

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 317



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52º año
23 de diciembre de 2009

| <u>Número de información</u> | <u>Sumario</u> | <u>Página</u> |
|--|--|---------------|
| I | <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i> | |
| DICTÁMENES | | |
| Comité Económico y Social Europeo | | |
| 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 | | |
| 2009/C 317/01 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integración de las políticas de transporte y uso del suelo para lograr transportes urbanos más eficaces» | 1 |
| 2009/C 317/02 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Competitividad de la industria del vidrio y la cerámica con especial referencia al paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia checa) | 7 |
| 2009/C 317/03 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina: el papel de la sociedad civil» (Dictamen exploratorio) | 15 |
| 2009/C 317/04 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Emisiones del transporte por carretera: medidas concretas para superar el estancamiento» (Dictamen de iniciativa) | 22 |
| 2009/C 317/05 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los mercados de componentes y los mercados descendentes del sector del automóvil» (Dictamen de iniciativa) | 29 |
| 2009/C 317/06 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Espacios urbanos y violencia juvenil» | 37 |
| 2009/C 317/07 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Protección de los niños expuestos al riesgo de los delincuentes sexuales viajeros» | 43 |

ES

Precio: 7 EUR

(Continúa al dorso)

| Número de información | Sumario (<i>continuación</i>) | Página |
|--|--|--------|
| 2009/C 317/08 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de las zonas no urbanas en la sociedad del conocimiento» (Dictamen de iniciativa) | 49 |
| III <i>Actos preparatorios</i> | | |
| Comité Económico y Social Europeo | | |
| 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 | | |
| 2009/C 317/09 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de los consumidores» [COM(2008) 614 <i>final</i> — 2008/0196 (COD)] | 54 |
| 2009/C 317/10 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a la prevención de la entrada en la cadena de suministro legal de medicamentos que son falsificados en cuanto a su identidad, su historial o su origen» [COM(2008) 668 <i>final</i> — 2008/0261 (COD)] | 62 |
| 2009/C 317/11 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 78/660/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, en lo que respecta a las microentidades» [COM(2009) 83 <i>final</i> /2 — 2009/0035 (COD)] | 67 |
| 2009/C 317/12 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control – Quinta parte» [COM(2009) 142 <i>final</i> — 2009/0048 (COD)] | 72 |
| 2009/C 317/13 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Evaluación intermedia de la aplicación del plan de acción comunitario para la biodiversidad» [COM(2008) 864 <i>final</i>] | 75 |
| 2009/C 317/14 | 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 para la aplicación de la internalización de los costes externos» [COM(2008) 435 <i>final</i>] | 80 |
| 2009/C 317/15 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: la telemedicina en beneficio de los pacientes, los sistemas sanitarios y la sociedad» [COM(2008) 689 <i>final</i>] | 84 |
| 2009/C 317/16 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores» [COM(2008) 816 <i>final</i> — 2008/0246 (COD)] | 89 |



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integración de las políticas de transporte y uso del suelo para lograr transportes urbanos más eficaces»

(Dictamen exploratorio)

(2009/C 317/01)

Ponente: **Frederic Adrian OSBORN**

Mediante carta de 3 de noviembre de 2008, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Integración de las políticas de transporte y uso del suelo para lograr transportes urbanos más eficaces».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Frederic Adrian Osborn**).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 114 votos a favor y 1 en contra, el presente dictamen.

1. Resumen

1.1. Los ciudadanos necesitan los transportes para poder acceder a un empleo, salir de compras, ir al colegio y desplazarse a todos los demás destinos de la vida moderna. El desarrollo y el mantenimiento de los sistemas de transporte de todo tipo es una de las competencias principales de las políticas públicas. Sin embargo, el sector del transporte presenta también desventajas. Produce contaminación, congestión del tráfico y accidentes. Las conexiones de transporte (o su inexistencia) pueden dividir y aislar comunidades, tanto como facilitar su existencia. Asimismo el transporte contribuye considerablemente a las emisiones de CO₂ y a agudizar la amenaza cada vez mayor que supone el cambio climático.

1.2. Por tanto, existe una necesidad creciente de que los poderes públicos de todos niveles establezcan pautas de transporte más sostenibles que satisfagan las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos y minimicen al mismo tiempo sus repercusiones

negativas. Los problemas son más graves en las zonas urbanas y es en estas áreas donde son particularmente necesarias estrategias de transporte más sostenibles.

1.3. La pauta de los movimientos del transporte en las zonas urbanas está íntimamente ligada a las pautas de uso del suelo. Por consiguiente, para lograr un transporte más sostenible se requiere la adopción de estrategias y políticas integradas de transporte y uso del suelo.

1.4. La responsabilidad primordial de elaborar y poner en marcha estrategias integradas compete a los niveles local y nacional. En este ámbito ya se han realizado algunos avances hacia la sostenibilidad en una serie de municipios y ciudades concretos y en algunos países de Europa. Sin embargo, hasta ahora los progresos han sido desiguales. Es necesaria –y hay margen para adoptarla– una iniciativa de nivel europeo que promueva y agilice la adopción y aplicación de estrategias integradas más sostenibles de transporte y uso del suelo en los municipios y ciudades de toda Europa.

1.5. Los elementos clave de la iniciativa deberían ser los siguientes:

- poner en marcha una nueva iniciativa de investigación con objeto de determinar de forma más precisa los principales elementos de buenas prácticas en este ámbito;
- desarrollar un conjunto de indicadores fiables de los avances hacia un transporte sostenible;
- revisar las experiencias y los sistemas nacionales y locales de apoyo legislativo y financiero por lo que se refiere a sus repercusiones sobre el transporte y las emisiones de carbono;
- elaborar un nuevo marco europeo en materia de transporte urbano y uso del suelo sostenibles;
- reexaminar el equilibrio con otras políticas y programas europeos a fin de que el impacto general de la política europea contribuya en mayor medida al transporte sostenible;
- desarrollar sistemas de transportes inteligentes.

2. Observaciones generales

2.1. Las sociedades modernas tienen una fuerte dependencia del transporte. Los particulares utilizan los transportes para ir al trabajo, salir de compras, practicar actividades de ocio y desplazarse casi a cualquier lado donde deseen ir. Las empresas también necesitan el transporte para producir y suministrar bienes y servicios en todo el mundo.

2.2. Durante los dos últimos siglos el progreso tecnológico del sector del transporte ha permitido que aumenten de forma considerable las distancias que pueden recorrerse fácilmente a precios asequibles y ampliar la gama de bienes y servicios, y los modos de vida por los que puede optar un ciudadano. También han transformado el modo en que han ido evolucionando los asentamientos urbanos. Éstos ya no tienen por qué estar necesariamente agrupados en torno a pequeños centros que cuentan con infraestructuras a las que puede accederse sobre todo a pie. Pueden extenderse, reduciendo así su densidad de población, por extensas áreas comunicadas por redes de carreteras y sistemas de transporte.

2.3. Estos cambios han traído consigo muchos beneficios, pero también han generado problemas importantes. El continuo incremento de la demanda de transportes es fuente de congestión y de retrasos. Las comunidades locales pierden cohesión a medida que los servicios locales son sustituidos por otros situados en zonas más distantes y los habitantes pierden el contacto con sus vecinos. La mayor parte de los modos de transporte motorizados generan ruido y contaminación. La mayoría genera además emisiones de CO₂, y el constante aumento de la demanda de transporte es una de las principales causas del cambio climático.

2.4. Durante muchos años los gobiernos consideraron que la ampliación de la oferta de transporte constituía un bien público. Las políticas y las inversiones públicas en este ámbito tenían por objeto la ampliación de las redes de transporte y la mejora de su accesibilidad para todos los tipos de público.

2.5. Asimismo, otros muchos programas y políticas de carácter público han contribuido a impulsar la demanda de desplazamientos y viajes cada vez más numerosos y con destinos más lejanos. Muchas de las nuevas promociones inmobiliarias se construyen con densidades demasiado bajas para poder estar comunicadas el transporte público y su concepción se basa en la hipótesis de que los habitantes utilizarán un medio de transporte privado para sus desplazamientos. La reorganización de escuelas, hospitales y otros servicios públicos ha tenido como efecto la creación de instalaciones de mayor tamaño, pero más distantes. Igualmente, los promotores de centros comerciales han preferido establecerlos en lugares extensos y de nueva construcción en la periferia de las ciudades.

2.6. Con todo, la percepción de estos fenómenos está cambiando progresivamente. Los ciudadanos están empezando a darse cuenta tanto de los inconvenientes como de las ventajas de los transportes. Las políticas públicas están también en una fase de adaptación. Las políticas y los programas de transporte deben seguir garantizando una cobertura satisfactoria de las necesidades fundamentales de transporte. Sin embargo, al mismo tiempo se es cada vez más consciente de que las políticas de transporte y de planificación territorial, entre otras cosas, deben incluir medidas para reducir o limitar la demanda general de transportes y animar a los ciudadanos a que utilicen modos de transporte más sostenibles, como los transportes públicos, los trayectos a pie y en bicicleta, de preferencia al automóvil privado.

2.7. Las amenazas cada vez más acuciantes que representan el cambio climático y la inseguridad del suministro de petróleo hace que sea cada vez más urgente resolver estos dilemas, adoptar medidas más energéticas para reducir la demanda de transporte y limitarla a los modos de transporte más sostenibles. Ello puede implicar cambios sustanciales en los modelos de uso del suelo urbano y de movilidad.

2.8. Se pueden determinar cuatro nuevos objetivos políticos clave para un transporte y un uso del suelo sostenibles:

- animar a las personas a que escojan su lugar de residencia en función de la cercanía a su lugar de trabajo, educación y ocio, o procurar que se creen puestos de trabajo y centros de enseñanza más cercanos a las zonas residenciales, a fin de reducir la congestión, la contaminación y las emisiones de gases de efecto invernadero, y restablecer la viabilidad de las comunidades locales;
- animar a las personas que puedan hacerlo a utilizar los transportes públicos o a desplazarse a pie o en bicicleta cuando sea posible, desincentivando el uso del automóvil;
- animar a las empresas a que recurran en mayor medida a fuentes de suministro más cercanas y a mano de obra local a fin de limitar los movimientos de transporte debidos a su actividad;
- suscitar una renovación del interés por destinos de vacaciones más locales a fin de reducir o limitar la demanda creciente de transporte aéreo y las repercusiones negativas que ello tiene para el medio ambiente.

2.9. Existe una inmensa dinámica social y económica que subyace a esta demanda creciente de transportes, y no es tarea fácil frenar o invertir esta tendencia. La experiencia ha puesto de manifiesto que esta labor sólo podría llevarse a cabo con éxito si la política de transporte se elabora de forma integrada con objeto de vincular el transporte, la planificación territorial y otras políticas para que se refuercen mutuamente y se desarrollen de manera abierta, transparente y democrática con objeto de asegurarse un apoyo político y de la opinión pública suficiente en todos los niveles de gobierno. En el desarrollo de nuevas estrategias y políticas deberá prestarse una atención particular a las necesidades de los ancianos, las personas con discapacidad y las familias de bajos ingresos.

3. Elementos de una política de transporte y uso del suelo coordinada y sostenible

3.1. Las políticas de ordenación del territorio y otras políticas conexas que pueden fomentar unos transportes urbanos más sostenibles incluyen:

- fomentar desarrollos urbanísticos con más densidad de población;
- promover modalidades compactas de desarrollo urbano en las que todos los servicios importantes estén situados a distancias más cortas;
- fomentar el desarrollo o la expansión de ciudades de tamaño pequeño y mediano en vez de seguir ampliando las grandes ciudades, que están llegando ya al límite de sus capacidades;
- limitar la expansión de las ciudades hacia las zonas verdes circundantes y la creación de cinturones verdes dentro y en torno a las ciudades, etc.;
- fomentar el establecimiento de equipamientos locales de dimensiones más reducidas (comercios, escuelas, iglesias, hospitales, oficinas de la administración pública, etc.) que presten servicio a una zona geográfica más limitada y desincentivar la implantación de estructuras más grandes y distantes que cubran zonas geográficas de mayor tamaño y más dispersas;
- fomentar desarrollos de usos mixtos en vez de separar las distintas funciones entre zonas que sólo son accesibles en automóvil o en transportes públicos;
- animar a las personas a que vivan más cerca de su lugar de trabajo o de otros destinos a donde se desplacen regularmente;
- fomentar el trabajo a domicilio, aprovechando plenamente el potencial de Internet;
- favorecer la construcción de instalaciones de gran tamaño (públicas o privadas) en lugares fácilmente accesibles mediante el transporte público y limitar la superficie de estacionamiento reservado a los automóviles o imponer tarifas elevadas por aparcar;
- animar a las empresas a que desarrollen sus actividades en lugares que sean de fácil acceso con los transportes públicos para los trabajadores, los proveedores y los consumidores locales;

- animar a las empresas a buscar mano de obra y proveedores locales y a servir sus productos en los mercados locales, evitar las ventas a distancia y atenuar las consecuencias de la globalización;
- introducir una internalización de los costes externos justificada desde el punto de vista técnico.

3.2. Las políticas de transporte que pueden fomentar un transporte urbano más sostenible incluyen:

- promover la utilización de vehículos de transporte público de buena calidad, limpios, de fácil acceso y eficientes energéticamente;
- convertir la inversión en carreteras en inversión en transportes públicos;
- promover vías o carriles reservados a los transportes públicos;
- limitar el espacio y el tiempo de estacionamiento para los vehículos privados en los centros de las ciudades;
- fomentar los planes de creación de zonas peatonales, vías para bicicletas y peatones y caminos;
- promover planes de gestión de la movilidad;
- sensibilizar a los ciudadanos proporcionándoles información sobre viajes;
- impulsar la introducción de impuestos por la utilización de las red viaria;
- hacer que los impuestos que gravan los automóviles y el combustible integren todas las externalidades que este tipo de transporte tiene para la sociedad, incluidas las emisiones de carbono y otros tipos de contaminación;
- exhortar a las autoridades a establecerse en barrios en que puedan instalar todas sus oficinas, animar a los funcionarios a que utilicen medios de transporte públicos para desplazarse al trabajo y aplicar normas que favorezcan el horario flexible.

3.3. No obstante, la experiencia demuestra que estas políticas no pueden aplicarse de manera aislada. Sólo son eficaces y políticamente aceptables cuando se introducen en el marco de una estrategia global que integre objetivos vinculados al uso del suelo y al transporte y asocie a diferentes partes interesadas del sector público y a numerosos actores del sector privado.

3.4. Por ejemplo, las restricciones a la utilización del transporte privado en las ciudades, como por ejemplo la limitación de las superficies de estacionamiento, la tarificación del uso de las carreteras o las tasas de aparcamiento sólo son aceptables y eficaces cuando los medios de transporte público constituyen una alternativa suficientemente atractiva, es decir, si son limpios, seguros, frecuentes, fiables y asequibles. Además, deberán tenerse especialmente en cuenta las necesidades de los ancianos, las personas con discapacidad y las familias de bajos ingresos.

3.5. Del mismo modo, fomentar el uso de la bicicleta exige adoptar una panoplia de medidas que prevén, en particular, crear carriles para bicicletas y aparcamientos seguros y adaptados en los espacios tanto públicos como privados, incentivar la utilización de la bicicleta en lugar del coche por los ciudadanos que puedan hacerlo, animar a los empresarios a que sufragan parte de los gastos de movilidad de sus empleados y desarrollar una cultura favorable a la bicicleta.

3.6. Asimismo, fomentar la implantación de comercios y otros servicios locales requiere formular exigencias convenientes en materia de subdivisión en zonas tanto para impulsar las estructuras locales de pequeño tamaño como para desincentivar la construcción, en la periferia de las ciudades, de instalaciones a las que sólo pueda accederse en automóvil; también son necesarias políticas fiscales que potencien los servicios locales, programas de regeneración urbana que refuercen el atractivo de los pequeños equipamientos locales y asociaciones vecinales locales que sirvan como catalizadores.

3.7. No será fácil frenar e invertir las tendencias que han dominado el desarrollo de las ciudades y el transporte urbano desde hace más de un siglo. La mayor parte de las medidas introducidas hasta la fecha se han adoptado a nivel local, caso por caso y con fines experimentales. Los conflictos entre los distintos órganos y los diferentes niveles de gobierno han obstaculizado los avances. Es necesario superar los obstáculos que plantean muchos intereses creados públicos y privados.

3.8. La amenaza cada vez más grave del cambio climático y el hecho de que la contribución del transporte a la emisión de gases de efecto invernadero siga aumentando introduce un nuevo matiz de urgencia en estos problemas. No podemos permitir que se prolongue la situación de inercia actual. Es necesaria una transición mucho más rápida hacia modelos de transporte urbano y de ordenación del territorio más sostenibles.

4. Medidas de carácter local y nacional

4.1. A nivel local, el papel principal debe corresponder a los entes locales competentes en materia de ordenación del territorio, en colaboración con los responsables locales de los transportes y la red viaria, así como con otros organismos públicos. Las autoridades responsables de la planificación deben elaborar planes de ordenación territorial que orienten el modelo de desarrollo y de conexiones de transporte a fin de reforzar, con el tiempo, la sostenibilidad de los modelos de transporte (con el desarrollo de los sistemas de transportes inteligentes). Las autoridades responsables del transporte deben completar estas medidas de uso del suelo con disposiciones destinadas a garantizar que los transportes públicos sean lo suficientemente frecuentes, fiables y asequibles para constituir una alternativa aceptable al transporte privado. En estrecha colaboración, estos servicios deben elaborar estrategias integradas de transporte y de uso del suelo sostenibles. Hay que asociar a otros organismos públicos y promotores importantes y pedirles que tengan en cuenta plenamente la incidencia del transporte en sus propias estrategias futuras.

4.2. Es obvio que se necesitará tiempo para evolucionar hacia un modelo más sostenible de transporte urbano y de uso del suelo. El objetivo de las estrategias integradas debe ser garantizar que cada vez que se modifiquen las redes de transporte y se emprenda un proyecto de desarrollo o de remodelación urbana, cada etapa sucesiva represente un paso dado en la buena dirección. Algunas ciudades europeas ya han realizado progresos en este sentido y han introducido políticas innovadoras de gran alcance destinadas a promover un transporte más sostenible. Por regla general, sin embargo, la mayoría de las ciudades siguen chocando con la falta de competencias, de recursos financieros, de voluntad política y de comprensión y apoyo por parte de los ciudadanos. También se hallan bajo presión para competir a fin de atraer nuevos desarrollos de carácter no sostenible. Es necesario concebir un nuevo modelo de cooperación para construir ciudades de futuro más policéntricas, compactas y sostenibles. Hay que sostener y apoyar este movimiento de transición urbana.

4.3. A las autoridades nacionales (y regionales) corresponde desempeñar un papel esencial para facilitar y permitir la adopción de medidas apropiadas en el nivel local. A veces, los gobiernos nacionales podrán verse obligados a reestructurar instituciones y órganos locales o a redefinir sus ámbitos de competencia con objeto de facilitar la elaboración de estrategias verdaderamente integradas. O es posible que soliciten y animen a los distintos órganos locales y administraciones gubernamentales interesados a que trabajen en asociación para poner a punto estrategias integradas. Del mismo modo, puede ser necesario que ofrezcan incentivos, consoliden los conocimientos y las experiencias disponibles y garanticen la coordinación de las políticas en todos los niveles de gobierno.

4.4. Por lo general, los gobiernos nacionales son responsables del marco reglamentario básico que rige la elaboración de los planes de ordenación territorial y la normativa sobre los nuevos desarrollos urbanos; aportan también los medios que permiten a los entes locales controlar estos desarrollos para que sean coherentes con una estrategia integrada.

4.5. En general, los gobiernos nacionales son también los responsables de fijar el marco financiero básico que regula la actividad de las empresas de transporte público y a menudo pueden verse obligados a financiar inversiones de gran cuantía que resultan necesarias. Controlan igualmente los marcos fiscales y los regímenes impositivos, la tarificación y las subvenciones, que tienen una importancia crucial para las decisiones individuales y colectivas relativas al uso del suelo, el desarrollo y el transporte.

4.6. Los gobiernos nacionales desempeñan un papel esencial a la hora de sensibilizar a la opinión pública sobre los riesgos que se derivan de la amenaza del cambio climático y del agotamiento de los recursos, así como sobre la necesidad de actuar de manera más urgente y decidida para modificar los modelos de transporte y de desplazamiento. Es necesario que todos los gobiernos de Europa elaboren estrategias o marcos generales que integren el uso del suelo y el transporte en sus ciudades y municipios.

5. Acción en el nivel europeo

5.1. Hasta ahora, las políticas y medidas adoptadas por la UE en el ámbito de los transportes se han centrado en la creación y ampliación de las principales redes de transporte que conectan las distintas partes de Europa. Los fondos regionales y el Fondo de Cohesión han desempeñado un papel importante en el desarrollo de estas redes, en particular en lo que se refiere a la ampliación de las grandes redes de carreteras. Actuando de este modo, Europa tendió a fomentar un movimiento de expansión y dispersión cada vez más marcado en numerosas grandes ciudades europeas y a hacer más difícil la vuelta a un modelo más sostenible de transporte urbano y de ordenación del territorio.

5.2. Recientemente, la Comisión ha asumido el reto que supone promover modelos más sostenibles de transporte urbano. Ha puesto de relieve muchas de las cuestiones clave en su «Libro Verde – Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» y en el informe técnico sobre la elaboración de planes para un transporte urbano sostenible que lo acompañaba. La UE ha aportado fondos de inversión procedentes del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales y del Banco Europeo de Inversiones. Ha fomentado asimismo el intercambio de mejores prácticas y ha concedido subvenciones de pequeña cuantía a proyectos de investigación, desarrollo y demostración, por ejemplo en el marco del programa Civitas. Estas actividades han resultado útiles y podrían aún continuarse y ampliarse de manera provechosa. Sin embargo, no sirven en absoluto para impulsar la transformación.

5.3. En la actualidad los nuevos retos que plantean el cambio climático y la necesidad imperativa de emprender acciones en todos los ámbitos para limitar las emisiones de CO₂ ponen de relieve la necesidad creciente de un esfuerzo colectivo europeo. Sólo una iniciativa europea de gran envergadura puede dar el impulso requerido al proceso de evolución hacia estructuras más coordinadas de transporte y modelos de uso del suelo sostenibles en el futuro.

5.4. No cabe duda de que la UE dispone de competencias limitadas en este ámbito y la aplicación del principio de subsidiariedad implica que la mayor parte de las competencias primordiales en materia de transporte local y planificación territorial seguirán en manos de los niveles nacional y local. No obstante, el Comité considera que hay margen para reforzar considerablemente la actividad europea con objeto de catalizar y promover la adopción de medidas en los niveles nacional y local, en particular habida cuenta del destacado papel de Europa en la lucha contra el cambio climático y en el impulso para reducir las emisiones de carbono.

5.5. El Comité respalda las recientes recomendaciones del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones relativas al refuerzo del papel de la UE en este ámbito. El Comité recomienda que la Comisión adopte ahora una estrategia de cinco puntos en el marco de un nuevo plan de acción:

5.6. *A. Empezar un nuevo esfuerzo de investigación de gran envergadura sobre la interacción entre el transporte y el uso del suelo*

Existe una larga tradición de eminentes proyectos de investigación sobre la interacción entre el transporte y el uso del suelo realizados en el ámbito del Cuarto y Quinto programas marco de investigación y desarrollo (como la que se documenta, por ejemplo, en Marshall and Banister, eds. *Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated Policies*. Londres y Amsterdam: Elsevier, 2007). Esta tradición de investigación se interrumpió en el Sexto y Séptimo programas marco europeos de IDT. El cambio climático y la posibilidad de una futura escasez de energía constituyen nuevos retos para la planificación urbana y exigen que se efectúe una labor de investigación orientada en función de las políticas, a fin de proporcionar a los responsables de la toma de decisiones información fiable sobre las consecuencias probables de las posibles estrategias integradas destinadas a abordar el aumento de los precios de la energía y a alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero fijados por la UE. Por consiguiente, es necesario revisar y actualizar los resultados de los estudios anteriores a la luz de los cambios fundamentales que hubieran podido producirse en las condiciones preexistentes. En particular deberán analizarse cuanto antes las cuestiones políticas siguientes:

- *Adaptación al cambio climático:* ¿qué combinación de las políticas de transporte y de uso del suelo es necesaria y viable para reducir los riesgos previsibles que entraña el cambio climático, como las inundaciones, los corrimientos de tierras, las tormentas, las olas de calor, etc.?
- *Atenuación del cambio climático:* ¿cuál es la combinación de políticas de transporte y de uso del suelo que ofrece más posibilidades de alcanzar los objetivos de contribución del sector del transporte a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero fijados por la UE y los Estados miembros para 2020 y 2050, y que entraña menos efectos negativos en términos de costes para la economía, la equidad social y la calidad de vida?
- *Acceso a los servicios básicos:* ¿cuál es la mejor combinación de políticas de transporte y de uso del suelo para satisfacer las normas mínimas de acceso mediante transporte público a los

servicios básicos (sanidad, comercio al por menor, educación) y vida social (incluidas en particular las necesidades de los ancianos, las personas con discapacidad y las familias de bajos ingresos), si se tiene en cuenta el envejecimiento y la disminución de la población, así como los elevados precios de la energía?

5.7. *B. Elaborar y acordar un conjunto de indicadores que sirvan para medir en qué medida una zona urbana ha avanzado hacia un transporte más sostenible*

Estos indicadores podrían incluir, por ejemplo, la proporción de desplazamientos realizados con un modo de transporte sostenible (trayectos a pie, en bicicleta y en transportes públicos) y no con un transporte individual. Podría incluir también datos sobre el tamaño de la zona geográfica cubierta por cada uno de los servicios (escuelas, hospitales, oficinas de la administración pública, centros comerciales) y sobre la manera en que estas zonas podrían reducirse progresivamente fomentando la implantación de servicios locales de menor tamaño, con el mantenimiento de las unidades descentralizadas de servicios públicos, que permitan reducir el tiempo de desplazamiento.

5.8. *C. Iniciar una revisión a escala europea de las prácticas actuales en materia de transporte urbano y uso del suelo*

El principal objetivo debería ser determinar cuáles son los dispositivos institucionales, legislativos y financieros más útiles para favorecer la transición hacia un transporte urbano y un uso del suelo sostenibles. Esta revisión podría, en particular, centrarse en algunas de las ideas más recientes y controvertidas como las siguientes:

- sistemas de tarificación del uso de las carreteras y los aparcamientos de pago, o la restricción de las posibilidades de estacionamiento en los centros de las ciudades;
- sistemas de financiación del desarrollo de sistemas de transporte público satisfactorios y de apoyo a su funcionamiento;
- sistemas que permiten pedir a los promotores de instalaciones de gran tamaño abiertas al público que construyan las conexiones apropiadas con el transporte público y que limiten su oferta de aparcamientos destinados a los vehículos privados;
- dispositivos que permitan, por una parte, pedir a los promotores públicos y privados que tengan en cuenta la repercusión del transporte a la hora de elaborar sus propios planes futuros y, por otra quizá, imponer tasas o impuestos a los promotores y los explotadores de instalaciones de gran tamaño por los desplazamientos suplementarios y el impacto en materia de emisiones de CO₂ que sus decisiones supone para las comunidades.

5.9. *D. Elaborar un nuevo marco europeo en materia de transporte urbano y uso del suelo sostenibles*

Este marco podría incluir los elementos siguientes:

- orientaciones para las estrategias nacionales de los Estados miembros destinadas a promover el transporte urbano y un uso del suelo sostenibles. A su vez, cada estrategia nacional debería dar mandato a los entes locales responsables de la planificación, el transporte y el servicio de obras públicas y red viaria (así como a otros organismos públicos pertinentes) para que colaboren en la elaboración de planes de transporte urbano y de ordenación del territorio sostenibles para cada ciudad o gran conjunto residencial urbano;

- directrices sobre buenas prácticas y evaluación comparativa en la elaboración de las estrategias locales, en particular, las disposiciones relativas a la consulta sistemática y a gran escala de los ciudadanos y de todas las partes interesadas, con el fin de sensibilizar adecuadamente al público sobre los cambios necesarios y obtener el consenso más amplio posible sobre la manera de avanzar;
- indicadores que permitan medir los progresos realizados en materia de sostenibilidad y evaluar la contribución aportada por las diferentes ciudades y regiones a la reducción de las emisiones de CO₂ gracias a la aplicación de planes de carácter más sostenible;
- disposiciones relativas a la concesión de ayudas económicas –a nivel comunitario o nacional– destinadas a financiar las inversiones necesarias para la aplicación de las estrategias a

largo plazo. El programa Civitas ha prestado apoyo a algunas iniciativas excelentes y el Comité considera que debería ampliarse su alcance.

5.10. *E. Revisar otros textos legislativos y programas de gastos comunitarios que tengan repercusión en el transporte y el uso del suelo*

Buena parte de los gastos comunitarios en el ámbito del transporte se han centrado en la ampliación de las infraestructuras viarias, ferroviarias y aéreas para apoyar el crecimiento económico, y únicamente se ha llevado a cabo una evaluación limitada de su impacto en términos de emisiones de CO₂ y sostenibilidad. Ahora sería conveniente reevaluar el equilibrio de estos programas, introducir una evaluación sistemática del impacto de estas inversiones para las emisiones de CO₂ y, en la medida de lo posible, reorientar los programas para que apoyen en mayor medida el transporte público, el ferrocarril y los transportes urbanos sostenibles y no fomenten una mayor generalización del transporte de larga distancia que produce emisiones de carbono considerables.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Competitividad de la industria del vidrio y la cerámica con especial referencia al paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía»

(Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia checa)

(2009/C 317/02)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

Coponente: **Tomasz CHRUSZCZOW**

Por carta de 10 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Marek Mora, Viceprimer Ministro encargado de Asuntos Europeos, en nombre de la futura Presidencia checa, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Competitividad de la industria del vidrio y la cerámica con especial referencia al paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2009 (ponente: Josef Zbořil; coponente: Tomasz Chruszczow).

En su 445° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La industria del vidrio y la cerámica forma parte de la estructura económica de la Comunidad, y quizás sea una de las industrias más antiguas de la región, con una historia que se remonta unos 4 000 años atrás. En la actualidad afronta toda una serie de retos en relación con su competitividad, muchos de ellos derivados de la globalización, unas normativas medioambientales cada vez más estrictas y el incremento de los precios de la energía.

1.2. Tanto el sector del vidrio como el de la cerámica son industrias con un uso intensivo de energía. Ambos utilizan materias primas autóctonas y sus productos se venden principalmente en el interior de la UE (no obstante, los subsectores del vidrio para envases y la vajilla tienen un importante mercado de exportación: la vajilla se exporta a todo el mundo, y los envases de vidrio se utilizan, en gran parte, para las exportaciones europeas de gama alta). Entre los dos han creado directamente casi medio millón de empleos e indirectamente han originado muchos más tanto en el sector del suministro de materias primas como en aquellos sectores (en particular la construcción) que utilizan este tipo de productos.

1.3. En el estadio actual de desarrollo de la Comunidad, sus productos son absolutamente esenciales, y no existen muchos materiales de sustitución competitivos disponibles. Ambos sectores están expuestos a la competencia de los países en desarrollo, que se han beneficiado del hecho de que el entorno empresarial en la UE sea más difícil.

1.4. En lo que respecta a la generación de energías renovables y al ahorro energético, los productos de vidrio, si se reciclan adecuadamente, compensan con creces la energía utilizada y el CO₂ emitido en su producción. Por tanto, el uso de estos productos, cuya vida de servicio puede durar veinte años o más, es esencial para cumplir los objetivos medioambientales europeos en los ámbitos de la vivienda, el transporte y las energías renovables. Tras un reciclado repetido, la eliminación final está siempre exenta de emisiones.

1.5. El CESE considera importante abordar los aspectos clave que afectan la competitividad de los sectores del vidrio y la cerámica y opina que el entorno empresarial en la UE debe ser más favorable, como preconizan los análisis de los dos sectores ⁽¹⁾. Deberían tomarse en consideración los rasgos específicos de ambos sectores, a saber: las diferentes aplicaciones y usos de los productos y su amplia variedad, los beneficios medioambientales, los niveles de intensidad energética, el grado de concentración en ambos sectores, junto con la dimensión regional, y la proporción de PYME que presentan.

1.6. El activo más valioso e insustituible de la industria del vidrio y la cerámica es una mano de obra experimentada y consagrada a su trabajo, resultado de una larga tradición industrial y artesana y de la buena calidad de la educación y la formación, así como a la herencia cultural y social de las regiones y comunidades respectivas. Este hecho tan simple debería tenerse en cuenta en todas las políticas. Lamentablemente, con frecuencia se subestiman, cuando no se pasan por alto, las repercusiones que algunas políticas pueden tener para este valioso activo cultural e histórico.

⁽¹⁾ Véanse las notas 4 y 5.

1.7. Independientemente de la actual recesión económica, es necesario prestar atención a las cuestiones clave para mantener y reforzar la competitividad de ambos sectores, ya que se trata de un aspecto inherente al sistema y no relacionado con la crisis.

1.8. En primer lugar, deberían respaldarse las aspiraciones de innovación de ambos sectores, pues esto reforzará la posición en el mercado de la industria europea del vidrio y la cerámica, mejorará sus resultados medioambientales y, naturalmente, le dará un papel más importante en el marco de los esfuerzos para mitigar los efectos del cambio climático en la sociedad.

1.9. Así, a la luz de los resultados medioambientales del sector y de la que se espera será su contribución para frenar el cambio climático, su inclusión en el RCCDE debería fijarse, en última instancia, en función de criterios equitativos, teniendo en cuenta los análisis del ciclo de vida del sector en su conjunto, pues este ofrece beneficios que compensan de lejos su carga medioambiental. Dicho de otra manera, todas las industrias transformadoras deberían quedar exentas de la subasta de derechos de emisión para todo el periodo de comercio de derechos hasta 2020, lo que serviría para eliminar interrogantes y obstáculos importantes en relación con las inversiones. Esta perspectiva podría mejorar significativamente la posición del sector en términos de competitividad.

1.10. En la medida de lo posible debería amortiguarse, por medio de mercados de la energía eficaces, el impacto del paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía sobre los precios de la energía en la industria del vidrio y la cerámica, impacto que afecta también a las fases anteriores de la cadena de suministro. En este sentido, resulta primordial fomentar la competencia en los mercados energéticos y el desarrollo de una red eléctrica paneuropea que garantice la seguridad del abastecimiento energético a largo plazo.

1.11. Deberían respaldarse, de manera amplia, los esfuerzos destinados a incrementar las tasas de recuperación y la subsiguiente utilización de vidrio reciclado (que se traducen en mejores resultados medioambientales gracias a la mejora de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de dióxido de carbono).

1.12. Es necesario aplicar las medidas reguladoras en vigor y, en caso necesario, adoptar nuevas medidas destinadas a eliminar las prácticas comerciales desleales, como la falsificación de diseños o marcas bien conocidos. La denominación de «país de origen» también podría ser parte de la solución. Asimismo, el CESE acoge favorablemente las actividades de las organizaciones de consumidores, y considera que son un aliado natural de la producción con un alto valor añadido. El respaldo de las organizaciones de consumidores de la UE, pero también de países no comunitarios, beneficia enormemente no solo a los propios consumidores, sino también a las empresas que producen mercancías de alta calidad.

1.13. Además, el respaldo político y la acción conjunta de la UE podría resultar útil para:

- suprimir las barreras a la importación en los mercados extracomunitarios;
- mejorar el acceso de las PYME a una información adecuada sobre el mercado;

- facilitar el acceso a los procedimientos de contratación pública en los mercados emergentes;

- eliminar las barreras comerciales a las materias primas procedentes de China;

- promover en la UE el reciclado en circuito cerrado de los envases de vidrio.

1.14. Los excelentes resultados medioambientales de muchos productos de vidrio y cerámica (materiales de aislamiento, acristalamientos dobles, etc.) deberían fomentarse y servir de referencia para la industria de la construcción en Europa en términos de ahorro de energía. Además, esta tecnología debería tenerse en cuenta siempre que se programen transferencias de tecnología a terceros países con un potencial elevado de ahorro energético. Por ejemplo, a la vista de los futuros cambios en materia de política energética, los países postsoviéticos presentan un gran potencial. Los proyectos conjuntos (como los Mecanismos para un Desarrollo Limpio, MDL), también pueden ayudar a los productores de la UE a compensar sus propias emisiones de CO₂.

1.15. Los incentivos públicos de los Estados miembros destinados al sector de la construcción para favorecer una eficiencia energética óptima en los edificios son el mejor instrumento para respaldar a la industria del vidrio y contribuir a la política de lucha contra el cambio climático.

1.16. El CESE recomienda que las autoridades de la UE reactiven la idea de «Legislar Mejor», que ha quedado varada sin mostrar, de hecho, progresos tangibles (y muy necesarios). Además, todos los nuevos actos legislativos deberían examinarse con mayor detalle, debatirse con las partes implicadas y someterse a análisis de impacto mucho más rigurosos, basados en datos realistas y no en hipótesis infundadas. El entorno empresarial debería ampliarse. Todas las nuevas restricciones son contrarias a los principios de sostenibilidad.

2. Introducción: aspectos relacionados con la competitividad

2.1. El presente dictamen, solicitado por la Presidencia checa, examina la competitividad de los sectores del vidrio y la cerámica como ejemplos clave de industrias con uso intensivo de energía. Además, este análisis, que se centra en las repercusiones del paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía, también toma en consideración otros factores que afectan a la competitividad de las industrias con uso intensivo de energía en general, y de las del vidrio y la cerámica en particular.

2.2. Partiendo de esta base, el CESE dirige una serie de recomendaciones a los responsables políticos sobre cómo debería orientarse la industria del vidrio y la cerámica para mantener su posición competitiva y aprovechar todos los efectos beneficiosos que ofrece en el marco de la política europea de lucha contra el cambio climático (véase la sección anterior).

2.3. El vidrio y la cerámica son materiales básicos al igual que, entre otros, el acero, el aluminio y otros metales no ferrosos, los productos químicos, el cemento, la cal, el papel y la pasta de papel, materiales cuya producción y transformación requieren un uso intensivo de energía y representan una base indispensable para las cadenas de valor industrial ⁽²⁾.

2.4. *Para las industrias con uso intensivo de energía pueden enumerarse los motores de la competitividad siguientes:*

2.4.1. *Una mano de obra experimentada y consagrada a su trabajo, resultado de una larga tradición industrial y artesana y de la buena calidad de la educación y la formación, así como de la herencia cultural y social de las regiones y comunidades respectivas. Con frecuencia, es muy difícil transferir este tipo de valores a otro lugar.*

2.4.2. *Innovación tecnológica sostenible e innovación de los productos. Se trata de un aspecto vital para lograr un consumo eficiente de sustancias y energía, calidad, fiabilidad, eficiencia económica, durabilidad, efectos medioambientales, etc.*

2.4.3. *Disponibilidad de materias primas básicas, de preferencia en la UE. No obstante, también es muy conveniente el abastecimiento de materiales importados a un coste razonable, procedentes de regiones políticamente seguras.*

2.4.4. *Disponibilidad de energía, incluidas las fuentes de energía primaria. La disponibilidad de este tipo de energía no puede evaluarse meramente con criterios de eficacia de la red energética y la fijación de precios: la seguridad del abastecimiento energético también desempeña un papel fundamental. El consumo energético debe juzgarse teniendo en cuenta toda la cadena de valor.*

2.4.5. *Gestión competitiva de las operaciones y financiación cuidadosa de las inversiones. Por una parte, las materias primas y un abastecimiento energético seguro son los principales elementos de coste de las industrias con uso intensivo de energía y representan un porcentaje bastante elevado de los costes totales. Por otra parte, las industrias de este tipo suelen operar con márgenes muy pequeños, y requieren un uso intensivo de capital. Todo ello hace imprescindible una gestión de las operaciones extremadamente competitiva y una financiación cuidadosa de las inversiones.*

2.4.6. *Sostenibilidad medioambiental y marco regulador sobre energía y cambio climático. En la UE, ambos aspectos son muy estrictos para las industrias básicas con uso intensivo de energía, y ello a pesar de que los resultados de estas industrias en materia medioambiental han mejorado de manera espectacular en las dos últimas décadas, y pueden esperarse nuevas mejoras graduales como resultado de la aplicación de la Directiva PCIC.*

2.4.6.1. Debe prestarse especial atención al paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía ⁽³⁾, recientemente adoptado, que puede tener repercusiones severas para la competitividad de las industrias con uso intensivo de energía, como han reconocido, en términos generales, tanto el CESE como la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo en los documentos pertinentes.

2.4.6.2. Recientemente, tanto antes como después de la aprobación del paquete, se han presentado numerosos estudios de impacto, elaborados por las autoridades competentes o por las industrias interesadas. En ellos se demuestra claramente que las industrias con uso intensivo de energía tienen en cuenta las fugas de carbono y que la aplicación del paquete de medidas deberá elaborarse con cuidado para tomar en consideración la recesión económica y los resultados de las negociaciones de la CdP-15 que tendrá lugar en Copenhague en diciembre de 2009.

2.4.6.3. Las industrias de los materiales básicos, incluidos los sectores del vidrio y la cerámica, utilizan principalmente combustibles fósiles, y los costes de las distintas fuentes de energía les afectan de varias formas. Además de consumir combustibles fósiles, también presentan un elevado consumo de electricidad.

2.4.6.4. Hasta el momento, el impacto sobre los costes que supone la aplicación de las medidas de las políticas para combatir el cambio climático afecta únicamente, de manera unilateral, a los países de la UE y sus operaciones, mientras que los terceros países no aplican instrumentos similares al RCCDE de manera obligatoria. Incluso en el interior de la Comunidad, esta carga se limita a las instalaciones de producción de electricidad y a las industrias con un uso intensivo de energía.

2.4.6.5. De hecho, las industrias europeas con uso intensivo de energía han dado muestra de una actitud positiva respecto de la política para combatir el cambio climático y han notificado una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero del 6 % respecto de las emisiones en 1990, aun cuando los volúmenes de producción han aumentado. Esto demuestra una auténtica disociación de las emisiones y el crecimiento económico. Por otra parte, estos resultados no se han obtenido sin costes, y los límites físicos de las diferentes tecnologías en cada uno de estos sectores deberían tenerse muy en cuenta a la hora de fijar nuevos objetivos y mecanismos de reducción de las emisiones.

2.4.6.6. Mientras que el sector de la producción de electricidad puede compensar los costes que le suponen las medidas para combatir el cambio climático directamente mediante una política de precios, las industrias de uso intensivo de energía carecen de esta posibilidad: debido a la dura competencia internacional de terceros países, estos sectores no pueden beneficiarse ni de una transferencia de costes ni de beneficios inesperados.

2.4.6.7. Así, las industrias con uso intensivo de energía están expuestas al impacto del RCCDE por partida doble: en primer lugar, indirectamente tienen que hacer frente a la subida de los precios de la energía eléctrica; en segundo lugar, tienen que absorber los costes directos derivados del RCCDE. Es posible que ciertas decisiones recientes adoptadas por el Consejo y el Parlamento Europeo puedan aligerar parcialmente los costes previstos en relación con la subasta de los derechos de emisión; sin embargo, estas medidas solo retardarán esta carga derivada de la subasta, principalmente hasta después de 2020.

⁽²⁾ Dictamen de iniciativa sobre el tema «El impacto de la evolución actual de los mercados energéticos en las cadenas de valor de la industria europea», DO C 77 de 31.3.2009, pp. 88-95.

⁽³⁾ Véase el Comunicado de prensa IP/08/1998 en <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8. En el curso de los últimos veinte años, las industrias con uso intensivo de energía se han sometido a cambios tecnológicos de envergadura para mantener su competitividad y, como resultado, se ha alcanzado la reducción del 6 % antes mencionada en una época en la que el sector de la energía registraba incluso un aumento de las emisiones. Por este motivo, fijar un mismo año de referencia (2005) y los mismos objetivos de reducción de las emisiones para las industrias eléctricas y las industrias con uso intensivo de energía no hace sino exacerbar la desventajosa situación de estas últimas. Esto significa que, habiendo conseguido ya en 2005, en operaciones reales, una reducción total del 50 % respecto de 1990 (Kyoto), el nuevo régimen de comercio de emisiones les obligaría a una reducción suplementaria del 21 % respecto de las emisiones declaradas en 2005. Con tal presión se penalizará a industrias que han mostrado buenos resultados y que se verán obligadas a limitar su crecimiento económico, o incluso a reducir su actividad económica o, en último término, a trasladarse fuera del área económica de la UE.

2.4.6.9. No cabe duda de que este tipo de riesgos unilaterales puede desembocar en la deslocalización y, por tanto, en las fugas de carbono que se querían evitar. Ni la recesión económica actual ni la potencial reserva posterior de los derechos de emisión «ahorrados» del actual periodo de comercio de derechos, ni la posposición de la subasta de los derechos al próximo periodo, pueden cambiar la vulnerabilidad de la industria si no se aprueba un acuerdo post-Kyoto **adecuado** a nivel internacional en 2009.

3. La industria del vidrio y la cerámica en la UE: principales motores de la competitividad

3.1. El sector del vidrio ⁽⁴⁾ consiste, en líneas generales, en la fabricación de vidrio plano, vidrio para envases, vajilla de mesa, fibra de vidrio y otros productos específicos. En 2007, el sector del vidrio de la UE produjo aproximadamente 37 millones de toneladas (Mt) de varios tipos de vidrio, por un valor de cerca de 39 000 millones de euros, que representan el 32 % de la producción mundial. Desde el año 2000, la producción en la UE apenas ha crecido. En términos de volumen, en 2007 el vidrio para envases representaba el 58 % de la producción, y el vidrio plano un 27 %. La vajilla de mesa representaba un 4 %, mientras que las fibras de aislamiento y de refuerzo representaban, respectivamente, un 6 % y un 2 %, y la producción de vidrio especializada, un 3 % del tonelaje del sector del vidrio.

3.2. Por lo que se refiere a la localización de las industrias, la mayoría sigue estando en la UE-15, en particular Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido, que juntos alcanzaban el 68 % de la producción en 2007. La producción en los nuevos Estados miembros de la UE representaba el 15 %, y la de los restantes países de la UE-15 el 17 %. Alemania es el primer productor, mientras que la producción en la UE-12 está concentrada en Polonia y Chequia. En Alemania, Chequia y Polonia el sector del vidrio es parte del patrimonio nacional, dada su larga tradición en esta región. El vidrio decorativo y el cristal de alta calidad se consideran productos artísticos tradicionales.

3.3. Por regla general, desde 2000 el empleo en el sector del vidrio ha mostrado una tendencia a la baja, debido en gran parte a una combinación entre las exigencias de productividad, una mayor automatización, la consolidación del sector y la competencia de los productos de bajo coste. En 2007, el sector del vidrio en la UE empleaba a 234 000 personas. También en ese año, el 40 % del empleo total se situaba en la UE-12, lo que resulta indicativo de las diferencias existentes entre la UE-12 y la UE-15 en términos de intensidad de capital y de mano de obra. En la UE-12, la mayoría del empleo se encuentra en Polonia y Chequia, que suman alrededor del 71 % del empleo total en la UE-12. En 2007, la productividad por empleo se situó en 160,5 toneladas.

3.4. En el caso de los principales subsectores (vidrio plano, vidrio para envases) la producción está relativamente concentrada, lo que no es el caso en otros subsectores (vidrio de uso doméstico, cristal de alta calidad). Por este motivo, estos subsectores están más expuestos a los riesgos (mercado, financiación, etc.) ya que los pequeños productores adolecen de falta de recursos, en particular en un entorno empresarial difícil como el actual.

3.5. En términos generales, la mayor parte de la producción del sector se vende en la Comunidad, con una cuota del 90,7 % en 2007 (tonelaje). Se exportaron 3,496 Mt, lo que representa aproximadamente el 9,3 % de la producción total. La mayor parte del tonelaje exportado eran productos para el hogar y de cristal sonoro (25,4 %), y los vidrios de fabricación especializada (38,6 %). En 2007, las exportaciones aumentaron en un 5,3 %. En cambio, las importaciones registraron un crecimiento anual del 35,8 % en ese mismo periodo, superando el tonelaje importado (3,601 Mt en 2007). El precio medio del vidrio de exportación se situaba en 1 780,1 EUR/tonelada, una cifra significativamente más elevada que los 1 159,5 EUR/tonelada del vidrio de importación. Los principales importadores por volumen son China y Taiwán, pero se importa también cada vez más de India, Turquía y Japón. Las importaciones de vidrio plano chino se han multiplicado por diez desde 2004.

3.6. Entre 2007 y 2009, el sector del vidrio de la UE afronta un periodo difícil, debido a la ralentización de la economía como consecuencia de la contracción de los créditos y la disminución de la demanda. Parece que, ante una situación en la que la confianza y el gasto de los hogares disminuye y la demanda de inversiones está a la baja, el sector de la construcción resulta especialmente vulnerable. Obviamente, esta evolución tiene repercusiones significativas para la industria del vidrio: aproximadamente el 90 % de los productos de vidrio están destinados a sectores industriales que fabrican productos de consumo (industria del automóvil y de otros vehículos, industria de ingeniería eléctrica, industria química, industria alimentaria, etc.), así como al sector de la construcción. El sector del vidrio depende, en buena medida, de la estabilidad y el desarrollo de los sectores mencionados.

3.7. Estas condiciones, ya difíciles, se verán exacerbadas por la expansión de la capacidad en los países vecinos de la UE. Se calcula que, en el periodo 2004-2009, la capacidad de producción de toda una serie de países, entre los que se encuentran Rusia, Ucrania, Belarús, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Egipto, aumentará en unos 7,3 Mt. La mayor parte de este aumento se registrará en la producción de vidrio plano y vidrio para envases. Ante una expansión de esta envergadura, parece probable que el comercio siga creciendo, por lo que resulta todavía más necesario que los responsables políticos garanticen que los productores de vidrio de la UE puedan operar en condiciones equitativas.

⁽⁴⁾ FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Glass Sector, octubre de 2008.

3.8. El sector del vidrio de la UE afronta toda una serie de retos competitivos, muchos de ellos derivados de la globalización, unas normativas medioambientales cada vez más estrictas y el incremento de los precios de la energía. El aumento gradual del número de productos del vidrio de bajo coste comparables que se importan procedentes de las economías emergentes es una señal de que la ventaja comparativa del sector del vidrio europeo está disminuyendo, especialmente en los mercados de los productos de menor valor.

3.9. El sector del vidrio debe responder a la normativa medioambiental en materia de uso de energía, emisiones de CO₂, prevención de la contaminación y los residuos y otras reglamentaciones medioambientales. A los productores de terceros países, y en particular de los países en vías de desarrollo, se les aplica una normativa medioambiental mucho menos estricta, por lo que tienen menos restricciones a la producción y costes de producción más bajos. Además, el sector del vidrio de la UE hace frente a los problemas de competitividad siguientes:

3.9.1. *Demandas de reducción de los costes en las fases posteriores de la cadena de producción.* La presión sobre los costes que, como resultado de la competencia mundial, pesa sobre las industrias europeas –industria del automóvil, electrónica de consumo, líneas aéreas y venta al por menor, por ejemplo– puede afectar negativamente al sector del vidrio. Todas estas industrias son, directa o indirectamente y de una u otra manera, clientes de los productores de vidrio de la UE, por lo que para el sector del vidrio de la UE la globalización tiene un efecto en cadena sobre la demanda.

3.9.2. *Excesiva capacidad de producción global del sector.* El sector europeo del vidrio tiene una capacidad excesiva en varios de sus subsectores, incluido el vidrio plano. Esto puede afectar negativamente a esta industria europea, pues reduce sus márgenes de beneficio pero significa también que, una vez superada la crisis, la producción podrá aumentarse más rápidamente para responder a las exigencias de los clientes.

3.9.3. *Presión en fases previas de la cadena sobre el precio de la energía (y el de la producción).* En términos globales, el incremento de la demanda de energía afecta al abastecimiento a largo plazo y a los costes del sector del vidrio de la UE. Esto constituye una amenaza seria para el sector del vidrio, ya que es una de las industrias con un uso más intensivo de energía y los costes de la energía constituyen una parte elevada de los costes de producción totales. Es importante llamar la atención sobre el efecto dominó del paquete de medidas de la UE sobre el cambio climático y la energía: se espera que la industria del vidrio y la cerámica absorba en sus operaciones el incremento previsto del precio la energía. Este incremento se debe a una combinación de factores, incluidos el comercio de derechos de emisiones, las inversiones en capacidad de generación y en redes de transmisión y la necesidad de que el sector de producción de electricidad garantice una cuota más elevada de energías renovables en la combinación energética. Además, los precios de las materias primas básicas, como el carbonato sódico o la arena, también podrían subir, en línea con la tendencia de los precios de la energía.

3.9.4. *Reglamentaciones sobre las condiciones laborales.* Una serie de reglamentaciones relativas a las condiciones laborales se refieren a los materiales de producción y a la manera en que se almacenan, manipulan y utilizan en el curso de la producción. Muchos terceros países tienen una reglamentación menos estricta y, por consiguiente, costes de producción más reducidos. No obstante, los operadores de la industria de la UE asumen su responsabilidad en este sentido.

3.9.5. *Las restricciones al comercio y la falsificación pueden obstaculizar las exportaciones a los mercados fuera de la UE.* Muchos mercados de exportación cobran aranceles sobre los productos procedentes de la UE. Por ejemplo, a los productos de la UE vendidos en los Estados Unidos se los grava con un impuesto elevado. La competitividad de muchos fabricantes de vidrio de la UE se ha visto afectada por las falsificaciones de diseños originarios de la UE realizadas por empresas no europeas. Se trata de un problema serio para muchos productores, y si no se le hace frente de manera adecuada y minuciosa, se prevé que siga siéndolo en el futuro. Al mismo tiempo, las industrias relacionadas con el diseño se benefician de un respaldo en forma de iniciativas como el **China IPR SME Helpdesk** (Mostrador de información de Derechos de Propiedad Intelectual en China para las PYME) de la Comisión, material de formación adaptado y talleres y asesoría individualizada de primera línea en relación con los problemas relativos a los DPI.

3.10. En 2006, el sector de la cerámica ⁽⁵⁾ fabricó y vendió productos por un valor aproximado de 39 000 millones de euros. En los últimos años, el crecimiento de la producción ha sido muy modesto. Los dos subsectores más importantes son el de las baldosas para suelos y paredes y el de los ladrillos y placas de cubierta. Junto con las tuberías de gres, constituyen el grupo de materiales de construcción de arcilla, que representa el 60 % de la industria de la cerámica en términos del valor de la producción. Los productos cerámicos refractarios, la porcelana de mesa y ornamental, los artículos sanitarios y la cerámica técnica representan, respectivamente, el 13 %, 9 %, 10 % y 5 % en cuanto al valor de la producción. La producción se centra sobre todo en Alemania, el Reino Unido, España e Italia. Alemania es uno de los principales productores en la mayoría de los subsectores, al igual que el Reino Unido. Por su parte, Italia y España son centros importantes de producción de baldosas de cerámica, ladrillos y placas de cubierta y, en menor medida, de porcelana sanitaria. En los nuevos Estados miembros de la UE, la mayor producción se sitúa en Chequia, Polonia y Hungría, países que cuentan con sectores de la cerámica fuertes y que tradicionalmente han exportado hacia otros países de la UE. Sin embargo, los nuevos Estados miembros tienen una presencia relativamente baja en el sector de la cerámica de la UE.

3.11. Merece la pena señalar que, aun cuando los factores que caracterizan y afectan al sector del vidrio también se aplican al sector de la cerámica, hay entre ellos una diferencia significativa. Mientras que el sector del vidrio presenta un elevado grado de concentración, el sector de la cerámica solo cuenta con unas pocas plantas de producción de gran tamaño, concentradas e integradas.

3.12. En líneas generales, el empleo en el sector de la cerámica europeo ha seguido una tendencia descendente desde 2000. El nivel ha ido bajando, en parte debido a una combinación de ciertas exigencias de productividad y a la competencia en aumento de los productos de bajo coste. En 2006 estaban empleadas en el sector de la cerámica de la UE unas 330 000 personas, algo menos que las 360 000 que contaba el sector en 2005. La mayor parte del empleo se concentra en los subsectores de las baldosas para suelo y paredes y el de los ladrillos y placas de cubierta. Estos sectores representaron, en 2006, alrededor del 52 % del empleo de la industria de la cerámica, seguidos por el sector de la porcelana de mesa y ornamental, con un 22 %.

(5) FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Ceramics Sector, octubre de 2008; Eurostat 2006.

3.13. En general, entre el 20 y el 25 % de la producción de cerámica de la UE (más del 30 % en el caso de las baldosas) se exporta a terceros países. La penetración de las importaciones varía entre el 3 % y el 8 % para, por ejemplo, las baldosas y los productos cerámicos refractarios y más del 60 % en el caso de la porcelana de mesa y ornamental. El mayor mercado de exportación de cerámica son los Estados Unidos, seguidos de Suiza y Rusia. Últimamente se ha registrado una tendencia al deterioro de la balanza comercial debido a la competencia creciente en los mercados de la UE de los productos de bajo coste procedentes de, por ejemplo, China y Turquía, un acceso a estos mismos mercados extracomunitarios que sigue siendo restringido y la apreciación gradual del euro respecto de la mayoría de las divisas desde 2000. Por consiguiente, el comercio, y en particular las condiciones comerciales para los exportadores de la UE, se han convertido en cuestiones esenciales para el sector de la cerámica.

3.14. El sector de la cerámica de la UE afronta toda una serie de **retos competitivos**, muchos de ellos acentuados por la globalización y unas normativas medioambientales cada vez más estrictas.

3.15. En algunas categorías de productos, y en particular en el subsector de la porcelana de mesa, la ventaja comparativa europea, que se basa en la innovación y el diseño, va desapareciendo poco a poco, como consecuencia de las exportaciones de bajo coste de las economías emergentes hacia la UE y hacia otros mercados clave. No obstante, la UE sigue siendo un agente mundial fundamental en muchos subsectores, y en especial en el de las baldosas.

3.16. El segundo factor clave de competitividad que plantea problemas al sector de la cerámica de la UE es una normativa y un control medioambientales en general cada vez más estrictos, y en particular la carga que supone el RCCDE. Aunque los costes de energía representan, de promedio, un 30 % de los costes de producción de la industria de la cerámica, las emisiones de CO₂ por tonelada son bajas. La industria de la cerámica representa más del 10 % del total de instalaciones industriales sujetas al RCCDE, pero sus emisiones de CO₂ no alcanzan el 1 % de las emisiones industriales totales. A raíz de la aprobación de la revisión de la Directiva RCCDE, unas 1 800 fábricas de cerámica deberían quedar sujetas al RCCDE en 2013. Estas fábricas representarán menos del 1,5 % de las emisiones industriales de CO₂ cubiertas por el RCCDE. Es importante subrayar que las fábricas de cerámica son por lo general instalaciones pequeñas, de las cuales el 40 % emite menos de 25 000 tCO₂/año y el 70 % menos de 50 000 tCO₂/año.

3.17. Las estructuras de costes de la producción de cerámica, que hace un uso intensivo de energía, se ven afectadas negativamente por los precios al alza de los medios de producción: un rasgo propio de algunos subsectores de la cerámica de la UE es que dependen en gran parte de toda una serie de materias primas que, en proporción cada vez mayor, proceden de terceros países. El estudio ilustra cómo la falta de competitividad de los gastos de producción del proceso de manufactura de la cerámica, en particular en los mercados de la energía, está frenando la competitividad de los productores de cerámica de la UE.

3.18. El principal problema competitivo a que hace frente el sector de la cerámica en la UE es un aumento brusco del volumen de las importaciones de cerámica a partir de terceros países donde la reglamentación medioambiental es menos estricta y las normativas en materia de salud y seguridad, más laxas. El hecho de que la regulación comunitaria alcance niveles relativamente elevados

implica que los productores de cerámica ya no pueden competir en condiciones equitativas en un entorno global, lo que ha dado origen a una serie de retos de competitividad, pero también a perspectivas diversas.

3.19. En este contexto, la estructura de costes de la industria de la cerámica (costes elevados en energía y mano de obra), la rentabilidad relativamente baja del sector y la competencia creciente tanto en la UE como en los mercados de exportación harán que resulte extremadamente difícil para los productores de cerámica cargar los costes adicionales derivados de los derechos de emisión en los consumidores. Además, las tecnologías y técnicas utilizadas en la producción de cerámica para minimizar el uso de energía mediante cocedores ya están avanzadas, y es poco probable que en un futuro próximo puedan realizarse mejoras importantes en términos de eficiencia energética.

3.20. El sector de la cerámica necesita una mano de obra altamente especializada y debe disponer de las herramientas y competencias necesarias que hagan posible el trabajo con diferentes tecnologías y la cooperación entre diferentes departamentos, independientemente de su ubicación. Esto plantea un auténtico reto tanto a las PYME, que examinan las oportunidades del mercado global, como a las grandes empresas que operan en varios países, como puede observarse en el caso del subsector del ladrillo. Las cualificaciones del personal pueden mejorarse a través del aprendizaje permanente, aumentando el atractivo del sector y mediante programas de formación específicos.

4. **¿Cómo puede la industria del vidrio y la cerámica contribuir a la sostenibilidad en la UE, incluida la agenda de la Conferencia de Copenhague?**

4.1. Teniendo presente la sostenibilidad como concepto amplio, deberíamos evaluar los pros y los contras de las industrias del vidrio y la cerámica. Ambos sectores se basan en recursos minerales interiores lo suficientemente abundantes como para garantizar su longevidad, tanto en el área económica de la UE como en un entorno global. En gran medida, estos sectores han gestionado sus efectos medioambientales y no suponen ningún riesgo particular para la salud humana, ya sea la salud en el trabajo o la salud pública.

4.2. En la actualidad no deberíamos esperar grandes innovaciones en los procesos de producción del vidrio y la cerámica. Tanto la fusión del vidrio como la cocción de la cerámica se realizan a temperaturas muy elevadas, lo que quiere decir que las posibilidades de reducir las emisiones de dióxido de carbono tienen unos límites físicos, límites a los que estos sectores se van acercando rápidamente. Lamentablemente, estos límites físicos no se tuvieron en cuenta en la revisión del RCCDE, ya que el sector no fue incluido entre las industrias con uso intensivo de energía con emisiones inherentes a sus tecnologías de fabricación.

4.3. Asimismo, las tecnologías y los procesos utilizados en estos sectores se encuentran en un estadio avanzado por lo que se refiere a la eficiencia energética en el consumo y a la intensidad de carbono. No constituyen un problema para el cambio climático, sino más bien una parte integrante de su solución. Por ejemplo, el sector del vidrio:

- contribuye a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono al ahorrar energía, gracias a su uso como aislante;
- contribuye a generar electricidad libre de carbono en la producción de energías renovables;
- sus emisiones de carbono son muy inferiores a los beneficios en relación con el carbono, y
- presenta otros beneficios sociales, como la preservación médica y alimentaria, que los hacen sostenibles.

4.4. El vidrio se clasifica entre los materiales con una tasa de reciclado muy elevada. Normalmente el proceso de fabricación incluye un circuito de reciclado; puede hablarse, en ciertos aspectos, de una tecnología sin residuos. El vidrio reciclado constituye una parte sustancial del material utilizado, sobre todo en la fabricación de vidrio para envases. El ciclo de vida del material no impone límite físico alguno a su reciclabilidad. En toda Europa se han organizado sistemas de reciclaje, que en 2007 alcanzaron una tasa de reciclaje del 62 % del vidrio para envases. Cualquier esfuerzo para aumentar la tasa de recuperación y el uso de vidrio recuperado pueden mejorar los resultados medioambientales de tres maneras: (1) mejora de la eficiencia energética: un incremento de la tasa de vidrio recuperado del 1 % se traduce en una reducción del consumo de energía del 0,25 %; (2) reducción de las emisiones de dióxido de carbono: un incremento de la tasa de vidrio recuperado del 1 % se traduce en una reducción de las emisiones de CO₂ del 0,47 %; y (3) ahorro de materias primas: el uso de 1 tonelada de vidrio reciclado para fabricar vidrio nuevo ahorra 1,2 toneladas de materias primas vírgenes.

4.5. En la práctica, los productos de vidrio pueden contribuir a la reducción del consumo de energía y, por consiguiente, de las emisiones de CO₂, por ejemplo en los edificios, gracias al uso de fibra de vidrio aislante o de vidrios de baja emisividad. El aislamiento de los techos y las paredes podría suponer un ahorro del orden de 460 Mt anuales (más que el compromiso total de la UE conforme al Protocolo de Kyoto). Así, si la totalidad de los acristalamientos, simples o dobles, de la UE se sustituyera con vidrios dobles o triples de baja emisividad, esto podría evitar la emisión de 97 millones de toneladas de CO₂ al año. Esta cifra se traduce en 21 Mt de petróleo, lo que equivale al consumo energético anual de las viviendas de 19 millones de personas. Otra aplicación que se traduciría en una reducción de las emisiones de CO₂ es el uso de la fibra de vidrio para reforzar el plástico de las turbinas eólicas, así como los materiales de vidrio utilizados en la industria del automóvil para, entre otras cosas, reducir el consumo energético al atenuar la necesidad de acondicionar el aire.

4.6. Se prevé que en los próximos diez años se produzca una gran expansión de las tecnologías solares, en la que el vidrio tendrá una importancia fundamental en los materiales transparentes para la energía fotovoltaica y los sistemas eléctricos de concentración solar, como las chimeneas solares, la producción de biocombustibles con tecnología solar, la fotocatalisis solar, y la depuración y desalinización del agua. Estas aplicaciones tienen un plazo breve de recuperación de emisiones de efecto invernadero y son medioambientalmente compatibles con los principios de la energía sostenible. Los distintos subsectores responsables desempeñan un papel esencial en el apoyo y desarrollo de estas aplicaciones y es de la máxima importancia, tanto desde un punto de vista académico como de producción, que sigan estando ubicados en la UE.

4.7. Las emisiones de gases de efecto invernadero de todo el sector del vidrio ascienden a 20 Mt anuales, las del sector de la cerámica a 27 Mt. En ambos sectores, el potencial de reducción de estas emisiones es muy limitado. Por ello, la inclusión de los sectores del vidrio y la cerámica en el RCCDE no tiene mucho sentido, ni desde el punto de vista físico ni desde el económico. Es más, podría comprometer la potencial reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Pueden presentarse estimaciones similares para prácticamente todas las industrias básicas y de uso intensivo de energía, y deberían evitarse los costes excesivos en el momento de tomar decisiones sobre el tema de las fugas de carbono y sobre las asignaciones basadas en las evaluaciones comparativas para el tercer período del régimen de comercio. Se precisan valores de referencia distintos para los distintos sectores y subsectores que reflejen su diversidad. Tales valores de referencia deberían tener en cuenta las diferencias en las técnicas de producción, los requisitos energéticos y el potencial físico de las plantas para reducir las emisiones.

4.8. Debido al bajo nivel de concentración del sector, la amplia variedad de sus productos y la poca calidad de las estadísticas disponibles, la aplicación equitativa del RCCDE en el sector de la cerámica resultará muy problemática. Por lo que se refiere a evaluar hasta qué punto la industria de la cerámica registra fugas de carbono, el problema de la disponibilidad y la coherencia de la información solo puede resolverse con la agregación de los datos pertinentes a un nivel de 3 dígitos (código NACE, rev. 2-2008). En este nivel de agregación, el riesgo de fugas de carbono puede demostrarse para tres subsectores de la cerámica, a saber, los «productos cerámicos refractarios» (NACE 23.2), los «materiales de construcción de arcilla» (NACE 23.3) y «otros productos cerámicos» (NACE 23.4).

4.9. El sector de la cerámica no tiene el mismo potencial que el sector del vidrio en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, aunque merece la pena mencionar las propiedades de aislamiento térmico de los ladrillos y baldosas modernos y de la fibra mineral. No obstante, el sector de la cerámica constituye un buen ejemplo de consumo y producción sostenibles gracias a las propiedades inherentes de sus productos, como la durabilidad y la higiene, así como por sus valores estéticos. Una vez acabados, la mayoría de los productos de cerámica tienen una larga vida potencial, y muchos de ellos no requieren mantenimiento.

4.10. El sector de la cerámica cuenta con un subsector muy importante: la producción de materiales refractarios. Estos materiales son esenciales para muchas industrias que requieren procedimientos con elevadas temperaturas: el hierro y el acero, el vidrio, la cal y el cemento no podrían obtenerse sin materiales refractarios de alto rendimiento que respaldan y facilitan el uso de las tecnologías más eficaces en los sectores mencionados.

4.11. Para avanzar en términos de competitividad en general y, especialmente, de eficiencia energética y resultados medioambientales, se requiere sobre todo una amplia y efectiva I+D. Esto es válido para todos los sectores del vidrio y la cerámica y en particular para el subsector del vidrio especializado, que por lo general destina la mayor parte de sus ingresos a la innovación debido a la rápida evolución de los productos manufacturados. Aunque este subsector no sea de los más importantes en términos de tonelaje y puestos de trabajo, es esencial para su evolución que permanezca localizado en el territorio de la UE.

4.12. A corto plazo, las exigentes normativas en el ámbito del medio ambiente y la energía, junto con la ausencia de condiciones equitativas a escala internacional, supondrán una enorme presión para las PYME europeas y paralizarán la financiación privada de inversiones innovadoras y de I+D. No obstante, las normas medioambientales también ofrecen incentivos para invertir en I+D con objeto de mejorar la eficiencia energética y limitar la dependencia de las fuentes tradicionales de energía. Como consecuencia, el porcentaje que supone la energía en los costes totales de producción puede disminuir. De todos modos, se trata de efectos a largo plazo, que requerirán iniciativas y una asunción de riesgos importantes por parte de las empresas.

4.13. Hasta la fecha, los requisitos fijados recientemente por la legislación y unas normas más estrictas han resultado en un

mayor número de innovaciones en materia de eficiencia energética y en la optimización de los productos tanto desde el punto de vista medioambiental como el de la salud y la seguridad. Al mismo tiempo se están desarrollando nuevas técnicas de reciclado. No obstante, dada la naturaleza de la cerámica, los posibles avances en materia de reciclado son limitados.

4.14. Si la investigación sigue avanzando, la cerámica puede convertirse en un producto todavía más atractivo como una alternativa más limpia. Un ejemplo de nuevo producto lo ofrecen los bloques de arcilla con un aislamiento térmico mejorado, que a pesar del uso intensivo de energía que supone su producción, pueden contribuir al ahorro de energía cuando se utilizan en la construcción. Otro ejemplo sería el uso de cerámica en los automóviles, que puede servir como tecnología para la fabricación de muchos de los componentes de los motores del futuro debido a su especial resistencia al calor, el desgaste y la corrosión, su ligereza y sus propiedades aislantes tanto de la electricidad como del calor. Es posible que los coches del futuro tengan partes de cerámica en el motor, así como en algunas aplicaciones resistentes al desgaste en los sistemas para el combustible y en componentes adicionales en los sistemas de control de válvulas, como las válvulas mismas o los asientos de válvulas. Es posible que los automóviles del futuro utilicen células de combustible de cerámica para funcionar prácticamente sin emisiones.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina: el papel de la sociedad civil»

(Dictamen exploratorio)

(2009/C 317/03)

Ponente: **Patrik ZOLTVÁNY**

Mediante carta del 2 de septiembre de 2008, la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, y el Comisario de Ampliación, Olli Rehn, solicitaron al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 9 del Protocolo de Cooperación entre el CESE y la Comisión Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Las relaciones entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina: el papel de la sociedad civil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2009 (ponente: **Patrik Zoltvány**).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Principales recomendaciones del dictamen

1.1. Recomendaciones a las instituciones y órganos de la Unión Europea (UE):

- Que apoyen al Gobierno de Bosnia y Herzegovina en la elaboración de una estrategia de desarrollo de la sociedad civil ⁽¹⁾.
- Que intensifiquen el apoyo, también en términos económicos, a las organizaciones de la sociedad civil en Bosnia y Herzegovina a fin de mantener su independencia del gobierno y asegurar la sostenibilidad de los proyectos que gestionan.
- Que creen sistemas de ayuda financiera más apropiados y eficaces a fin de abreviar los prolijos procedimientos de solicitud y toma de decisiones. Esto es aplicable también a la nueva facilidad establecida por la Comisión Europea (CE) para promover el diálogo y el desarrollo de la sociedad civil. Las ayudas deberían ser accesibles a una amplia gama de organizaciones interesadas y ser flexibles para responder a sus necesidades.
- Que aceleren las negociaciones sobre el sistema de exención de visados y apoyen de manera activa el cumplimiento de las normas técnicas y de los demás requisitos.
- Que se establezca una distinción entre ONG e interlocutores sociales por lo que se refiere a la elaboración y adopción de estrategias de apoyo.
- Que respalden programas de apoyo centrados en el fortalecimiento de capacidades de los interlocutores sociales, a fin de reforzar su capacidad para entablar un diálogo social eficaz.
- Que apoyen activamente el diálogo social y civil en Bosnia y Herzegovina.
- Que participen como intermediarios activos en la elaboración de la nueva Constitución.
- Que insistan en la aplicación de los textos ratificados a nivel internacional y de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, y que garanticen que las organizaciones de sindicatos y empresarios puedan registrarse sobre la base de un fundamento jurídico específico que les permita funcionar de manera efectiva.
- Que apoyen sistemáticamente aquellos proyectos que estén gestionados por organizaciones de la sociedad civil y se centren en promover la idea de la integración europea en el conjunto de la sociedad. El debate sistemático sobre las cuestiones relativas a la integración europea debería incluir a todos los sectores de la sociedad, incluida la sociedad civil.
- Que apoyen proyectos cuyo objetivo sea transferir conocimientos técnicos y experiencias de los Estados miembros de la UE a Bosnia y Herzegovina. La contribución de los «nuevos» Estados miembros de Europa Central y Oriental podría suponer un valor añadido real. Las instituciones de la Unión Europea deberían brindar mayor reconocimiento y apoyo a los «proyectos de hermanamiento» e impulsarlos en mayor medida. El programa de apoyo para fomentar el diálogo y el desarrollo de la sociedad civil, recientemente creado, puede contribuir a este tipo de actividades.
- Que permitan que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina visiten las instituciones de la UE y participen gratuitamente en conferencias y actos organizados por la UE.
- Que refuercen el apoyo a las redes regionales de las organizaciones de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales y desarrollen programas regionales.

⁽¹⁾ Según la definición del Comité Económico y Social Europeo, el término «sociedad civil» abarca las organizaciones patronales, las organizaciones de trabajadores, así como otras organizaciones no gubernamentales y grupos de interés.

- Que mantengan un diálogo sistemático con otros donantes para facilitar a las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina y los Balcanes Occidentales en su conjunto una asistencia con objetivos concretos, eficaz, eficiente y oportuna.
 - Que organicen reuniones regulares con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil a fin de responder con más flexibilidad a sus expectativas y necesidades.
- 1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se propone:
- Crear un Comité Consultivo Mixto (CCM) entre el CESE y las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina al objeto de promover e impulsar el diálogo civil en este país.
 - Participar activamente en el nuevo programa para el diálogo entre los pueblos (P2P) gestionado por la Comisión Europea (Dirección General de Ampliación): el CESE podría preparar y organizar visitas de estudio a la UE (sobre todo, a Bruselas) para los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina.
 - Ofrecer la posibilidad a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina de visitar el CESE y familiarizarse con sus actividades.
- 1.3. Recomendaciones a las autoridades de Bosnia y Herzegovina:
- Que creen un entorno legal que apoye el desarrollo de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de empresarios y los sindicatos.
 - Que elaboren una estrategia de desarrollo de la sociedad civil: ello podría constituir la base de una sociedad civil viable como elemento necesario de una sociedad democrática madura. La estrategia debería desarrollarse en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.
 - Que mantengan un diálogo sistemático sobre los problemas relativos a las organizaciones de la sociedad civil con sus representantes; el enfoque gubernamental sobre la sociedad civil debería ser más inclusivo.
 - Que creen diversos incentivos para las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los de carácter económico, a fin de apoyar su desarrollo y la continuidad de sus actividades. Debe establecerse un sistema transparente de subvenciones que permita a las organizaciones de la sociedad civil solicitar ayudas financiadas con cargo al presupuesto del Estado.
 - Que aumenten el nivel de diálogo y cooperación con las autoridades públicas, garantizando el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).
- Que resuelvan la cuestión del registro de la Confederación de sindicatos de Bosnia y Herzegovina.
 - Que respalden activamente la creación de un Consejo Económico y Social a nivel estatal, de acuerdo con los progresos realizados para crear instituciones estatales en relación con los temas económicos y sociales.
 - Que agilicen los trabajos sobre las condiciones necesarias para aplicar el sistema de exención de visados.
 - Que introduzcan una educación a la ciudadanía en los ámbitos de actividad de la sociedad civil.
- 1.4. Recomendaciones a las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina:
- Que fomenten los planteamientos ascendentes y la organización autónoma de la sociedad civil, contribuyendo a reforzar la responsabilización social de las OSC.
 - Que incrementen la sensibilización respecto del papel desempeñado por la sociedad civil en el proceso político.
 - Que faciliten la creación de redes y el establecimiento de asociaciones, por ejemplo, en los ámbitos del intercambio de información, conocimientos técnicos y experiencia.
 - Que potencien el conocimiento y la comprensión de la integración de la UE, las políticas y las instituciones comunitarias.
 - Que refuercen la educación y formación en las OSC.
 - Que impulsen el diálogo interétnico e interreligioso y aumenten el grado de cooperación, creación de redes y hermanamientos entre las OSC.
- ## 2. Antecedentes del dictamen
- 2.1. *Los objetivos de la Unión Europea en los Balcanes Occidentales*
- La región de los Balcanes Occidentales se halla entre las principales prioridades regionales de la política exterior de la Unión Europea (UE). El principal objetivo de la UE en los Balcanes Occidentales es aumentar la estabilidad y la prosperidad de la región. La preparación de los países de los Balcanes Occidentales para su adhesión a la UE puede señalarse como un objetivo igualmente importante. Para alcanzarlo, la UE está utilizando instrumentos específicos de ayuda a la preadhesión.
- El Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) se puso en marcha para ayudar a los países de la región en su camino hacia la UE. Incluye el diálogo político, preferencias comerciales significativas y asistencia financiera. Incluye asimismo el establecimiento de una relación contractual completa, que debería ayudar a los países de la región a preparar su futura adhesión. El desarrollo de la sociedad civil y la democratización figuran entre los objetivos del PEA y deberían contribuir a la estabilización política, económica e institucional de la región. Se considera que la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) constituye un paso importante hacia la plena adhesión a la UE.

2.2. El Comité Económico y Social Europeo y los Balcanes Occidentales

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) desempeña un papel importante en el apoyo del desarrollo de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales. En 2004 creó el Grupo de contacto «Balcanes Occidentales», que es el único organismo permanente y específico del CESE que se ocupa de esta región concreta. Este órgano forma parte de una amplia serie de instancias comunitarias activas en esta zona, y se concentra en el valor añadido que puede aportar a la actuación general de la Unión en este ámbito.

Los principales objetivos del CESE en los Balcanes Occidentales son el seguimiento de los cambios que se producen en la situación política, económica y social de los países de la región, así como en las relaciones entre la UE y esta región y, de manera más específica, la aplicación del Programa de Salónica y la evolución del PEA; el fomento de la cooperación entre el CESE y las organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales, así como con los consejos económicos y sociales nacionales o instituciones similares y, por último, la promoción y optimización de los intercambios de buenas prácticas entre las OSC de la UE y sus homólogos de la región de los Balcanes Occidentales.

3. Evolución de la situación política en Bosnia y Herzegovina

3.1. La situación política actual

La evolución política de Bosnia y Herzegovina sigue sufriendo las consecuencias de la guerra y del Acuerdo de Dayton, por el que se creó este Estado independiente en su forma actual. Las fuerzas políticas en liza tratan cada una de sacar partido del marco institucional de Dayton y de superar las limitaciones inherentes a este acuerdo. La comunidad internacional, al igual que el propio país, reconocen cada vez más la necesidad de normalizar y modernizar la gobernanza en Bosnia y Herzegovina, a pesar de que los dirigentes de la clase política conceden un apoyo desigual a este proceso, impulsado esencialmente a nivel internacional.

En los próximos años, el principal reto político que deberá afrontar el país es el de la reforma constitucional, sin la cual resultará difícil progresar hacia un Estado más democrático y eficaz, aplicar todo el programa de reformas y aproximarse a la Unión Europea. La reforma de la estructura constitucional de Dayton no puede imponerse desde el exterior, aunque la comunidad internacional en general y la UE en particular están dispuestas a ayudar. Deberá ser el resultado de un consenso entre los responsables políticos de Bosnia y Herzegovina y recabar un amplio apoyo de los ciudadanos. El proceso, que podría afectar a todos los ámbitos, será muy delicado y su culminación podría requerir bastante tiempo.

Cabe señalar que los responsables políticos tienen visiones diferentes del futuro del país y que sigue habiendo cierta desconfianza entre los ciudadanos de las diferentes etnias. En general prevalece la retórica nacionalista y los dirigentes de Bosnia y Herzegovina no han avanzado hacia la creación, mediante la reforma del marco constitucional, de estructuras oficiales más funcionales y eficaces, capaces de respaldar el proceso de integración europea.

Ante las inquietudes acerca de la estabilidad política de Bosnia y Herzegovina y el resto de la región, se ha aplazado en varias ocasiones el cierre de la Oficina del Alto Representante (OAR). En febrero de 2008 el Consejo de Aplicación de la Paz (CAP) decidió que el cierre dependería de los progresos del país respecto del cumplimiento de cinco objetivos particulares y dos condiciones específicas (firma del AEA y estabilización de la situación política). Salvo para la finalización de la decisión que define el estatuto de Brčko, los progresos relativos a los cinco objetivos ⁽²⁾ han sido muy limitados.

3.2. Las relaciones políticas con la UE y los países vecinos

3.2.1. Las relaciones con la Unión Europea

Las negociaciones relativas a un AEA con Bosnia y Herzegovina se entablaron en noviembre de 2005. El AEA fue rubricado el 4 de diciembre de 2007 y firmado el 16 de junio de 2008, a raíz de los progresos realizados en cuatro ámbitos esenciales definidos por la Comisión Europea y el Consejo en 2005 ⁽³⁾. En espera de la ratificación del AEE por todos los Estados miembros de la UE, las medidas de este acuerdo relacionadas con el comercio se han aplicado a través del Acuerdo interino, aplicable desde el 1 de julio de 2008. En particular, el AEE ha formalizado las preferencias comerciales concedidas por la UE a los productos bosnios desde 2000 (sobre una base autónoma) y ha conducido a Bosnia y Herzegovina a eliminar progresivamente las restricciones al comercio y a reducir paulatinamente los derechos de aduana que aplicaba a los productos comunitarios. Hasta la fecha, la aplicación del Acuerdo interino ha resultado satisfactoria.

(2) 1) Resolución aceptable y sostenible de la cuestión del reparto de bienes entre el Estado y los demás niveles de gobierno; 2) resolución aceptable y sostenible de la cuestión de los bienes militares; 3) finalización de la decisión que define el estatuto de Brčko; 4) sostenibilidad fiscal (fomentada por un acuerdo sobre una metodología permanente del coeficiente de la Autoridad de Imposición Indirecta y el establecimiento de un Consejo Fiscal Nacional); y 5) asentamiento del Estado de Derecho (demostrado por la aprobación de una Estrategia Nacional sobre los Crímenes de Guerra, una Ley de asilo y extranjería y una Estrategia Nacional de Reforma del Sector de la Justicia).

(3) 1) aplicación de la reforma de la policía con arreglo al acuerdo de octubre de 2005 sobre la reforma de las fuerzas policiales; 2) cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia; 3) adopción y aplicación de toda la legislación necesaria en el ámbito de la radiodifusión pública; y 4) desarrollo del marco legislativo y de la capacidad administrativa necesarios para la aplicación adecuada del Acuerdo de Estabilización y Asociación.

Paralelamente a las negociaciones relativas al AEE, el 17 de septiembre de 2007 se firmó un Acuerdo sobre facilitación de visados, que entró en vigor en enero de 2008. Este acuerdo reduce, e incluso elimina para determinadas categorías de ciudadanos, los derechos exigidos para el tratamiento de los visados. Asimismo, simplifica los procedimientos que regulaban su concesión para muchos grupos de ciudadanos, en particular, los estudiantes, empresarios y periodistas. El 26 de mayo de 2008 la Unión Europea comenzó a debatir la introducción de un régimen de exención de visado para los ciudadanos bosnios. Para poder finalizar las negociaciones, Bosnia y Herzegovina debería progresar en el cumplimiento de todos los criterios.

En lo que respecta a la ayuda financiera de preadhesión, el Documento indicativo de planificación plurianual para Bosnia y Herzegovina para el período 2008-2010 se adoptó en septiembre de 2008. La Comisión Europea (CE) concedió a Bosnia y Herzegovina un importe total de 74,8 millones de euros en aplicación del instrumento de preadhesión (IPA). Los principales ámbitos de intervención son los siguientes: refuerzo del Estado de Derecho y de las estructuras de la Administración pública, desarrollo económico y social y estabilización democrática. En el marco del instrumento para la sociedad civil (Civil Society Facility) se asignaron 6,5 millones de euros, al desarrollo de la sociedad civil dentro de los programas nacionales del IPA 2007/2008. Las organizaciones de la sociedad civil de Bosnia y Herzegovina se benefician también de actividades regionales y de programas de visitas financiados por el programa de beneficiarios múltiples (Multi-Beneficiary Programme). Los fondos comunitarios concedieron otros 5,7 millones de euros en apoyo del presupuesto de la Oficina del Alto Representante hasta junio de 2009.

La delegación de la CE en Sarajevo se encarga de ejecutar la ayuda proporcionada en virtud de IPA y de los remanentes de CARDS. La gestión descentralizada de las ayudas sigue siendo un objetivo a medio plazo para Bosnia y Herzegovina. Los preparativos para la aplicación descentralizada han progresado ligeramente. En el Ministerio de Hacienda y Tesoro, el Fondo nacional y la Unidad central de finanzas y contratos se ha empezado a dotar de personal y el proceso de contratación sigue su curso. La complejidad del entorno institucional y político en Bosnia y Herzegovina ha provocado retrasos considerables en la ratificación del acuerdo marco del instrumento IPA. Aún no está garantizada la correcta aplicación del acuerdo. En consecuencia, también se ha retrasado la ejecución del programa del instrumento de preadhesión 2007.

3.2.2. Las relaciones con Croacia

Desde el año 2000, las relaciones con Croacia han cambiado sustancialmente. Los dos países han celebrado nuevos acuerdos sobre el retorno de los refugiados por su frontera común y han firmado un acuerdo de libre comercio, cuya aplicación fue prácticamente inmediata. En febrero de 2008, la Asamblea parlamentaria de Bosnia y Herzegovina adoptó un acuerdo sobre la doble ciudadanía con Croacia. Se estima que unos 400 000 ciudadanos de Bosnia y Herzegovina poseen también la ciudadanía croata. Siguen existiendo entre los dos Estados desacuerdos fronterizos y obstáculos a la transferencia de asuntos jurídicos y la extradición en el caso de delitos penales y crímenes contra la humanidad.

3.2.3. Las relaciones con Serbia

Desde la caída del régimen de Milosevic, las relaciones con Serbia han mejorado de manera significativa, estableciéndose relaciones diplomáticas a partir del 15 de diciembre de 2000. Durante la presidencia de Bosnia y Herzegovina del Proceso de cooperación en Europa del Sureste (PCESE) en 2003-2004, los Ministros de Asuntos Exteriores de la antigua Yugoslavia se reunieron con sus homólogos del sureste de Europa con el objetivo de consolidar su compromiso en favor de unas relaciones de buena vecindad, estabilidad, seguridad y cooperación en la región.

La campaña electoral que se desarrolló en Bosnia y Herzegovina en octubre de 2006 se caracterizó por un refuerzo de las relaciones oficiales entre la República Srpska y Serbia, que culminó el 26 de septiembre de 2007 con la firma en Banja Luka de un Acuerdo especial de relaciones paralelas, aunque las dos partes destacaron que dicho acuerdo no socavaría de ninguna manera la soberanía, la integridad territorial ni la independencia política de Bosnia y Herzegovina.

Sin embargo, siguen existiendo tensiones potenciales en las relaciones entre Bosnia y Herzegovina y Serbia. Tras la declaración de independencia de Kosovo, aumentaron las posturas anti-Dayton y las amenazas secesionistas en la República Srpska. El 21 de febrero de 2008, la Asamblea Nacional de la República Srpska aprobó una resolución en la que vincula la posición de la República Srpska en Bosnia y Herzegovina a la de Kosovo en Serbia y se describen las circunstancias en las que la República Srpska estaría autorizada a separarse.

3.2.4. Cooperación regional

Las relaciones con Montenegro son buenas y se han intensificado. Se han firmado acuerdos de cooperación en los ámbitos de defensa, cooperación policial, protección civil y cooperación transfronteriza.

Las relaciones con la Antigua República Yugoslava de Macedonia son satisfactorias, tanto a nivel bilateral como en el contexto regional. Se han celebrado acuerdos sobre la readmisión, la cooperación policial y la protección civil.

Las relaciones con Albania se han intensificado y Bosnia y Herzegovina ha decidido abrir una embajada en Tirana.

Bosnia y Herzegovina participa activamente en los programas e iniciativas de cooperación regional, por ejemplo, en el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (ACLIC).

4. Evolución de la situación económica en Bosnia y Herzegovina

4.1. La situación actual de la economía en Bosnia y Herzegovina

A pesar de un ambiente político difícil, los resultados económicos de Bosnia y Herzegovina han sido estables durante cuatro años, estimándose el crecimiento de su PIB para 2008 en un 5,5 %. Limitada al 1,5 % en el primer trimestre de 2007, la inflación comenzó a aumentar durante la segunda mitad del año, impulsada por la subida de los precios de la alimentación y los trans-

portes, y alcanzó un 4,9 % en diciembre, para acelerarse hasta un 9,5 % en agosto de 2008. El déficit por cuenta corriente cayó del 21,3 % del PIB en 2005 al 11,4 % en 2006, pero se volvió a agravar en 2007, alcanzando un 12,7 % del PIB. En cuanto al déficit comercial, descendió del 49,6 % del PIB en 2005 a aproximadamente un 37 % en 2006 y 2007. De momento es poco probable que mejore la situación, ya que en 2007 el desarrollo de las exportaciones se vio frenado, las importaciones volvieron a aumentar y es probable que la inversión extranjera directa (IED) disminuya, debido a la crisis financiera mundial. En 2006, el superávit fiscal global alcanzó un 3 % del PIB, debido esencialmente al incremento de los ingresos derivado de la introducción del IVA. El superávit cayó al 1,3 % del PIB en 2007 y podría convertirse en un déficit en 2008, debido, entre otros factores, al aumento de las devoluciones del IVA.

Como otros países en transición, Bosnia y Herzegovina se caracteriza por una economía en expansión pero se enfrenta a una pobreza muy extendida y a graves dificultades sociales. Las estimaciones relativas a la tasa de desempleo oscilan entre el 16 y el 44 %. Bosnia y Herzegovina sufre las consecuencias de la crisis financiera y económica, que pone en peligro la situación económica, social y étnica, así como las relaciones dentro de la UE y en la región.

La estructura gubernamental de Bosnia y Herzegovina es compleja y absorbe más del 50 % del PIB. La fragmentación de las estructuras, la escasez de recursos, la falta de experiencia y la gestión caso por caso adoptada en apoyo de las capacidades nacionales socavan la capacidad del Gobierno para elaborar y ejecutar las políticas.

El principal socio comercial de Bosnia y Herzegovina es la UE (los intercambios con la UE representan más del 50 % del volumen total de su comercio exterior). La firma del AEA y la entrada en vigor del Acuerdo interino deberían conducir a una profundización de esta relación y a una mayor integración de los intercambios comerciales con la UE. Bosnia y Herzegovina dirige sus exportaciones principalmente hacia Italia, Alemania y Eslovenia, países de los que también importa, así como, en menor medida, de Austria. Sus exportaciones consisten esencialmente en metales, madera y productos derivados, productos minerales y productos químicos. Importa, en particular, maquinaria, productos minerales, productos alimenticios y productos químicos.

5. Situación actual y papel de las organizaciones de la sociedad civil

5.1. El diálogo social

5.1.1. Entorno legal

El diálogo social no existe formalmente en Bosnia y Herzegovina. Esto se debe a que la actual Constitución no contiene disposiciones relativas a la creación de instituciones a nivel de gobierno encargadas del diálogo social o de la educación.

Bosnia y Herzegovina ha ratificado los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La libertad de asociación está garantizada por las constituciones de Bosnia y Herzegovina, la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska. Las dos entidades disponen de su propia legislación laboral, al igual que el distrito de Brčko.

La Ley de asociaciones y fundaciones promulgada por Bosnia y Herzegovina en diciembre de 2001 no contiene disposiciones que regulen el registro de una federación sindical a nivel nacional.

Sin embargo, según el informe de seguimiento 2008 de la Comisión Europea, no se ha realizado ningún progreso en este ámbito. La ausencia de poderes a nivel estatal en el ámbito del empleo y las políticas sociales sigue obstaculizando el desarrollo de una estrategia para el empleo a escala del país. Esgrimiendo argumentos de carácter constitucional, la República Srpska se niega sistemáticamente a conceder al Estado un papel en las cuestiones relativas al mercado laboral interior. Aunque las dos entidades y el distrito de Brčko sí han elaborado estrategias de empleo y proyectos en favor de un empleo activo, apenas existe coordinación entre ellas.

La situación respecto del diálogo social es similar. La Confederación de Sindicatos no ha conseguido ser registrada a nivel estatal. En virtud de la ley vigente, el registro de los sindicatos equivale a su reconocimiento y representatividad. Además, el fundamento jurídico y el procedimiento aplicable a los interlocutores sociales son idénticos para todas las demás organizaciones de la sociedad civil, como las agrupaciones de consumidores o asociaciones deportivas, lo cual es desproporcionado. La complejidad de la organización política y social bosnia sigue afectando el diálogo entre los interlocutores sociales, y no parece que exista ninguna solución inmediata. La falta de claridad acerca del registro legal de los sindicatos bloquea los progresos hacia el establecimiento de convenios colectivos. Se necesitaría una nueva ley que sustituyera a la existente sobre asociaciones y fundaciones, para evitar que el Gobierno siga disponiendo de un poder discrecional sobre la decisión de registrar o no una nueva organización.

5.1.2. Interlocutores sociales

5.1.2.1. Empresarios

En el caso de Bosnia y Herzegovina resulta difícil hablar de organizaciones de empresarios activas a nivel estatal. En ausencia de Ministerio de Trabajo a nivel del Estado, y dado que muchas cuestiones económicas competen a los gobiernos de las entidades, no existe ningún tipo de coordinación o cooperación oficial entre las organizaciones de empresarios a nivel estatal.

Las dos organizaciones principales de empresarios son la Asociación de empresarios de la Federación de Bosnia y Herzegovina y la Asociación de empresarios de la República Srpska. Ambas participan en los consejos económicos y sociales a nivel de las entidades. El principal problema con que se enfrentan las organizaciones de empresarios, tanto a nivel interno como externo, es el de la representatividad y la representación efectiva de los intereses de sus miembros de cara a las autoridades públicas.

5.1.2.2. Sindicatos

En la Federación de Bosnia y Herzegovina y en la República Srpska, el porcentaje de sindicalización en el sector oficial de la economía es bastante elevado. La Confederación de Sindicatos Independientes (Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine, SSSBiH) agrupa a los trabajadores en la Federación de Bosnia y Herzegovina, mientras que la Confederación de Sindicatos de la República Srpska (Savez Sindikata Republike Srpske, SSRS) asume la misma misión en la República Srpska. En una asamblea constituyente celebrada el 24 de junio de 2005 en Sarajevo, las confederaciones sindicales de las dos entidades de Bosnia y Herzegovina (la Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska) fundaron una organización central común para los sindicatos independientes de Bosnia y Herzegovina (KSBiH). La KSBiH ha presentado una solicitud de registro a nivel estatal, pero la respuesta aún está pendiente.

5.1.3. Evaluación de los mecanismos existentes

No existe un consejo económico y social a nivel estatal debido, esencialmente, a la falta de voluntad de organizar la cuestión del diálogo civil en ese nivel, en particular, por parte de la República Srpska (4). Existen dos códigos laborales –uno en cada entidad– y no existe un Ministerio de Trabajo a nivel del Estado. Las principales cuestiones que interesan a los interlocutores sociales, como las políticas económicas, el derecho laboral o la educación incumben a las entidades y a los gobiernos locales. No se ha establecido aún un verdadero mercado único (incluido el mercado laboral) en Bosnia y Herzegovina. Los consejos económicos y sociales sólo funcionan a nivel de las entidades y son financiados por el Gobierno. El obstáculo formal que sigue impidiendo la creación de un CES a nivel del Estado es la falta de reconocimiento de una organización sindical central. Por otra parte, cabe señalar que las capacidades de los interlocutores sociales siguen siendo débiles y que se necesita una mayor profesionalización de su trabajo a nivel interno.

5.2. El diálogo civil

5.2.1. Entorno legal

La historia del desarrollo de la sociedad civil en Bosnia y Herzegovina es «limitada». Antes de la guerra, existían varias organizaciones públicas activas esencialmente en los ámbitos cultural y deportivo. Durante la guerra y después de ella, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales (ONG) centraron su actividad en la distribución de ayuda humanitaria, y sólo reorientaron de forma paulatina su actividad hacia las tareas más habituales.

Las ONG pueden registrarse a nivel nacional, a nivel de las entidades, a nivel cantonal (para la Federación de Bosnia y Herzegovina) o municipal. Desde 2002 la ley sobre asociaciones y fundaciones autoriza a las ONG a registrarse ante el Ministerio de Justicia y a trabajar en cualquier lugar del país. No obstante, debido a la complejidad de los procedimientos necesarios para obtener el registro a nivel estatal, así como a la falta de reconocimiento del registro estatal en las entidades (República Srpska), muchas ONG prefieren registrarse a este nivel. En 2004, el Estado,

(4) El Primer Ministro de la República Srpska, Milorad Dodik declaró el 22 de agosto de 2007 que el Gobierno de esta República no respaldaría la creación de un consejo social en Bosnia y Herzegovina, considerando que las cuestiones económicas y sociales fundamentales se tratan en las entidades y que la creación de este consejo es una cuestión de carácter político.

los gobiernos de las entidades y el Distrito de Brčko firmaron un Memorando de acuerdo para el establecimiento de un registro conjunto de las asociaciones y fundaciones en Bosnia y Herzegovina. Este acuerdo fomenta la libertad de movimiento de las asociaciones y fundaciones e instaura un sistema de acceso rápido a la información sobre todas ellas.

La Ley de asociaciones y fundaciones se modificó y entró en vigor en 2008. La normativa relativa al registro de 2002 sigue aplicándose, lo que complica el proceso de registro. Las autoridades de Bosnia y Herzegovina están tratando de modificarla, con el fin de reducir el número de formularios requeridos. También está previsto instaurar el registro en línea.

Según un estudio preparado por el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países (5), uno de los principales problemas con que se enfrentan las organizaciones de la sociedad civil es el sistema del IVA, recientemente introducido. La ley sobre el IVA, que entró en vigor en Bosnia y Herzegovina el 1 de enero de 2006, introdujo un tipo impositivo único del 17 %, lo que representa un aumento del impuesto. Desde esa fecha, las organizaciones de la sociedad civil deben pagar cargas suplementarias (de carácter social, sanitario) cuando contratan personal. Impuestos suplementarios gravan las donaciones. El sentimiento general es que unas exenciones fiscales aplicables al sector de la sociedad civil serían bienvenidas y facilitarían su trabajo.

Otro tema importante es el de la financiación pública de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En la mayoría de los casos, estas organizaciones consideran que los fondos públicos no se distribuyen con suficiente transparencia. Aún no se aplica la legislación sobre el voluntariado. La deficiente aplicación de la legislación y la necesidad de armonizar la legislación siguen siendo cuestiones sensibles. Varias de estas organizaciones observan que el proceso de elaboración de las leyes en Bosnia y Herzegovina no es ni transparente ni accesible.

Las OSC consideran que reciben poca ayuda de las autoridades políticas, ya que algunas de éstas ven en el sector de sociedad civil un rival. Por otra parte, hay una incompreensión general entre las autoridades locales en cuanto a los valores y las ventajas de una asociación con la sociedad civil.

5.2.2. La situación de los diversos grupos de interés

En la actualidad, el número total de OSC registradas en Bosnia y Herzegovina se aproxima a las 8 000 (6), pero las que son activas son muchas menos. Las rentas del tercer sector representan un 4,5 % del PIB mientras que los gastos de funcionamiento ascienden al 2,4 %. El sector emplea a un 1,45 % de la población activa (7).

(5) *Main Findings on the Level of Cooperation Between the UN Agencies and Civil Society Organizations in BiH*, enero de 2007, documento de trabajo del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países en Bosnia y Herzegovina.

(6) Dato de febrero de 2005, extraído de *Report of the EU funded Project «Mapping Study of Non-State Actors in Bosnia-Herzegovina»*, (Informe sobre el proyecto financiado por la UE «Estudio descriptivo de los agentes no estatales en Bosnia y Herzegovina») de septiembre de 2005.

(7) «Employment, Social Service Provision and the Non-governmental Organisation (NGO) Sector. Status and Prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and Policy Implications», *Qualitative Study #3*, 2 de abril de 2005; DFID Labour and Social Policy Project.

El principal ámbito de actividad de las OSC es la defensa de los derechos humanos. También son muy activas en la educación, cuestiones de género, desarrollo económico, ayuda humanitaria, desarrollo de la sociedad civil, salud, juventud e infancia, y el desarrollo comunitario.

5.2.3. Evaluación de los mecanismos existentes

Se ha registrado cierto progreso respecto de la institucionalización de la relación entre las autoridades y el sector no gubernamental a nivel estatal. El 7 de mayo de 2007, el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina firmó con los representantes de la sociedad civil un acuerdo de cooperación con el sector no gubernamental del país.

En octubre de 2007, en aplicación de este acuerdo, se instituyó un Consejo de la Sociedad Civil. Aunque este Consejo no representa al conjunto de la sociedad civil, cuenta con 31 subsectores que lo convierten en el foro más potente de representación de las ONG en el país. No obstante, las autoridades deberían desplegar mayores esfuerzos por instaurar una comunicación regular y sistemática con la sociedad civil y por fomentar su participación en la elaboración de las políticas.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

6. El papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de integración en la UE

7. *Las organizaciones de la sociedad civil y el proceso de integración europea*

La idea europea no está muy arraigada en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Los ciudadanos consideran la integración europea de Bosnia y Herzegovina como un proyecto lejano. La mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil tienen poca experiencia a la hora de colaborar con sus homólogos de países de la UE. El debate sobre la UE acaba de empezar en el país. Las organizaciones de la sociedad civil centran sus proyectos en las prioridades fijadas por los donantes: organizaciones internacionales y donantes gubernamentales y locales. La defensa de la integración europea de Bosnia y Herzegovina en cada sector no es realmente visible, a excepción de las actividades de las ONG internacionales. A pesar de ello, el 80 % de los ciudadanos apoyan la futura adhesión de Bosnia y Herzegovina a la UE, lo que es un buen punto de partida en favor de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en cuanto al cumplimiento de los criterios de adhesión.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Emisiones del transporte por carretera: medidas concretas para superar el estancamiento»

(Dictamen de iniciativa)

(2009/C 317/04)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Emisiones del transporte por carretera: medidas concretas para superar el estancamiento».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Edgardo Maria Iozia**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 109 votos a favor y 7 en contra, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La lucha contra la contaminación atmosférica y acústica requiere la participación de un gran número de instituciones. A este respecto, un papel fundamental corresponde a las instituciones de la Unión Europea, encargadas de promover y actualizar la legislación, a los Estados miembros, que deben ponerla en práctica mediante disposiciones de aplicación, así como a los entes territoriales, responsables del control de los contaminantes y del ruido. Por lo tanto, la responsabilidad del estancamiento de los progresos en este ámbito es compartida y cada nivel de competencia debe incrementar su compromiso para eliminar o reducir todo lo posible los riesgos para la salud y el bienestar de los ciudadanos.

1.2. Las emisiones del transporte privado, público y de mercancías por carretera son causa de enfermedades y del deterioro de la calidad de vida, especialmente de los habitantes de zonas urbanas, que representan más del 75 % de los ciudadanos europeos. A pesar de las iniciativas de la Comisión destinadas a adaptar la legislación europea –como el reciente paquete de medidas «Hacia un transporte más ecológico» (*Greening Transport*)– se registra en los Estados miembros un estancamiento de los progresos en materia de lucha contra la contaminación atmosférica y contra el ruido causado por el tráfico.

1.3. Aunque la legislación –al menos por lo que se refiere a la calidad del aire– se ha adaptado y mejorado con el paso de los años, debe destacarse la falta de avances en la cantidad y la calidad de los controles, tanto sobre las emisiones de los vehículos de motor y motocicletas como sobre la cantidad de gas y de partículas en el aire. Debe reconocerse a la Comisión que ha impulsado de forma notable los aspectos técnicos y científicos, por medio de los programas Tremove, del análisis de los efectos de las distintas políticas en el sector de los transportes, así como con el desarrollo del sistema Copert 4 (Computer Program for estimating Emissions from Road Transport – Programa de estimación de las emisiones del transporte por carretera), en el marco de las actividades del Centro Temático Europeo sobre el Aire y el Cambio Climático, continuadas por el Centro Común de Investigación. Esta metodología es parte integrante de la Guía sobre las

emisiones en Europa EMEP/Corinair, elaborada por una *task force* de la CEPE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas) dedicada a la evaluación y la proyección de los datos.

1.4. En el paquete sobre el transporte ecológico se presenta una propuesta para reducir la contaminación acústica causada por el tráfico ferroviario, al tiempo que se ha aprobado, el 22 de junio de 2009, el Reglamento COM(2008) 316 sobre la seguridad general de los vehículos de motor, que prevé una reducción sustancial del nivel de ruido de los neumáticos.

1.5. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) recomienda a la Comisión, al Consejo de Medio Ambiente, al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, y al Parlamento Europeo que adopten sin demora disposiciones para reforzar las medidas de control, con el fin de proteger la salud de los ciudadanos. Si se realizaran controles fuera del ciclo y en carretera, especialmente durante su uso, se demostraría que los vehículos de motor actuales son más ruidosos que los de hace treinta años y producen emisiones sensiblemente superiores a las que registran los ciclos de ensayos.

1.6. El CESE destaca que falta un enfoque consolidado dado que los reglamentos de la CEPE no cuentan con sistemas de control eficaces, como los reglamentos de la UE, y el modelo de autocertificación, que confía las verificaciones a los mecanismos de control del mercado, ha resultado insuficiente.

1.7. El CESE enumera toda una serie de acciones que las distintas autoridades de la Unión Europea, los Estados miembros y los entes territoriales podrían adoptar para reducir los efectos de la contaminación atmosférica:

- lograr la participación de la población, incentivando un comportamiento apropiado para alcanzar el bienestar colectivo y aumentando la transparencia y la información por medio de carteles y sitios web;
- fomentar la educación y la formación sobre temas medioambientales y ecológicos;

- difundir buenas prácticas como un abono de transporte que da derecho a utilizar gratuitamente el transporte público;
 - utilizar, para el transporte público urbano, tranvías eléctricos y trolebuses que en la actualidad también pueden funcionar con baterías, lo que permite utilizarlos en zonas sin cables aéreos;
 - limitar el tráfico privado, mejorando y potenciando el transporte público;
 - establecer una imposición fiscal diferenciada dependiendo del vehículo y el carburante en función del grado de contaminación, así como permisos de pago para entrar en los cascos urbanos, que tengan en cuenta la capacidad contributiva de los ciudadanos y las emisiones producidas;
 - internalizar los costes externos, especialmente los que afectan a la salud de los ciudadanos;
 - desarrollar políticas integradas de transporte que establezcan el grado de sostenibilidad ambiental de cada proyecto;
 - contribuir al cambio en los estilos de vida en un sentido más sobrio y ecológico;
 - apoyar la movilidad sostenible a pie y en bicicleta para trayectos cortos, mejorando las infraestructuras para peatones y ciclistas;
 - evitar los desplazamientos inútiles;
 - revisar la gestión de la logística y la producción *just in time*;
 - fomentar en la medida de lo posible el teletrabajo;
 - reducir la congestión del tráfico, optimizando la utilización de todos los modos de transporte y potenciando los transportes públicos;
 - apoyar la investigación y el desarrollo innovador de materiales y soluciones tecnológicas para reducir los agentes contaminantes que producen el tráfico y el transporte vial, como las pilas de combustibles para vehículos de hidrógeno, los coches eléctricos o de hidrocarburos de bajas emisiones como los gases de síntesis, el metano o el gas licuado de petróleo;
 - efectuar controles periódicos más severos, especialmente en los Estados miembros con un parque automóvil más anticuado y contaminante (por ejemplo, en Polonia un 60 % de los coches tiene más de diez años...).
- 1.8. A fin de atenuar el impacto de la contaminación acústica podrían tomarse las siguientes medidas:
- limitar el tráfico privado nocturno en los barrios residenciales;
 - instalar limitadores de velocidad bajo el firme;
 - mejorar la calidad de los asfaltos;
 - instalar paneles fonoabsorbentes en las zonas que registren una mayor densidad de tráfico;
 - imponer sanciones verdaderamente disuasorias para los vehículos que superen los límites de emisiones acústicas, llegando incluso al embargo del vehículo, con especial atención a las motos;
 - realizar controles acústicos más ajustados a las condiciones «normales» de circulación de los vehículos;
 - realizar exámenes médicos más frecuentes a las personas más expuestas al riesgo de contaminación acústica;
 - adoptar medidas eficaces para descongestionar el tráfico, con especial referencia al aumento de los carriles prioritarios y a las vías reservadas a los transportes públicos;
 - adoptar normas específicas y disposiciones adaptadas a las personas que trabajan en tierra sobre las vías de transporte y respiran el aire contaminado o están sometidas a un ruido continuo.
- 1.9. Los métodos de la evaluación del ciclo de vida (LCA: life cycle assessment) también deberían aplicarse a las emisiones indirectas de los transportes:
- producción y transporte del carburante (extracción, transporte a la refinería y a las gasolineras; en el caso de los coches con baterías, las emisiones para la producción de electricidad);
 - fabricación del vehículo (emisiones provocadas por la industria, incluida la eliminación de los residuos);
 - carreteras y aparcamientos (si se utilizan parques y zonas verdes para construirlos, la calidad del aire se deteriora en la medida en que se reduce el efecto de la fotosíntesis).
- 1.10. En el presente dictamen se examinan las emisiones de sustancias contaminantes y el ruido producidos por el transporte vial. Los debates mantenidos han puesto de relieve la necesidad de reflexionar sobre los demás modos de transporte y sobre los vehículos de ocio, así como sobre la contaminación que provoca la agricultura. Los trenes, los aviones, los barcos para la navegación interior y marítima y las máquinas móviles no de carretera, como los tractores y excavadoras, las máquinas para la construcción civil y para la extracción minera, también deberían controlarse ⁽¹⁾.

2. Introducción

2.1. Aunque con alguna que otra dificultad, el Consejo Europeo ha aprobado el paquete entero «Energía-Clima», lo que le permite presentarse con los deberes hechos a la cita de diciembre en Copenhague, y confirmar así su liderazgo en la voluntad de iniciar una lucha concreta contra las emisiones de gases de efecto invernadero.

⁽¹⁾ DO C 220 de 16.9.2003, p. 16.

2.2. No se puede decir lo mismo de los resultados obtenidos con las iniciativas encaminadas a combatir las emisiones de los agentes contaminantes y el ruido que generan los medios de transporte.

2.3. El tráfico tiene efectos negativos en la salud pública principalmente por dos razones: la emisión a la atmósfera de sustancias contaminantes y el ruido. Las principales sustancias contaminantes derivadas del tráfico con una repercusión directamente negativa en la salud son el óxido y el dióxido de nitrógeno (NO y NO₂), el monóxido de carbono (CO), el dióxido de azufre (SO₂), el amoníaco (NH₃), los compuestos orgánicos volátiles (COV) y las partículas o aerosoles. Estas sustancias se califican como primarias porque son emitidas directamente por los vehículos de automoción, mientras que otras sustancias, las denominadas secundarias, son producto de reacciones atmosféricas como, por ejemplo, el ozono de nitrato de amonio (NH₄NO₃), el sulfato de amonio ([NH₄]₂[SO₄]) y los aerosoles orgánicos secundarios.

2.4. El transporte por carretera en la UE-27 es el principal responsable de la emisión de NO_x (39,4 %), de CO (36,4 %), de COVNM (17,9 %) (compuestos orgánicos volátiles no metánicos), y la segunda fuente de emisión de PM10 (17,8 %) y de PM2,5 (15,9 %) (Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, AEMA. Informe técnico 2008/7, de 28 de julio de 2008).

2.5. Las partículas naturales primarias proceden de las erupciones volcánicas, los incendios forestales, la erosión y la desagregación de las rocas, las plantas (polen y residuos vegetales), las esporas, la sal marina y los restos de insectos. Las partículas naturales secundarias están constituidas por partículas finas que se forman tras la oxidación de distintas sustancias, como el dióxido de azufre y el hidrógeno sulfurado emitido por los incendios y los volcanes, los óxidos de nitrógeno liberados por los suelos, así como los terpenos (hidrocarburos) emitidos por la vegetación.

2.6. Las partículas primarias de la actividad antropogénica se deben a la utilización de los combustibles fósiles (calefacción doméstica, centrales termoeléctricas, etc.), las emisiones de los vehículos de motor, el desgaste de los neumáticos, de los frenos y del pavimento, así como a distintos procesos industriales (fundiciones, minas, cementeras, etc.). También deben señalarse las grandes cantidades de polvo que pueden producirse por las distintas actividades agrícolas. En cambio, el polvo antropogénico secundario se debe esencialmente a la oxidación de los hidrocarburos así como de los óxidos de azufre y nitrógeno liberados por las distintas actividades humanas.

2.7. Las partículas se clasifican de acuerdo con sus dimensiones, desde las nanopartículas hasta el polvo visible, pasando por las partículas finas. Se denominan PM10 las partículas de diámetro inferior a los 10 µm, y PM1 las partículas cuyo diámetro es inferior a 1 µm. Las partículas más pequeñas son también las más peligrosas, ya que penetran con más profundidad en los pulmones.

2.8. Los vehículos emiten otras sustancias que no son directamente nocivas para la salud pero que, según la AEMA, perjudican gravemente al medio ambiente, como los gases de invernadero, el anhídrido carbónico (CO₂), el metano (CH₄), y el anhídrido nitroso (N₂O). Estas sustancias suscitan también una gran inquietud social y su concentración esta limitada por normativas sobre las emisiones de los vehículos.

2.9. A igualdad de emisiones, la concentración a niveles reducidos de sustancias contaminantes depende de las condiciones meteorológicas. Así, unas condiciones de baja temperatura a nivel del suelo, especialmente con inversión térmica, impiden los movimientos de convección que remueven la atmósfera, con lo que se favorece la acumulación de sustancias contaminantes en sus estratos más bajos. Esto ocurre especialmente en los valles de las zonas montañosas, que padecen de forma especialmente preocupante la contaminación atmosférica.

2.10. Los estudios epidemiológicos han demostrado que los contaminantes tienen un efecto en la salud: la bronquitis crónica y el enfisema son efectos a corto plazo relacionados con una elevada concentración de partículas, mientras que las evidencias que se han constatado en relación con fenómenos alérgicos como el asma, la rinitis y la dermatitis son endebles.

2.11. Los perjuicios que el ruido causa a la salud son de carácter auditivo y extra auditivo, y han llevado a la Comunidad Europea a fijar algunos límites a la exposición al ruido de trabajadores y población residente. Las normativas donde se evalúa la exposición al ruido están incluidas en las normas ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 y en la Directiva europea 2002/49/CE.

2.12. Para tener en cuenta las distintas sensibilidades del sistema auditivo a las diversas frecuencias del espectro acústico (entre 20 y 20 000 Hz), a la hora de valorar la exposición al ruido se utilizan curvas que ponderan la densidad espectral, medida con arreglo a la sensibilidad del aparato auditivo. La más utilizada es la curva de ponderación A, que ofrece una medida ponderada de la exposición expresada en dB (A).

3. La legislación europea

3.1. La calidad del aire

3.1.1. La calidad del aire es uno de los campos en los que Europa se ha mostrado más activa en los últimos años, a fin de elaborar una estrategia global mediante la creación de objetivos a largo plazo en este ámbito. Se han promulgado directivas al objeto de controlar los niveles de algunos contaminantes y vigilar sus concentraciones en la atmósfera.

3.1.2. En 1996 el Consejo de ministros de Medio Ambiente aprobó la Directiva marco 96/62/CE sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, que incorporaba la revisión de la legislación existente y la introducción de nuevas normas de calidad del aire para los contaminantes atmosféricos no regulados anteriormente, a la vez que establecía un calendario para el desarrollo de ulteriores directivas relacionadas con una serie de contaminantes. La lista de contaminantes atmosféricos recogida en esta Directiva incluía el anhídrido sulfuroso (SO₂), el dióxido de nitrógeno (NO_x), las partículas (PM), el plomo (Pb) y el ozono (contaminantes regulados por objetivos ya existentes en el ámbito de la calidad del aire ambiente), el benceno, el monóxido de carbono, los hidrocarburos policíclicos aromáticos, el cadmio, el arsénico, el níquel y el mercurio.

3.2. Directivas de desarrollo

3.2.1. Tras esta directiva marco se han elaborado las denominadas «directivas de desarrollo», que han establecido unos límites numéricos o, en el caso del ozono, unos valores de referencia para cualquier contaminante identificado. Además de establecer unos límites de calidad del aire y unos umbrales de alerta, las directivas de desarrollo persiguen los siguientes objetivos: la armonización de las estrategias de seguimiento, los métodos de medición y los métodos de calibración y valoración de la calidad del aire para llegar a mediciones comparables en toda la UE que permitan ofrecer información útil a la opinión pública.

3.2.2. La primera de las denominadas directivas de desarrollo fue la Directiva 1999/30/CE, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente, en vigor desde julio de 1999. Con vistas a disponer de un sistema uniforme y estructurado de elaboración de informes, la Comisión introdujo unas medidas pormenorizadas para que los Estados miembros pudieran ofrecer información sobre sus propios planes y programas. Estas medidas quedaron recogidas en la Decisión 2004/224/CE.

3.2.3. La segunda directiva de desarrollo fue la 2000/69/CE, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente, que entró en vigor el 13 de diciembre de 2000. Con arreglo a esta directiva, la presentación de informes anuales debe regirse por lo dispuesto en la Decisión de la Comisión 2004/461/CE.

3.2.4. La tercera directiva de desarrollo, la 2002/03/CE, relativa al ozono, se aprobó el 12 de febrero de 2002 y establecía unos objetivos a largo plazo que se correspondían con las nuevas directrices y valores de referencia impuestos por la Organización Mundial de la Salud para la concentración de ozono en el aire ambiente, para su cumplimiento antes del 2010. Estos objetivos se atienen a la Directiva 2001/81/CE sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

3.2.5. La cuarta de las denominadas directivas de desarrollo es la Directiva 2004/107/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a la reducción de las concentraciones en la atmósfera de arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente.

3.2.6. Recientemente se ha aprobado la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, que reúne la Directiva marco y las primeras tres directivas de desarrollo, y aplaza la incorporación de la cuarta hasta que se adquiera una experiencia suficiente en el ámbito de aplicación. Esta nueva directiva establece las mediciones de las partículas finas PM_{2,5}, fijando los objetivos nacionales de reducción, el indicador de la exposición media (IEM) y el valor límite fijado en 25 µg/m³ y en 20 µg/m³ a partir de 2020. Esta Directiva se aprobó tras la incorporación del informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) relativo a las directrices sobre la calidad del aire, actualización mundial de 2005 (*Air Quality Guidelines - Global Update 2005*), que demostró la peligrosidad de las PM_{2,5} y fijó límites máximos de peligrosidad para el NO_x, el SO_x y el O₃.

3.2.7. El argumento más significativo para la utilización de PM_{2,5} es que estas partículas constituyen un instrumento más adecuado para medir las actividades antropogénicas, en particular las fuentes de combustión (Informe del Comité científico de los riesgos sanitarios y medioambientales (CCRSM), 2005).

3.3. Contaminación acústica

3.3.1. La Directiva 70/157/CE, que aproximaba las legislaciones nacionales sobre los niveles admisibles de ruido producido por el transporte, se remonta a 1970.

3.3.2. Hubo que esperar hasta 1986 para asistir a la aprobación de la Directiva 86/188/CEE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo.

3.3.3. La Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, aborda la evaluación y gestión del ruido ambiental, definido como el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte.

3.3.4. Posteriormente se procedió a la aprobación de la Directiva 2007/34/CE de la Comisión, de 14 de junio de 2007, por la que se modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico, la Directiva 70/157/CEE del Consejo, sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos de motor y el Reglamento n.º 117 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE): Disposiciones uniformes relativas a la homologación de neumáticos por lo que se refiere a las emisiones de ruido de rodadura y a la adherencia en superficie mojada (DO L 231 de 29.8.2008). A esto cabe añadir la reciente aprobación del Reglamento COM(2008) 316 sobre la seguridad general de los vehículos de motor, que prevé una reducción sustancial del nivel de ruido de los neumáticos.

4. Situación actual

4.1. Según un estudio de la AEMA (*Exceedance of Air Quality Limit Values in Urban Areas. Core Set Indicators Assesent* – diciembre de 2008) basado en el decenio 1997-2006, los porcentajes de población urbana potencialmente expuesta a concentraciones en el aire ambiente superiores a los límites previstos por la UE para la protección de la salud humana han sido, respectivamente, los siguientes:

- partículas (PM₁₀): 18-50 % (50 µg/m³ diarios durante no más de 35 días por año civil);
- dióxido de nitrógeno (NO₂) 18-42 % (40 µg/m³ por año civil), con una ligera disminución;
- ozono (O₃) 14-61 % (120 µg/m³ diarios con un promedio de ocho horas, no más de 25 veces por año civil). En 2003 se registró un pico del 61 %, y no es posible determinar una tendencia fiable;
- dióxido de azufre (SO₂) el porcentaje de población expuesta ha resultado ser un 1 % inferior a los límites previstos (125 µg/m³, no más de tres días por año civil).

5. Perjuicios ocasionados por las contaminaciones acústica y atmosférica

5.1. El ruido es, hoy por hoy, uno de los principales motivos del empeoramiento de la calidad de vida en las ciudades. De hecho, si bien la tendencia de los últimos quince años en la Unión Europea refleja una disminución de los niveles más elevados de ruido en las zonas de mayor riesgo, se ha constatado también un incremento de las zonas que registran niveles de atención establecidos, lo cual ha acarreado un incremento de la población expuesta que, por lo tanto, ha anulado las consecuencias beneficiosas del primer fenómeno.

5.2. El ruido se define comúnmente como «sonido no deseado» o como «sensación auditiva desagradable y molesta».

5.3. La lucha contra el ruido puede llevarse a cabo acometiendo tres posibles actuaciones:

- actuando contra las fuentes del ruido (reduciendo las emisiones en origen o mejorando las condiciones de movilidad en una determinada parte del territorio);
- actuando contra la propagación del ruido (alejando lo más posible las zonas residenciales de las áreas de mayor emisión acústica), y
- adoptando sistemas de protección pasiva (barreras contra el ruido) en los edificios más expuestos a la emisión de ruidos.

5.4. Las enfermedades más frecuentes causadas por el ruido son de tipo auditivo y extra auditivo. Hipoacusia, acúfenos (el zumbido que se siente en ocasiones en el interior del oído, que puede ser consecuencia de una lesión permanente en las células ciliadas cocleares) y problemas derivados en el conjunto de la cóclea/vías nerviosas auditivas y en la trompa de Eustaquio. La exposición a ruidos produce lesiones en el sistema auditivo de carácter agudo y crónico. El ruido del tráfico no alcanza niveles acústicos que puedan producir efectos agudos. El sistema auditivo es capaz de recuperarse de los daños producidos por la exposición crónica al ruido tras un período suficiente de reposo. Por este motivo, los límites de exposición crónica hacen referencia a la exposición global ponderada A de los trabajadores, con un promedio de ocho horas diarias de trabajo. El límite a la exposición personal diaria se ha fijado en la UE en: $Lex, 8h = 87 \text{ dB (A)}$.

5.5. Por lo que respecta a las enfermedades de carácter extra auditivo, cabe mencionar la aparición de patologías cardiovasculares y del aparato digestivo como consecuencia del estrés provocado, cefaleas agudas y problemas endocrinológicos, por la alteración de parámetros esenciales. Entre los efectos extra auditivos del ruido que se conocen figuran irritaciones, dificultades para dormir y complicaciones de patologías psiquiátricas ya existentes. La correlación entre unos niveles elevados de irritación (un parámetro subjetivo de molestias) y los niveles de ruido provocado por el tráfico vial –y ferroviario– ha quedado demostrada en numerosos estudios, especialmente por lo que respecta al ruido nocturno. Las perturbaciones del sueño directamente causadas por el ruido del tráfico en horario nocturno dan lugar a menudo a la aparición de otras patologías cardiovasculares y endocrinas que, generalmente, no retroceden cuando se prolonga la exposición, como sucede con las dificultades para dormir.

5.6. Estas circunstancias son distintas cuando se habla de contaminación atmosférica. Cada año mueren 500 000 personas como consecuencia de la contaminación del aire ambiente en el mundo, que además reduce la esperanza de vida (casi tres millones de muertes son achacables a la contaminación del aire interior). Según una investigación del Instituto Nacional para el Estudio y el Cuidado de los Tumores, del Departamento de Epidemiología Medioambiental y el Registro de Tumores de Milán, si se redujesen las partículas PM10 de 60 a $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ se registrarían 1 575 fallecimientos menos de los 13 122 registrados, ¡un dato que debería interesar especialmente a los milaneses!

5.7. Esta extrapolación a largo plazo se desprende de un estudio efectuado por C. Arden Pope III y publicado en el JAMA (Vol. 287, nº 9, 2002) sobre una muestra de 1 200 000 socios de la Cancer Society durante un período de observación entre 1982 y 1998, con el título *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to Fine Particulate Air Pollution*. La OMS ha aceptado los parámetros resultantes de este estudio, que establece en un 6 % el aumento del riesgo de muerte para la población mayor de 30 años.

5.8. La contaminación atmosférica ocasiona numerosas enfermedades como bronquitis agudas y crónicas, enfermedades pulmonares y del aparato cardio-circulatorio, dificultades de respiración como la disnea, un mayor número de tumores, un incremento de las crisis asmáticas e inflamaciones oculares agudas.

6. Los trabajadores expuestos a las contaminaciones acústica y atmosférica

6.1. Son muchas las categorías de trabajadores que se ven afectados por la sobreexposición en un entorno urbano contaminado. Todos los que trabajan en la calle: operarios de mantenimiento, policías municipales y de carretera, empleados de gasolineras o conductores de autobús y de vehículos de transporte de mercancías. Las legislaciones europea y nacional estudian muy detalladamente los posibles riesgos de cada una de estas profesiones, a la vez que establecen las adecuadas medidas de seguridad.

6.2. La normativa en materia de contaminación atmosférica en el puesto de trabajo es especialmente rigurosa para aquellas empresas industriales que utilizan materiales peligrosos, mientras que, por lo que respecta al ruido, todo equipo o máquina que cause una emisión sonora ha de respetar los límites establecidos por la homologación vigente, excepto en situaciones específicas donde se superan los límites máximos, en cuyo caso deben utilizarse obligatoriamente protecciones auditivas (martillos neumáticos, fresadoras de pavimentos).

6.3. No existen disposiciones específicas para los trabajadores que operan en la calle y respiran aire contaminado o soportan un ruido continuo. Por lo que respecta, por ejemplo, a los conductores de autobús, es necesario disminuir las fuentes de ruido y de vibración de sus vehículos, así como mejorar la insonorización del habitáculo. Un nivel acústico excesivo influye negativamente en el rendimiento del conductor provocándole estrés y aumentándole la tensión muscular, lo que perjudica a la precisión de sus movimientos. El ruido actúa en el sistema nervioso vegetativo y merma algunas funciones de especial importancia para la conducción como, por ejemplo, a la hora de valorar la velocidad y las distancias.

6.4. La mejora de las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores es una responsabilidad que debe asumirse a todos los niveles políticos y administrativos, con un incremento de los controles y sanciones estrictas para quien contravenga las normas de seguridad. Es frecuente que los trabajadores sean víctimas de accidentes que podrían haberse evitado si se hubieran actualizado adecuadamente las normas de protección sobre la base de las investigaciones más recientes y los progresos tecnológicos. Entre estas investigaciones figuran los estudios epidemiológicos más recientes acerca de los factores contaminantes que pueden causar, de manera colateral, una pérdida de atención con consecuencias irreparables.

7. ¿Qué iniciativas deben emprenderse ante el estancamiento de los resultados?

7.1. Los informes de las agencias europeas demuestran que aún queda mucho por hacer en la lucha contra los factores contaminantes. Hay que reforzar la protección jurídica de los ciudadanos a través de un sistema adecuado de control que deberá ser independiente de las administraciones y gobiernos locales.

7.2. Según un estudio muy reciente de la AEMA, la principal causa del aumento de las emisiones nocivas es el crecimiento de la demanda de transporte, incluso con el ahorro realizado merced a la eficiencia energética y los carburantes; no obstante, la demanda se debe a menudo a factores externos al transporte (desplazamientos para la compra, el trabajo y las vacaciones). Las decisiones tomadas en otros sectores influyen en la «huella de carbono» (gas de efecto invernadero) del sector de los transportes, sin tener en cuenta las repercusiones. Por lo tanto, es necesario un análisis detallado de las actividades económicas ajenas al sector de los transportes (AEMA, *Beyond Transport Policy - Exploring and Managing the External Drivers of Transport Demand* (Más allá de la política de transporte: explorar y gestionar los factores externos de la demanda de transporte) - Informe técnico n° 12/2008).

7.3. En algunas ciudades, a fin de no perturbar el comercio con las restricciones de tráfico, se ha llegado a desplazar las centrales de compra desde las zonas urbanas más contaminadas a barrios tranquilos; o sencillamente se ha dejado de recopilar los datos correspondientes a esas zonas.

7.4. El sistema de autocertificación utilizado por los fabricantes de neumáticos, con controles basados en las especificidades del asfalto (rugosidad, capacidad fonoabsorbente intrínseca), se centra mucho más en reducir el ruido percibido dentro del vehículo que en el exterior, es decir, el ruido que perciben los peatones.

7.5. La contaminación acústica significa introducir ruido en un entorno doméstico o al aire libre que molesta o perturba el descanso y la actividad humana, supone un peligro para la salud, deteriora los ecosistemas, los bienes materiales, los monumentos, el ámbito doméstico o exterior, y puede impedir el disfrute legítimo del propio entorno. Para luchar contra ella se necesita una actuación inteligente a fin de lograr la participación de la población, induciéndola a asumir pautas de conducta correctas que permitan lograr el bienestar colectivo.

7.6. Además de favorecer pautas de conducta correctas –especialmente entre las nuevas generaciones, mediante una interacción con la escuela ya desde una fase básica–, es necesario emprender acciones encaminadas a alcanzar el objetivo de una sociedad con bajas emisiones de CO₂ y de contaminantes.

7.7. Hay que apoyar con incentivos el transporte urbano sostenible y colectivo. Una interesante iniciativa es la adoptada por el ayuntamiento de Basilea que, en cooperación con el sector hotelero, distribuye de manera gratuita (es decir, incluida en el precio de la habitación) un abono de transporte que da derecho a utilizar gratuitamente el transporte público durante los días en que se hospede en el hotel. Una invitación en toda regla para dejar el coche en casa.

7.8. Limitaciones al tráfico urbano favoreciendo el transporte público de pasajeros (2), fiscalidad diferenciada dependiendo del vehículo y el carburante en función de sus emisiones (3) con el fin de internalizar los costes externos (4), permisos de pago para entrar en los cascos urbanos: todas ellas son iniciativas que, tras un primer impacto positivo con vistas a la reducción del tráfico urbano, tienden de todas formas a perder eficacia con el paso del tiempo, como ha ocurrido en Londres, Estocolmo o Milán. Los todoterrenos de lujo (SUV) deberían utilizarse en espacios abiertos y no en las pequeñas ciudades europeas concebidas para los carruajes y jinetes (que producen metano).

7.8.1. La producción y la utilización de vehículos más respetuosos con las limitaciones sobre los contaminantes atmosféricos constituyen un factor fundamental de los esfuerzos por alcanzar los objetivos fijados por la legislación europea al respecto.

7.9. El desarrollo de sistemas de transporte inteligentes (ITS: *intelligent transportation systems* (5)). Varían en función de las tecnologías aplicadas y pueden ser sistemas de gestión básicos como los de navegación por satélite, los sistemas de control con semáforos o los detectores de velocidad para la vigilancia mediante cámaras de televisión en circuito cerrado, pero también existen aplicaciones avanzadas que integran datos de manera instantánea procedentes de varias fuentes externas como la información meteorológica, los sistemas de deshielo de los puentes y similares.

7.10. Pueden utilizarse tecnologías informáticas, integradas a sistemas operativos en tiempo real, que utilizan microprocesadores ya instalados en los nuevos automóviles; el sistema de datos flotantes del coche (FCD: *floating car data* o *floating cellular data*) que utiliza las señales del teléfono móvil de los conductores; las tecnologías con sensores internos o externos; la identificación por ciclos inductivos con sensores integrados en el asfalto; y la identificación mediante vídeo.

7.11. La electrónica también permite solucionar el problema de los peajes urbanos y extraurbanos. El sistema de cobro electrónico de peaje (ETC: *electronic toll collection*) se utiliza no sólo para recaudar sino también para gestionar la evolución de los atascos contabilizando los vehículos que pasan en un intervalo de tiempo dado.

(2) DO C 168 de 20.7.2007, p. 77-86.

(3) DO C 195 de 18.8.2006, p. 26-28.

(4) Véase la página 80 del presente Diario Oficial.

(5) Dictamen del CESE 872/2009 TEN/382 - Despliegue de los sistemas de transporte inteligentes, ponente: Sr. Zboril (no publicado en el DO).

7.12. Conviene iniciar una reflexión sobre los vehículos de ocio (*buggies, quads*, motos todoterreno, motos acuáticas, motonieves y ultraligeros). Se suelen caracterizar por ser muy ruidosos y producir emisiones con olores desagradables. En la mayoría de los casos, estos vehículos no tienen matrícula, pero pueden ser transportados y aparcados legalmente. En principio, sus motores deben cumplir las normas generales, pero cabe preguntarse si éstas tienen suficientemente en cuenta que estos vehículos se utilizan en zonas de alto valor natural. El rápido aumento de la popularidad de estos vehículos no sólo plantea problemas medioambientales sino también un reto tecnológico.

7.13. Otras propuestas son la internalización de los costes externos –especialmente los que afectan a la salud de los ciudadanos– y políticas integradas de transporte que establezcan el grado de sostenibilidad ambiental de cada proyecto, la relación coste beneficio, la mejora medioambiental, la creación de puestos de trabajo o el impacto en la congestión.

7.14. Un cambio en los estilos de vida. Apoyar la movilidad sostenible a pie y en bicicleta para trayectos cortos, mejorando las infraestructuras de que disponen peatones y ciclistas.

7.15. Revisar la gestión de la logística y la producción *just in time*, que acarrea un enorme gasto por el desplazamiento de las mercancías. Normalizar los diseños, reduciendo las piezas de recambio.

7.16. Desarrollar, cuando sea posible, el teletrabajo.

7.17. Apoyar la investigación y el desarrollo innovador de materiales y soluciones tecnológicas para reducir los agentes contaminantes que producen el tráfico y el transporte vial.

7.18. A fin de reducir el impacto de la contaminación acústica se podría instalar limitadores de velocidad bajo el firme, mejorar la calidad del asfalto e instalar paneles fonoabsorbentes en aquellas zonas que registren una mayor densidad de tráfico. Habría que imponer sanciones verdaderamente disuasorias para los vehículos que superen los límites de emisiones acústicas, llegando incluso al embargo del vehículo. Deberían realizarse controles acústicos más adecuados a las condiciones «normales» de los vehículos.

7.19. Las motos suelen ser la principal causa de ruidos molestos y perjudiciales. Deben intensificarse los controles de sus emisiones acústicas, estableciendo la prohibición de circular hasta que no se presente un certificado de conformidad con la legislación vigente.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los mercados de componentes y los mercados descendentes del sector del automóvil»

(Dictamen de iniciativa)

(2009/C 317/05)

Ponente: **Gustav ZÖHRER**

Coponente: **José Custódio LEIRIÃO**

El 10 de julio de 2008, 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:

«*Los mercados de componentes y los mercados descendentes del sector del automóvil*».

La Comisión de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de junio de 2009 (ponente: **Gustav Zöhrer**; coponente: **José Custódio Leirião**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis, conclusiones y recomendaciones

1.1. La producción de automóviles es una de las industrias clave de la UE, pues constituye una fuerza motriz para el crecimiento, el empleo, las exportaciones y la innovación. Los componentes y los servicios prestados en el mercado descendente del sector del automóvil revisten la misma importancia. Los agentes de este mercado son los constructores de vehículos, sus proveedores y los operadores independientes o autorizados presentes en los mercados de mantenimiento del automóvil, piezas de recambio y accesorios, así como los activos en la fabricación, distribución y venta al por menor. Se trata de una red que cuenta con 834 700 empresas (principalmente PYME) con una cifra de negocios global de 1,107 billones de euros y que da empleo a unos 4,6 millones de asalariados.

1.2. Tanto los constructores de automóviles como los concesionarios hacen frente a una competencia cada vez mayor que reduce sin cesar sus márgenes de beneficio. Debido a esta evolución, los servicios descendentes de la venta adquieren una importancia creciente. A este respecto, los constructores de automóviles ocupan una posición dominante frente a los proveedores independientes.

1.3. En el segundo semestre de 2008, el sector del automóvil y sus proveedores fueron uno de los primeros sectores de la economía real afectados particularmente por la crisis de los mercados financieros, que supuso un doloroso hundimiento de las ventas. El retroceso de la producción como consecuencia de esta situación tuvo graves repercusiones, tanto para las empresas como para sus asalariados. Las empresas del mercado descendente se han visto igualmente afectadas. Las dificultades actuales en materia de acceso al crédito les plantean un serio problema, hasta el punto de amenazar su propia existencia. Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión y los Estados miembros que, a la hora de adoptar medidas, presten la misma atención a los intereses de todos los agentes del mercado descendente.

1.4. Independientemente de la situación actual, se observan en el sector del automóvil ciertas tendencias a medio y largo plazo que también supondrán importantes reestructuraciones en el mercado descendente. Dentro de algunos años, las estructuras de este sector se habrán renovado totalmente. Por una parte, se perfila un desplazamiento de las cuotas de mercado en beneficio de los operadores independientes; y por otra, la supervivencia de numerosas empresas –sobre todo, pequeñas empresas y microempresas– pasa por el desarrollo de nuevos conceptos y de inversiones.

1.4.1. A juicio del Comité, la reestructuración del mercado descendente proseguirá con la creación de nuevas formas de asociaciones (incluso con otros agentes de la sociedad civil) y la aparición de nuevos tipos de relaciones con la clientela. Dado el estrecho vínculo existente entre el sector del automóvil y otros sectores, así como la envergadura del mercado de los componentes y del comercio de vehículos, toda forma de reestructuración que tenga un efecto negativo en las PYME afectará también a cientos de miles de trabajadores en todos los Estados miembros. Por consiguiente, el CESE estima que la Comisión debería seguir de cerca la evolución de la reestructuración del mercado descendente e intervenir en caso necesario, a fin de velar por el mantenimiento de la competencia.

1.4.2. Por tanto, el Comité propone que se constituya, de conformidad con la Estrategia de Lisboa, un grupo de alto nivel que, sobre la base de los resultados de CARS 21, elabore perspectivas para después de la crisis y analice los ámbitos de acción. De esta manera, vista la evolución del conjunto del sector del automóvil, convendría hacer hincapié en los siguientes puntos:

- desarrollo del marco jurídico, así como acceso a una competencia libre y equitativa;
- aplicación de la Estrategia de Lisboa;
- cualificaciones necesarias;
- innovación;
- cuestiones relativas a los consumidores;

- política comercial;
- aspectos sociales.

1.5. El CESE considera que, dada la actual situación económica y social, toda revisión de la legislación europea debería contribuir a mantener una competencia libre e equitativa de la siguiente manera:

- evitando los cambios drásticos en este duro período de crisis;
- velando por compensar de manera apropiada todas las disposiciones que inciten a una concentración demasiado elevada de la distribución;
- garantizando un marco adecuado par la seguridad, el medio ambiente y la simplificación de las normas;
- anticipando los objetivos de un comportamiento contrario a la competencia como consecuencia de la nueva organización del mercado;
- fomentando el principio de «la prioridad a las pequeñas empresas» inscrito en la Small Business Act, a fin de favorecer el desarrollo y la innovación de las PYME y proteger el medio ambiente.

1.6. A fin de garantizar el empleo en términos cuantitativos y cualitativos, aumentar la movilidad de los trabajadores y mejorar, en general, el atractivo del sector, es indispensable que el sector y sus empresas hagan frente también al desafío social. Ante todo, conviene centrarse en las cuestiones del cambio demográfico y del desarrollo de modelos de formación y perfeccionamiento profesional a lo largo de toda la vida, así como en las nuevas exigencias en materia de sanidad y seguridad en el trabajo. Por consiguiente, el Comité pide a las partes interesadas y a la Comisión que intensifiquen el diálogo social a todos los niveles (sectorial, nacional y empresarial).

2. Contexto

2.1. El sector europeo del automóvil es uno de los sectores más importantes de la UE. Por su parte, la CCMI presentó, en noviembre de 2007, un documento informativo titulado «*El sector del automóvil en Europa: situación actual y perspectivas*». Sin embargo, dicho informe se centró en el segmento clave de este sector, como es la fabricación de vehículos (código NACE 29), mientras que, como indicaba claramente el documento informativo, muchos componentes y servicios automovilísticos, así como una gama completa de actividades económicas relacionadas no están incluidas en el código NACE 29.

2.2. Los mercados de los componentes y los mercados descendentes del sector del automóvil constituyen un amplio abanico de actividades, algunas de las cuales dependen de la industria (la fabricación de componentes eléctricos para motores y vehículos, la fabricación de pinturas, la producción de neumáticos, los productos sintéticos y textiles, la fabricación de sistemas de aire acondicionado, baterías e instrumentos de medida para automóviles), mientras que otras dependen del sector servicios, como el mantenimiento y la reparación de vehículos automóviles.

2.3. Los agentes de los mercados descendentes en Europa son los constructores de vehículos, sus proveedores y los operadores independientes presentes en los mercados del mantenimiento de automóviles, piezas de recambio y accesorios, así como en la fabricación, distribución y comercio al por menor. Estas actividades económicas desempeñan un papel de primer orden en la economía europea, dado que cubren un gran número de sectores (en los que están presentes tanto grandes empresas como PYME) y son esenciales para el empleo.

2.3.1. En general, entre los mercados descendentes se pueden distinguir tres grandes ámbitos:

I. Distribución, servicios, reparación y mantenimiento

A esta categoría pertenecen las estructuras propias de los productores (distribución y servicio) y los socios contractuales directamente dependientes de los productores (importador general, taller autorizado, etc.), así como los talleres independientes. También hay talleres generales y otros especializados en ciertos ámbitos. En algunos casos, los talleres especializados en determinados componentes bien precisos también pueden ser proveedores de la industria del automóvil.

II. Piezas de recambio

La fabricación y distribución de las piezas de recambio corresponde, en primer lugar, a los propios constructores de automóviles o a sus proveedores, así como a los concesionarios. Sin embargo, una parte cada vez mayor de las piezas de recambio vendidas y compradas ya no son piezas de origen, sino piezas adaptables. Y por otra parte, existen numerosas piezas de recambio de uso general que no están vinculadas a un fabricante particular de automóviles (neumáticos, llantas, baterías, bujías, filtros, lámparas, etc.).

III. Accesorios y tuneado

Esta categoría abarca prácticamente todas las piezas y todos los componentes que se pueden utilizar para aportar un toque personal a su vehículo, tanto en términos de diseño, de comodidad o de seguridad. Se trata de un amplio dominio, que va desde los componentes electrónicos o hidráulicos muy complejos (como, por ejemplo, un sistema de navegación GPS o un chasis) a simples objetos de plástico (como, por ejemplo, un portavasos).

2.3.2. El desguace y reciclado de vehículos cada vez cobran más importancia en este mercado. Por una parte, las piezas de vehículos enviados al desguace se retiran y revenden. Y por otra, constituye también una fuente de materias primas como el acero, el aluminio o el plástico.

2.3.3. Asimismo, hay toda una serie de otros operadores económicos en el sector de los servicios, como gasolineras, servicios de reparación de averías en ruta y agencias/inspectores técnicos, así como reparadores de la carrocería.

2.4. No hay suficientes datos estadísticos. Para los ámbitos de la producción industrial o los servicios, sólo hay datos específicos en casos excepcionales; en general, se trata de los sectores de la producción y los servicios pertenecientes a otras ramas y sectores de servicios.

2.4.1. Los mercados descendentes del sector del automóvil cuentan con alrededor de 834 700 empresas, que en su mayor parte son pequeñas y medianas empresas (PYME). Las estructuras difieren de un Estado miembro a otro: en algunos países –sobre todo, en el sur de Europa–, dominan las pequeñas empresas y microempresas (principalmente empresas familiares), mientras que en otros, como Alemania y Francia, predominan las empresas más grandes. En la Unión Europea, el sector genera un volumen de negocios de 1,107 billones de euros y da empleo a unos 4,6 millones de personas ⁽¹⁾.

3. Contexto económico y tendencias internacionales

3.1. En el segundo semestre de 2008 la industria del automóvil y sus proveedores se encontraron entre los primeros sectores de la economía real particularmente afectados por la crisis de los mercados financieros. Como consecuencia de las dificultades encontradas en estos mercados, dos fenómenos afectaron particularmente a este sector. Por una parte, en un momento de incertidumbre económica, se han aplazado las inversiones de las economías familiares en el automóvil. Como quiera que, junto con la construcción, este sector es el principal beneficiario de la inversión de las familias, el mercado de los vehículos ha sufrido un retroceso imprevisto de su volumen de negocios. Y por otra parte, el acceso al crédito se ha reducido, y las pequeñas y medianas empresas en particular han experimentado dificultades para financiar sus actividades, lo que ha tenido también un impacto en las inversiones de las empresas, así como un retroceso en las ventas de vehículos industriales ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. En 2008 las nuevas matriculaciones de turismos en Europa disminuyeron un 7,8 % en relación con el año anterior. Sólo en el último trimestre esta disminución alcanzó el 19,3 %. Las ventas de vehículos industriales ligeros cayeron más del 10 %, mientras que las ventas de camiones registraron una baja del 4 %. Esta tendencia continuó a principios de 2009, si bien en el caso de los turismos se observa una ligera inflexión gracias a las diversas medidas adoptadas por los Estados miembros (como los incentivos medioambientales y las primas para el desguace). En cambio, en el caso de los vehículos industriales la situación ha empeorado dramáticamente. En 2009 el sector de los vehículos comerciales pesados en Europa se encuentra en una situación catastrófica, pues las matriculaciones disminuyeron un 38,9 % durante el primer trimestre del año.

3.1.2. El retroceso de la producción tiene graves consecuencias, no sólo para las empresas, sino también para sus asalariados. Esta situación acarrea, sobre todo, reducciones de personal (que afectan, en primer lugar, a los trabajadores temporales), así como paro técnico o medidas similares, que también tienen como consecuencia la pérdida de ingresos.

(1) Fuente: Figiefa/Work & Partner Car Consult GmbH.

(2) Véase a este respecto el Dictamen del CESE de 13.5.2009, CCMI/067 (no publicado en el DO).

(3) La Asociación de Constructores Europeos de Automóviles (ACEA) ha establecido tres categorías para el sector de los vehículos comerciales: vehículos comerciales ligeros inferiores a 3,5 t. («furgonetas»), vehículos comerciales superiores a 3,5 t., excepto los autobuses y autocares de más de 3,5 t. («camiones») y vehículos comerciales pesados de más de 16 t. («camiones pesados», excepto los autobuses y autocares).

3.2. Independientemente de la evolución actual, la CCMI llevó a cabo un profundo análisis de las principales tendencias de la industria del automóvil en un documento informativo aprobado en noviembre de 2007 ⁽⁴⁾. Una buena parte de estas tendencias se acelerará como consecuencia de la crisis actual y llevará a una transformación industrial de gran envergadura en la industria. Dichas tendencias tienen repercusiones inmediatas en la evolución y transformación de los mercados descendentes del sector del automóvil. En los puntos siguientes, la CCMI pretende enumerar las tendencias que revisten más importancia para los mercados de los componentes y los mercados descendentes del sector del automóvil.

3.2.1. Principales resultados:

- Todos los estudios actuales sobre las tendencias y los pronósticos relativos al sector del automóvil indican que, a medio plazo, será un sector de crecimiento a escala mundial, aunque caracterizado por reestructuraciones masivas.
- El aumento del valor añadido y del empleo se concentra principalmente en el sector de la producción de componentes por medio de una continua externalización.
- Se esperan nuevos procesos de externalización, sobre todo en los grandes constructores (estadounidenses), mientras que los fabricantes europeos de alta gama (en particular, los alemanes) se verán menos afectados por este fenómeno.
- En el plano internacional, el incremento de la producción de automóviles (turismos) se concentrará, sobre todo, en los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y especialmente en estos dos últimos países, así como en Europa.
- Pese a la tendencia general al crecimiento, cabe prever que se produzcan fluctuaciones, y no únicamente en el plano regional:
 - algunos fabricantes de productos acabados corren el riesgo de verse sumergidos en una crisis que amenaza su propia existencia;
 - no se excluye que se produzca en Estados Unidos una evolución interna similar a la que conoció el Reino Unido en los años noventa (reestructuración general, con el desplazamiento del centro de gravedad regional);
 - las relaciones entre constructores de vehículos y productores de componentes sufrirán una transformación como consecuencia del proceso de externalización;
 - es de prever que se produzca una nueva concentración masiva en el sector de los componentes;
 - en razón de la evolución tecnológica (especialmente en las técnicas motrices y de tracción), cabe esperar reestructuraciones importantes en el sector de los componentes.

(4) Documento informativo de la CCMI de 23 de noviembre de 2007 sobre el tema «El sector del automóvil en Europa: situación actual y perspectivas» (ponente: Sr. Zöhrer, copONENTE: Sr. Glahe).

- Una serie de factores determinará la medida en que se verán afectadas algunas empresas proveedoras por estos procesos de reestructuración. Estos factores serán los siguientes:
 - la cartera de productos de las empresas y el hecho de ser sus únicos productores;
 - las actividades de investigación y desarrollo, así como el reparto de sus costes;
 - las relaciones entre constructores de automóviles y productores de componentes;
 - la eficacia de la organización de la producción;
 - la integración en redes de creación de valor y el establecimiento de relaciones en *clusters* (agrupaciones);
 - la estructura de las empresas y sus relaciones patrimoniales;
 - la dotación en capital y la magnitud del *cash flow* (corriente en efectivo) disponible;
 - la presencia a nivel regional.
- La estructura regional de la industria europea del automóvil seguirá caracterizándose por un desplazamiento del Oeste hacia el Este.
- Cabe suponer que el sector del automóvil seguirá registrando aumentos acelerados de la productividad, superando los aumentos previstos de la producción, lo que dará lugar a una presión persistente sobre el empleo y las condiciones laborales (sobre todo para los proveedores de componentes).
- En el sector de la producción de turismos, la industria automovilística mundial, así como la europea, presenta un considerable exceso de capacidad. Este excedente se dejará sentir más profundamente con el ulterior aumento de la capacidad que se viene perfilando.
- El mercado se caracteriza por una creciente diferenciación y complejidad de las necesidades de los compradores. A este respecto la evolución demográfica, así como la evolución de los ingresos y de los precios de venta, desempeñan un papel esencial.
- Se plantean enormes desafíos vinculados a los problemas climáticos, la escasez de materias primas y la seguridad, que aumentan la presión en pro de una evolución acelerada en el ámbito de las técnicas de propulsión (y de la reducción de las emisiones de los tubos de escape, así como del fomento de los carburantes alternativos) y de la tecnología de los materiales, así como por lo que respecta a la integración de los sistemas de transporte intermodales. En un futuro próximo, este aspecto ejercerá una mayor influencia y a más largo plazo en el sector, al tiempo que exigirá una definición del papel que, en el futuro, el transporte viario y el automóvil desempeñarán en tal sistema.

3.3. Tanto los constructores de automóviles como los concesionarios hacen frente a una competencia cada vez mayor que reduce sin cesar sus márgenes de beneficios. Este fenómeno afecta particularmente al sector de la venta, en el que los márgenes se sitúan

en torno al 0,3 %. Como consecuencia de esta evolución, los operadores se centran en mayor medida en los servicios descendentes (reparación, mantenimiento y piezas de recambio). En este ámbito, los constructores de automóviles ocupan una posición dominante frente a los operadores independientes.

4. Marco normativo comunitario

4.1. Contrariamente al mercado primario, el mercado descendente sufre problemas de competencia. Las redes autorizadas acaparan importantes cuotas de mercado (alrededor del 50 %) y los constructores de automóviles acaparan importantes cuotas del mercado de las piezas de recambio. A ello hay que añadir las piezas de recambio originales, que únicamente pueden adquirirse a los constructores de automóviles. La Comisión ha debido intervenir para garantizar el derecho de acceso de los reparadores independientes a las informaciones técnicas. Por otra parte, las condiciones de competencia tan diferentes respecto del mercado primario se traducen en la tendencia de los constructores de automóviles a conseguir márgenes de beneficios considerablemente más elevados en el caso de las piezas de recambio, así como en la propensión de las redes autorizadas a lograr la mayor parte de sus beneficios gracias a las reparaciones y el mantenimiento, en lugar de conseguirlos con la venta de nuevos vehículos.

4.2. A fin de garantizar la competencia, la elección del consumidor y condiciones equitativas en el sector de las piezas de recambio y de la reparación, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) n° 1400/2002 de exención por categorías aplicable al sector del automóvil, en el que se definen las normas aplicables a los operadores de este mercado, y que deberá mantener su vigencia hasta 2010.

El cometido del Reglamento de exención por categorías es definir acuerdos verticales excluidos del ámbito de aplicación del artículo 81 del Tratado UE, en virtud del cual se declaran ilegales los acuerdos que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia. Así, dicho Reglamento ofrece cierta seguridad a los operadores del mercado, que de este modo pueden tener la seguridad de cumplir la legislación comunitaria de la competencia si sus acuerdos respetan las condiciones establecidas por el Reglamento de exención por categorías.

4.3. Dado que el Reglamento de exención por categorías aplicable al sector del automóvil es mucho más detallado que el Reglamento general de exención por categorías, plantea problemas de comprensión a los operadores del mercado y, en particular, a las PYME, a causa de su gran complejidad. La Comisión se ha dado cuenta de esta confusión tras las numerosas demandas y quejas de los operadores del mercado por motivos que nada tienen que ver con la competencia. En el mercado descendente, el planteamiento del Reglamento de exención por categorías aplicable al sector del automóvil es, a priori, más generoso, ya que en algunas circunstancias, los acuerdos están exentos hasta una cuota del mercado del 100 % (mientras que en el Reglamento general de exención, la cuota máxima es del 30 %), pero esta generosidad se ve compensada, en parte, por normas específicas.

Por consiguiente, el Reglamento de exención por categorías aplicable al sector del automóvil sigue siendo bastante controvertido, dado que la mayoría de los revendedores autorizados desean que se mantenga la situación actual, mientras que los constructores de automóviles exigen normas más simples y menos restrictivas. Y por otra parte, los operadores independientes (los talleres y los fabricantes de piezas de recambio que operan por su cuenta) tienden a reclamar una mayor armonización de la legislación vigente.

4.4. Una mayor armonización del actual marco legislativo afectaría a los siguientes aspectos:

- el Reglamento de exención por categorías;
- la divulgación y disponibilidad de los nuevos modelos de información técnica y de los nuevos instrumentos para todos los operadores;
- la actualización de la Directiva 96/96/CE sobre los controles técnicos;
- los derechos de propiedad industrial (protección de los modelos y patentes);
- la disposiciones relativas a la garantía;
- la formación.

4.5. Todos los operadores del mercado exigen seguridad jurídica y querían saber que ocurrirá a partir de 2010. La actual incertidumbre en cuanto al contenido del futuro Reglamento de exención por categorías coloca a los operadores, y sobre todo a las PYME, en una situación muy incómoda, habida cuenta de la duración del contrato y el volumen de inversión necesaria para mantener informados a todos los operadores sobre las nuevas tecnologías automovilísticas y garantizarles el acceso a las piezas de recambio, a las tecnologías informáticas y a las novedades en materia de instrumentos, componentes y formación.

4.6. La Comisión está decidida a reforzar el marco jurídico con el Reglamento 715/2007/CE (*Euro 5*), que entró en vigor en enero de 2009 para regular el acceso a todas las informaciones técnicas sobre vehículos homologados recientemente.

4.7. El CESE considera que, dada la actual situación económica y social, toda revisión de la legislación comunitaria debería contribuir a mantener una competencia libre y equitativa de la siguiente manera:

- evitando los cambios drásticos durante este duro período de crisis;
- velando por compensar de manera apropiada todas las disposiciones que inciten a una concentración demasiado elevada de la distribución;
- garantizando un marco adecuado para la seguridad, el medio ambiente y la simplificación de las normas;
- anticipando los objetivos de un comportamiento que falsee la competencia como consecuencia de la nueva organización del mercado;
- fomentando el principio de «la prioridad para las PYME en Europa» inscrito en la *Small Business Act*, a fin de favorecer el desarrollo y la innovación de las PYME y proteger el medio ambiente.

5. Situación actual de los mercados descendentes en el sector del automóvil de Europa

Los mercados descendentes en Europa afrontan una importante transformación estructural debido a una intervención reglamentaria nueva y más activa. Por otra parte, las transformaciones tecnológicas y las modificaciones de los procedimientos están rediseñando el modelo de empresa ganadora para los participantes en todas las etapas de la cadena de producción, comercialización y distribución de los mercados descendentes.

5.1. Mantenimiento y reparación

Si bien las innovaciones tecnológicas han permitido controlar mejor las emisiones y garantizar una mayor seguridad y comodidad, también han aumentado la complejidad de los trabajos de mantenimiento y reparación de un vehículo. Este mercado está sometido a una gran competencia, con el predominio de las PYME, al tiempo que la oferta de componentes competitivos y de servicios de calidad es decisiva para el empleo y el crecimiento de la economía europea.

5.1.1. Más especialmente, los fabricantes de componentes multimarca necesitan una información específica (por ejemplo, la información específica necesaria en materia de diagnóstico para garantizar la máxima funcionalidad de los instrumentos genéricos de diagnóstico). Sin instrumentos multimarca o genéricos, estas pequeñas empresas se ven obligadas a adquirir toda una gama de instrumentos para cada marca de vehículos que puedan tener que reparar. Ni que decir tiene que las inversiones necesarias para conseguirlo superarían las capacidades financieras de las PYME. Para mantenerse al día con la constante incorporación de sistemas electrónicos cada vez más numerosos en los automóviles, los fabricantes de instrumentos deben poder contar con información y datos fiables y correctos por parte de los constructores de vehículos. Sin estos datos, los fabricantes de instrumentos de diagnóstico no podrán poner a punto los programas informáticos necesarios para la actividad de los talleres independientes.

5.2. Piezas de recambio

Gran parte de la producción y distribución de piezas de recambio de origen previstas para una marca específica es llevada a cabo, sobre todo, por los fabricantes de componentes de origen o por sus subcontratistas. Sin embargo, las piezas destinadas a todas las marcas, como neumáticos, ruedas, baterías, bujías y los diversos filtros, representan también una cuota considerable.

Precisamente los productores de neumáticos, baterías y ruedas afrontan una competencia mundial cada vez mayor y ya han pasado por grandes transformaciones estructurales. En este caso cabría recomendar que se lleven a cabo estudios complementarios sobre estos diferentes subsectores.

5.2.1. Réplicas y copias de las piezas de recambio

Los proveedores alternativos e independientes cobran cada vez más importancia en el mercado de las piezas de recambio, pues suelen ofrecer piezas de recambio con una mejor relación calidad-precio y mejor adaptadas a las necesidades de los clientes (por ejemplo, para los vehículos más viejos, cuando la duración de la pieza es menos importante que el precio ventajoso). En este caso, se trata menos de copiar el original que de ofrecer una mejor funcionalidad.

Sin embargo, cada vez se encuentran también más copias ilegales o falsificaciones de menor calidad. En este caso se trata, a fin de cuentas, de un fraude contra el que, no obstante, se puede luchar mejor gracias a las patentes, la protección de la propiedad intelectual y la política comercial.

5.2.2. El sector del tuneado de los automóviles

El tuneado de los automóviles es un subsector de la industria del automóvil que está experimentando un rápido crecimiento.

El tuneado del automóvil consiste en transformar un automóvil mejorando sus prestaciones, su apariencia general y su seguridad. Todos los componentes de un automóvil se pueden *tunear*: llantas, neumáticos, amortiguadores, motor, interior, carrocería, tubos de escape, etc.

Hay un número importante de empresas que se dedican exclusivamente al tuneado del automóvil y que comercializan sus productos en el mercado mundial. En general utilizan ideas y materiales innovadores y crean nuevas tendencias en materia de ingeniería que, a veces, son adoptadas por los constructores de automóviles para la producción de vehículos clásicos.

La Comisión Europea debería elaborar y proponer una legislación específica para regular el sector del tuneado del automóvil.

5.3. Seguridad y repercusiones positivas sostenibles para el medio ambiente

Para que los vehículos sean conformes a las normas comunitarias en materia de emisiones y seguridad, tanto a la salida de fábrica, cuando son flamantemente nuevos, como a lo largo de toda su vida, es indispensable llevar a cabo controles regulares, un mantenimiento adecuado y las reparaciones que sean necesarias. Los talleres autorizados y operadores independientes desempeñan un importante papel a la hora de garantizar la seguridad de los vehículos nuevos y viejos, así como su conformidad con la legislación medioambiental vigente. Sin embargo, este nivel de servicio sólo puede ofrecerse si los constructores de automóviles garantizan un acceso continuo a las tecnologías informáticas, a los instrumentos y componentes multimarca, a las piezas de recambio y a la formación.

6. Profunda reestructuración de los mercados descendentes

6.1. Todo el sector del automóvil, así como el sector comercial y de servicios se ha visto severamente afectado por la crisis económica y financiera. Los principales problemas que afrontan las empresas (en particular, las PYME) son la dificultad para obtener créditos y el hundimiento de la demanda de automóviles nuevos. Y por otra parte, otros factores han ejercido una gran influencia en el mercado descendente, como:

- el aumento de la edad media de los vehículos, junto con la disminución del kilometraje anual;
- la reducción del volumen de las reparaciones en razón de la mayor longevidad de los componentes y mayores intervalos de mantenimiento;
- el aumento relativo del coste de las reparaciones debido a la utilización más frecuente de piezas de alta tecnología en los vehículos;

- la presión sobre el coste de las reparaciones como consecuencia de los menores ingresos de los hogares y de la sensibilidad de los consumidores respecto al precio;
- la presencia de electrónica en los vehículos modernos y la complejidad cada vez mayor de los dispositivos;
- el mayor número de piezas de recambio, así como la proliferación espectacular de modelos y componentes;
- la creciente complejidad de la reparación y el mantenimiento, la identificación de las piezas y el diseño de los instrumentos;
- la magnitud de las inversiones en los sistemas informáticos, los instrumentos, las piezas de recambio y la formación;
- la política seguida por los constructores de automóviles consistente en imponer a los clientes contratos de mantenimiento.

6.2. Todo ello se traduce en cambios fundamentales que dan lugar a diversos niveles de reestructuración como:

- la tendencia a la concentración en el mercado en razón de las fusiones y adquisiciones se mantendrá e incluso se acelerará a consecuencia de la crisis;
- disminuirá el número de talleres independientes y de mayoristas de piezas de recambio;
- los mayoristas de piezas de recambio y los talleres de pequeñas y medianas dimensiones tienden cada vez más a engrosar los grupos y cadenas independientes que ofrecen una completa gama de servicios para poder hacer frente a las mayores exigencias de su profesión;
- aumentará la presión sobre los precios para los productores y distribuidores de piezas de recambio;
- dada la escasa rentabilidad de las ventas de nuevos vehículos, los constructores de automóviles aumentarán sus actividades en el sector descendente.

6.3. Por otra parte, si bien es posible que aumenten las sustituciones de piezas en el mercado descendente, cada vez se pide más a los proveedores que ofrezcan productos innovadores en este mercado que mejoren las prestaciones o la seguridad de los componentes originales del vehículo para alimentar la demanda; por ello, los concesionarios autorizados por los constructores deberán luchar para conservar su cuota de mercado en un contexto en el que la utilización de las piezas de recambio para los automóviles de menos de cuatro años –su principal clientela– presenta una tendencia a la baja.

6.4. El CESE considera que la reestructuración del mercado descendente proseguirá con la creación de nuevas asociaciones, bajo diversas formas, y la aparición de nuevos tipos de relaciones con la clientela. Dada la estrecha relación entre el sector del automóvil y otros sectores, así como la envergadura del mercado de los componentes y del comercio de vehículos, toda forma de reestructuración que tenga un efecto negativo para las PYME afectará también a cientos de miles de trabajadores en todos los Estados miembros. Por consiguiente, el CESE estima que la Comisión debería seguir de cerca la evolución de la reestructuración del mercado descendente e intervenir en caso necesario, a fin de velar por el mantenimiento de la competencia.

7. Aspectos sociales

7.1. Formación y perfeccionamiento profesional

En general, los sistemas de formación y perfeccionamiento profesional se han desarrollado bien en este sector. Por una parte, se trata de una obligación de los constructores de vehículos y, por otra, la rápida evolución técnica requiere un perfeccionamiento profesional permanente. Apenas hay otro sector industrial con una proporción tan elevada de trabajadores que siguen cada año un perfeccionamiento profesional, si bien esa cifra es muy variable y depende, sobre todo, del tamaño de la empresa. Especialmente las pequeñas empresas (en su mayoría empresas familiares) experimentan grandes dificultades para proporcionar esta formación. Por su propia estructura, la formación suele centrarse de manera demasiado restrictiva en un puesto de trabajo específico o en una marca determinada, lo que reduce la movilidad de los trabajadores, para los que resulta difícil cambiar de empleo. Por consiguiente, el Comité sostiene todos los esfuerzos encaminados a establecer un sistema europeo de certificación uniforme.

7.2. Salud y seguridad

La dureza de los oficios del sector del automóvil es distinta entre las empresas dedicadas al montaje, a menudo automatizadas y con importantes medios técnicos a su disposición, y las dedicadas a la reparación, en las que aún predominan las tareas manuales. La repetición de estas tareas puede conducir con bastante frecuencia a la aparición de dolores discapacitantes o trastornos osteomusculares en los asalariados. Habida cuenta de los cambios demográficos que se perfilan en el horizonte, será indispensable modificar la organización del trabajo para conservar una mano de obra suficientemente cualificada en buena salud y permitir que los trabajadores puedan seguir trabajando hasta la edad de la jubilación. De lo contrario, en este sector podría producirse en el futuro una escasez de trabajadores cualificados con experiencia.

Por consiguiente, los planes de prevención de los riesgos profesionales y las medidas de adaptación de los puestos de trabajo no sólo deberán tener en cuenta los agentes contaminantes o tóxicos diversos, sino que también deberán proteger a los asalariados contra la dureza de su trabajo.

A medida que aparezcan en el mercado nuevas tecnologías, también surgirán nuevos riesgos: pronto será necesario considerar los riesgos eléctricos asociados a los sistemas de alta tensión y los peligros de explosión vinculados al hidrógeno. Es preciso estar preparados para ello. De momento, nadie sabe cómo podría evolucionar un lugar de trabajo normal, pero los diferentes agentes necesitan señales claras para empezar a elaborar las estrategias apropiadas. Por tanto, los riesgos profesionales de la industria del automóvil están en el centro de un diálogo entre los interlocutores sociales y para el cual conviene prever disposiciones que fomenten medidas preventivas y un seguimiento de los asalariados.

El CESE respalda un refuerzo de las iniciativas y de los medios destinados por la UE y los Estados miembros a las políticas de higiene, seguridad, salud y reconversión profesional.

7.3. Cambio demográfico

El envejecimiento de la población también tiene consecuencias para los mercados descendentes del automóvil. La edad media de la mano de obra aumentará y las cuestiones de salud influirán más en los imperativos de la organización del trabajo, las necesidades de formación y las condiciones laborales.

7.4. Remuneración

Las remuneraciones y los salarios no son competencia de la UE. Sin embargo, la situación específica de los mercados descendentes del automóvil justifica un examen de esta cuestión. En casi todos los países de la UE, los salarios se encuentran bajo presión en este sector, incluso en mayor medida que para el trabajador medio, presión que es ejercida principalmente por los constructores de automóviles. Los revendedores de automóviles y talleres de reparación son sumamente dependientes de los constructores que otorgan las concesiones. El fabricante decide las inversiones y las normas en materia de formación, al tiempo que también influye de manera indirecta en los precios de venta imponiendo, por ejemplo, los plazos, pero es el revendedor/reparador quien debe soportar la carga financiera y los riesgos económicos. Por consiguiente, los interlocutores sociales sólo disponen de un limitado margen de maniobra para la negociación colectiva y, en consecuencia, los salarios son relativamente bajos en el sector. Todo ello, junto con las difíciles condiciones laborales, reduce el atractivo del sector para los jóvenes, lo que probablemente planteará problemas de contratación en el futuro.

8. Oportunidades y desafíos

8.1. Los sectores descendentes tendrán que hacer frente a importantes cambios, tanto positivos como negativos, en el curso de los próximos años. Mientras que sus prestaciones dependen en gran medida de los resultados de la industria del automóvil, también hay importantes sectores donde la competencia se ve influida por otros factores, como las normas de distribución y venta, el impacto medioambiental, los riesgos vinculados a la seguridad (nuevos productos), las medidas de reciclaje, los derechos de propiedad intelectual (falsificación), etc. A este respecto la innovación está llamada a desempeñar un papel esencial para todas estas actividades del sector descendente.

8.2. Por ejemplo, algunos elementos refuerzan considerablemente la competencia en los sectores de los componentes de automóviles, concesionarios de vehículos y actividades de reparación: nuevas normas en materia de distribución y venta de vehículos nuevos (Reglamento de exención por categorías) y una nueva normativa europea para la distribución, venta y reparación de piezas de recambio de vehículos, como la nueva «cláusula de reparación» por la que se modifica la Directiva 98/71/CE sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos.

8.3. Frente a los desafíos políticos, jurídicos y tecnológicos, numerosos operadores del mercado multimarca y de organizaciones de automovilistas se han unido para defender su derecho a llevar a cabo reparaciones, así como el derecho del consumidor a poder dirigirse al taller de su elección para los servicios, mantenimiento y reparaciones que necesiten sus vehículos. El Reglamento actualmente en vigor expira en 2010 y la cuestión de si se renovará o no es objeto de controvertidos debates ⁽⁵⁾.

8.4. Las PYME constituyen la columna vertebral de la economía y del empleo en la UE y representan la mayor parte de las empresas del mercado descendente del automóvil. Una legislación clara y específica reviste una gran importancia para garantizar una

competencia libre y equitativa en el sector de los mercados descendentes del automóvil ⁽⁶⁾.

8.5. En el contexto de la crisis actual, se impone adoptar medidas eficaces de apoyo a corto plazo, que permitan a todo el sector del automóvil y a sus asalariados superar la recesión. A medio o largo plazo, las pequeñas y medianas empresas sólo podrán hacer frente a la competencia si desarrollan nuevos conceptos y realizan inversiones. Como quiera que muchas pequeñas empresas no podrán conseguirlo por sí solas, se recurrirá más a las concentraciones y a la cooperación, así como a nuevas asociaciones con una gran diversidad de agentes de la sociedad civil, junto con el surgimiento de redes de especialistas independientes o redes de especialistas en las nuevas tecnologías (vehículos eléctricos e híbridos).

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁵⁾ En un principio la campaña «Right to Repair» cuenta con el apoyo de:
AIRC – Asociación Internacional de Reparadores de Carrocería
CECRA – Consejo Europeo del Comercio y Reparación de Automóviles
EGEA – European Garage Equipment Association (Asociación Europea de Equipamientos de Talleres)
FIA – Federación Internacional de Automovilismo
FIGIEFA – International Federation of Automotive Aftermarket Distributors (Federación Internacional de Distribuidores Postventa)

⁽⁶⁾ 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: “Pensar primero a pequeña escala” – “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas» – COM(2008) 394 final, DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Espacios urbanos y violencia juvenil»

(2009/C 317/06)

Ponente: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 10 de julio de 2008, 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

«Espacios urbanos y violencia juvenil».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: José María Zufiaur Narvaiza).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 174 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1. La sociedad europea actual expresa preocupación e inquietud ante el fenómeno de la violencia y la delincuencia ejercida por los menores y los jóvenes adultos. Esa misma sociedad, sin embargo, manifiesta también, al mismo tiempo, su interés por promover el desarrollo integral de los jóvenes y por fomentar su inserción social y profesional. Aunque los fenómenos de violencia juvenil se mencionan ampliamente en los medios de comunicación nacionales, es importante precisar que, en general, las estadísticas ⁽¹⁾ relativas a la delincuencia de menores no registran en Europa un aumento significativo, e incluso se mantienen sensiblemente estables. El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto aportar una explicación, así como recomendaciones sobre la violencia juvenil, sin por ello intentar incriminar a la juventud ni reducirla a la expresión de alguna desviación de comportamiento.

1.2. Históricamente, en Europa se han desarrollado diferentes modelos de justicia juvenil en cada uno de los ordenamientos jurídicos del espacio europeo, generándose así pautas normativas y respuestas dispares ante la violencia protagonizada por los menores y jóvenes. En efecto, los sistemas de justicia juvenil vigentes en los Estados miembros de la UE presentan diferencias notables en aspectos tales como las políticas de protección social y de prevención, la edad a partir de la cual se aplica la responsabilidad penal, los procedimientos utilizados, las medidas o sanciones aplicables, los recursos disponibles, etc. Dicha diversidad, sin embargo, tiene lugar en sociedades que expresan una voluntad de construcción europea, pero que están duramente afectadas por la crisis, y cuyos recursos relativos a las políticas de inserción de los jóvenes, ya escasos, se reducen aún más.

1.3. Las recomendaciones del presente dictamen se fundamentan en dos líneas conductoras. De una parte, una aproximación preventiva del fenómeno. En efecto, los comportamientos violentos o antisociales encuentran sus causas, en no pocos casos, en cuestiones como la configuración y estructuración urbana y la pauperización y marginalización de las poblaciones. Además, si los jóvenes son protagonistas de actos violentos en estos contextos, también son a la vez víctimas del mundo que los rodea. Por todo ello, la reflexión sobre la violencia colectiva de los menores

y jóvenes y su prevención no puede solamente tener como respuesta la represión y sanción de los hechos cometidos. De otra parte, en un espacio tan interrelacionado como el europeo, tanto en el plano económico como en el de los valores, los comportamientos sociales y la comunicación, este es un fenómeno que no debiera abordarse exclusivamente desde una perspectiva nacional.

1.4. De hecho, los fenómenos de violencia y delincuencia de los menores existen en los países europeos desde hace muchos años y bajo formas recurrentes. En general, estos fenómenos se percibían como una patología social, mientras que, en la actualidad, se definen más comúnmente como elementos de inseguridad, tal y como precisó en 1977 el informe Peyrefitte ⁽²⁾, que establecía una diferenciación entre delincuencia y temor de la delincuencia.

1.5. En un contexto europeo donde la cuestión de la violencia de los menores suscita un interés particular, el **Comité Económico y Social Europeo** aprobó, el 15 de marzo de 2006, el Dictamen «**La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea**» ⁽³⁾. Dicho Dictamen, que destacaba la importancia del enfoque preventivo, tuvo eco en las instituciones europeas ⁽⁴⁾ y ha sido también objeto de referencia en diferentes ámbitos europeos e internacionales en los que se tratan los aspectos legales, penales y sociales de la delincuencia juvenil.

1.6. En aquel dictamen ya se indicaba la conveniencia de proseguir el análisis del fenómeno de la delincuencia juvenil. En efecto, la violencia de los menores y los jóvenes (entiéndase los adolescentes de 13-18 años y los jóvenes adultos de 18-21 e incluso 25, según los países, a los que en algunos casos se les

⁽¹⁾ Como lo demuestra, por ejemplo, el informe de la Fiscalía General en España, donde la delincuencia ha disminuido casi el 2 % en 2007 en comparación con las cifras de 2006.

⁽²⁾ Rapport du Comité d'Etudes sur la Violence, la Criminalité et la Délinquance. Réponses à la Violence, Paris, Presse Pocket 1977, p. 41.

⁽³⁾ Dictamen del CESE de 15 de marzo de 2006 sobre «La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea», ponente: Sr. Zufiaur Narvaiza (DO C 110 de 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre la delincuencia juvenil: el papel de las mujeres, la familia y la sociedad.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0283+0+DOC+XML+V0//ES>

sigue aplicando el sistema de responsabilidad penal para menores) es un fenómeno que recibe cada vez mayor atención en las sociedades europeas. No obstante, los fenómenos de violencia adoptan formas diferentes: se producen en los espacios urbanos, en el entorno escolar, en particular mediante casos de acoso (*bullying*), y también en el familiar, en bandas o *gangs*, en acontecimientos deportivos, o bien a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, como Internet, etc.. Siendo todas ellas expresiones dignas de análisis, hemos querido, no obstante, circunscribirnos en este dictamen de iniciativa a los distintos tipos de violencia colectiva de los jóvenes en los espacios urbanos.

1.7. En efecto, desde hace unos veinte años la cuestión de la violencia colectiva ocupa un lugar destacado en la actualidad y los investigadores (sociólogos, etnólogos, geógrafos, juristas, politólogos, etc.) observan y estudian los barrios más marginalizados. Los factores que dan lugar a estos disturbios urbanos son de sobra conocidos: desempleo, precariedad, desestructuración familiar, falta de escolarización, fracaso escolar, discriminación, etc., pero tanto la situación como las respuestas empleadas se han ido endureciendo en el curso de los últimos años. En efecto, las crisis han agravado los problemas económicos y sociales y han producido un desclasamiento de las generaciones jóvenes respecto a las de sus padres, con lo que se ha detenido el «ascensor social» y ha aumentado el individualismo. Ello ha resultado en fenómenos y en un sentimiento de injusticia y de aislamiento cuya expresión colectiva es la manifestación más visible de oposición a las autoridades.

1.8. El término «violencia colectiva», para el que no se dispone de definición oficial y legal, se utiliza con frecuencia para calificar actos multiformes y violentos, que tienen lugar en el espacio público y se traducen en ataques relacionados con cuestiones de discriminación étnica y racial entre comunidades, lo que da lugar a conflictos entre bandas rivales, o bien en la relación de la población con las instituciones, y en particular, de manera emblemática, las relaciones entre los jóvenes y las fuerzas del orden.

1.9. Aun cuando, en el curso de los últimos años, estos fenómenos se hayan desarrollado en el continente europeo, en particular en Francia, Gran Bretaña, España, Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Grecia, etc., los gobiernos nacionales y las instituciones europeas nunca los han considerado ni los han tratado como un problema global, sino más bien como epifenómenos esporádicos aislados.

1.10. Por este motivo, el presente Dictamen recomienda la coordinación de acciones a nivel local, nacional y europeo, que exigen, por consiguiente, respuestas comunitarias a través de programas específicos en el ámbito de las políticas de la familia, de juventud, de educación y formación, de empleo, de prevención de la delincuencia y de coordinación judicial. Estas respuestas concretas deben inscribirse en estrategias de renovación urbana, adaptación de los servicios públicos y lucha contra todas las formas de discriminación, así como en la revalorización de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, en particular a través de las fuerzas del orden, la enseñanza del civismo y los valores éticos y sociales, la utilización de los medios de comunicación y la asistencia a los padres en materia de educación.

2. Características y causas de la violencia colectiva de los menores en los espacios urbanos

2.1. **Propuesta de definición:** no existe una definición común y consensuada sobre la violencia colectiva de los menores y los jóvenes adultos en los espacios urbanos. Si en la legislación belga se ha desarrollado el concepto de «motín» urbano, otros la consideran más bien como una serie de delitos cometidos por delincuentes conocidos e identificados. Para comenzar a esbozar las bases de una mínima definición general, en el resto del documento identificaremos estos actos violentos con una concentración en el espacio urbano de comportamientos violentos que sirven de medio de expresión a determinados grupos de población. Las razones que mueven a los participantes son variadas: discriminaciones sociales, conflictos con las fuerzas del orden, odio racial, conflictos religiosos, etc. Ello pone de relieve, de cierta forma, las carencias y la insuficiencia de los servicios sociales, que, por medio de sus actividades de protección social, tienen como objetivo prevenir este tipo de violencia. La definición que utilizamos intenta reflejar los actos de violencia colectiva que tienen lugar en el espacio público y se traducen en ataques contra personas de un grupo étnico determinado o contra las fuerzas del orden, así como actos de vandalismo acompañados de saqueos, por ejemplo los incendios de edificios públicos o vehículos, etc.

2.2. Es necesario advertir que el aumento de los actos violentos (destrucción y vandalismo, golpes y agresión, robo con violencia, violaciones, etc.) no es un hecho exclusivamente juvenil, en una época marcada por el desarrollo de la violencia. No obstante, la edad de los individuos que cometen estos actos de violencia urbana es un factor importante para comprender el fenómeno y aportar soluciones, pues no hay duda de que la proporción de menores y jóvenes adultos es considerable. Por ejemplo, en los disturbios de 2005 en Francia, las cifras de la policía muestran que, de unas 640 personas detenidas, 100 eran menores. Para adoptar un enfoque preventivo, es importante prestar especial atención a la búsqueda de soluciones a largo plazo destinadas a las jóvenes generaciones, motor de cambio y desarrollo.

2.3. **Estudio y caracterización actuales:** cada Estado ha desarrollado su propia metodología para contabilizar y caracterizar la violencia colectiva en el espacio urbano. Existen sistemas complejos, como la escala de Bui-Trong ⁽⁵⁾, que establece una graduación de la intensidad de las diferentes formas de violencia colectiva en función del número de personas implicadas, la organización y los objetivos, etc., que permiten conceptualizar el fenómeno. Desde hace algunos años, y con mayor intensidad a raíz de los disturbios de 2005, Francia desarrolla Indicadores de Violencia Urbana (INVU), basados en la evaluación de los niveles de violencia en los barrios sensibles, sobre la base de encuestas cuantitativas y cualitativas y de estudios de victimización. Estos indicadores y otros equivalentes en los demás países europeos son todavía demasiado recientes para dar una indicación precisa sobre la intensidad de la violencia urbana, y además sigue habiendo problemas relacionados con las fuentes y la recogida de datos.

(5) *Résurgence de la violence en France*, Bui-Trong Lucienne, Futuribles febrero de 1996 p. 17-18.

2.4. Como ya se ha precisado en la definición del fenómeno, recordamos que, aunque la expresión de la violencia colectiva se inscribe en un contexto nacional particular, no deja de presentar rasgos comunes en Europa. Así, por ejemplo, vistos los acontecimientos acaecidos en varios países europeos en el curso de los últimos años, es posible establecer una tipología de estos actos.

- **Enfrentamientos sociales y políticos:** este tipo de violencia colectiva se produce como reacción a una situación de discriminación y exclusión social, económica y geográfica, y se manifiesta mediante brotes de violencia contra las fuerzas del orden o los representantes del Estado considerados responsables de estos problemas sociales. La dimensión antisistema y de protesta contra situaciones percibidas como injustas se traduce en un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad y las instituciones públicas representantes del Estado y de una sociedad catalogada como «represiva». Francia se ha visto particularmente afectada por los enfrentamientos sociales, con la denominada «crisis de los suburbios», pues la ausencia de mezcla social y varios decenios de políticas urbanas sin resultado han desembocado en la estigmatización de estas zonas urbanas. Estas revueltas de carácter político ⁽⁶⁾ se manifiestan en un ciclo en tres etapas, que son la activación a raíz de un acontecimiento con frecuencia trágico e injusto, la euforia y el efecto de grupo y finalmente el agotamiento ⁽⁷⁾.
- **Fenómenos de pérdida de control:** se trata de manifestaciones organizadas de masas de carácter político, deportivo o cultural que degeneran y acaban en una pérdida de control, no solamente por parte de los organizadores, sino también de las fuerzas del orden público. Por ejemplo, como se subraya arriba, la violencia durante un partido de fútbol o una «rave party» o la pérdida de control en manifestaciones políticas. Al número y a la pérdida de control en general se añade la intervención de «agitadores», individuos cuyo objetivo es multiplicar la destrucción material. La Unión no debe olvidar que esta violencia incontrolable suscita en determinados casos tentaciones de tipos de violencia más organizada, y más amenazadora aún para la democracia.
- **Conflictos entre bandas:** lejos de ser violentas por definición, las bandas se constituyen como un sustituto de la familia y el entorno cercano del joven, aportando un sentimiento de pertenencia a un grupo y, en cierta manera, una respuesta concreta a las dudas de la adolescencia. En el caso concreto de las bandas violentas, este tipo de desviación de comportamiento se caracteriza por las actividades de carácter criminal ligadas a la agrupación de adolescentes o jóvenes adultos que recurren preferentemente al uso de la fuerza y la intimidación y organizan, con cierta regularidad, confrontaciones y actos criminales violentos. Estas bandas se enfrentan en el entorno urbano, tanto en las calles como en los centros comerciales, para controlar un territorio o un comercio ilegal, o a las autoridades, a través de sus representantes, es decir, los policías y vigilantes, como sucede al norte de París o el sur de Londres, donde grupos rivales se enfrentan de manera periódica. En España han surgido bandas latinoamericanas (denominadas «maras» o «pandillas», como los Latin

Kings y los Ñetas). La banda es, para los jóvenes, una manera de darse mutuamente seguridad en un mundo hostil, por oposición a los «otros», procedentes de la calle o el barrio vecinos. En nuestras sociedades, estas bandas las constituyen los más desfavorecidos de determinados suburbios, y su violencia está relacionada con el fracaso, la precariedad, etc. Hay que añadir que dar una respuesta adecuada a las bandas violentas es esencial para evitar que la delincuencia organizada les saque partido.

- **Enfrentamientos étnicos o religiosos:** este tipo de violencia se caracteriza en primer lugar por su carácter étnico, es decir: que los actores o el objetivo principal de los actos violentos son originarios de una comunidad étnica, religiosa o similar. Numerosos países europeos han sido escenario de este tipo de enfrentamientos, en los que los aspectos migratorios y religiosos, así como otros factores complejos, desempeñan un papel importante: Gran Bretaña, España (reyertas de Alcorcón, en octubre de 2007, entre jóvenes españoles y latinoamericanos), Italia, Países Bajos (octubre de 2007, en Amsterdam), Dinamarca (febrero de 2008), Bélgica (Anderlecht, mayo de 2008), etc.

2.5. Los episodios violentos en los espacios urbanos son el resultado de causas múltiples, que se presentan al mismo tiempo en mayor o menor medida según los casos:

- La pobreza, la precariedad, el paro. Las manifestaciones de violencia colectiva en Europa tienen lugar sobre todo en los barrios más desfavorecidos, como resultado de la marginalización y la exclusión social. La desestructuración familiar, el paro juvenil, la precariedad profesional, así como la falta de formación y, por lo tanto, de inserción socioprofesional hacen que estos barrios sean muy sensibles a la evolución de la economía, especialmente con crisis financieras como la actual.
- El acceso a las armas y a las sustancias ilícitas. El tráfico de drogas duras en la gran mayoría de las capitales nacionales y regionales europeas, que suelen ser obra de adultos y no de menores, favorece la aparición de fenómenos de violencia vinculados a la comercialización ilícita de estas sustancias y a la difusión de las armas de fuego. Víctimas de un mundo que los supera, los niños y adolescentes pueden ser el objetivo de los vendedores de drogas que instrumentalizan a algunos jóvenes.
- El urbanismo. Los barrios «sensibles» de las ciudades europeas presentan características comunes y con frecuencia se los considera guetos suburbanos, que ya no responden a los criterios de amalgama social y urbanismo actuales. Situados en el centro de las ciudades (Reino Unido, Bélgica) o en la periferia (Francia, Alemania, etc.), estos barrios e inmuebles están mal mantenidos y se han ido deteriorando poco a poco hasta el punto de resultar insalubres y peligrosos.

⁽⁶⁾ Le Goaziou(V.), Mucchielli (L.) 2006, Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005, Paris, La Découverte.

⁽⁷⁾ Bachmann(C.), Le guennec (N.), 1997, Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier, Paris, Albin Michel.

- Las relaciones con las fuerzas del orden. Un gran número de actos de violencia colectiva está atizado por un resentimiento debido a lo que se percibe como la estigmatización de una minoría por parte de la policía o un uso excesivo de la fuerza ⁽⁸⁾. Como señala el Centre d'analyse stratégique: *la hostilidad de los habitantes contra la presencia de las fuerzas del orden en el barrio es palpable, como lo es la falta de confianza en el Estado y las instituciones públicas* ⁽⁹⁾.
- Los medios de comunicación. Con frecuencia, estos tienden a adoptar un enfoque negativo, que puede estigmatizar aún más a los habitantes de los barrios «sensibles» y alimentar la expresión de la violencia con una mediatización excesiva de los acontecimientos. En Francia en 2005, los medios de comunicación cubrieron los acontecimientos cada día, mientras que en Bélgica y Alemania, el Gobierno se esforzó en limitar los informes públicos para evitar nuevos delitos inspirados por los precedentes.

3. Los tipos de respuestas a un problema transnacional

3.1. En el ámbito europeo, sean estos esporádicos o continuos, los actos de violencia desarrollados en los espacios urbanos son particularmente graves, tanto desde un punto de vista político, por cuanto cuestionan la capacidad del Estado de hacer respetar el pacto social y proteger a sus ciudadanos, como social, por lo que reflejan de fractura social y problemas de integración. En tales circunstancias, el Estado debe aportar respuestas claras al problema de la violencia colectiva en las ciudades. Pero es necesario tener en cuenta que tales respuestas tienen, según los países, acentos muy diferentes, en unos casos más represivos y en otros más preventivos. De tal manera que, en el ámbito europeo, sería necesario realizar un esfuerzo de evaluación permanente de las políticas públicas dirigidas a solucionar este fenómeno; y tratar de hacer más eficientes y comparables las estadísticas sobre la materia (las cifras de la delincuencia no se pueden analizar a través del único prisma del número de denuncias, sino también del ratio de investigaciones resueltas). Es necesario desarrollar indicadores comunes para favorecer, a nivel nacional, la disponibilidad de registros policiales y judiciales, en vez de estudios de victimización más o menos subjetivos.

3.2. Como líneas generales, las respuestas del Estado se formalizan de las maneras siguientes:

- Las iniciativas de discriminación positiva en favor de los barrios sensibles, como realiza Francia con las Zonas de Educación Prioritarias y de preparación al primer empleo o el caso de Berlín, donde jóvenes voluntarios y agentes de policía patrullan juntos regularmente para evitar y prevenir situaciones que conlleven episodios de violencia urbana. Desde que existen estas patrullas de policía mixtas (tras convencer a los antiguos jefes de bandas urbanas para que colaborasen), la criminalidad se ha reducido en un 20 % en las zonas donde intervienen juntos ⁽¹⁰⁾.
- El refuerzo de la presencia policial y de la videovigilancia en las zonas sensibles, como colegios, o lugares de ocio, medidas que por sí solas no responden plenamente al problema. Esto ha podido provocar un efecto de estigmatización de los espacios considerados y el que los jóvenes tengan un sentimiento de control permanente y de acción represiva.
- Las políticas de renovación urbana, más o menos importantes según los países: en Francia, a través, entre otras, de la creación de la Agencia de Renovación Urbana ⁽¹¹⁾; en Alemania, mediante las renovaciones urbanas realizadas durante la reunificación del país.

3.3. Por otra parte, una **política de cohesión territorial** efectiva puede contribuir a evitar la concentración en zonas urbanas de factores que puedan incubar actitudes violentas por parte de los jóvenes. Para ello se trata de recalificar y de residencializar el espacio urbano. La recalificación implica una reflexión a largo plazo sobre las operaciones de renovación urbana dentro del marco de un plan estratégico de ordenación del territorio global, en concertación con todas las partes interesadas, incluyendo a los jóvenes. El objetivo es reintegrar los barrios en la ciudad y rehabilitarlos para favorecer el desarrollo de la población local y promover la función social, económica y cultural de estos espacios públicos. A su vez, el concepto de «residencialización», que se define como un método específico de recalificación de lo urbano, tiene por objetivo regular los problemas específicos de las zonas habitables para hacer de la ciudad un lugar de integración y de prevención, con el fin de luchar contra los problemas urbanos contemporáneos: el tráfico de drogas, movimientos de ocupación y violencia, y la degradación ambiental. El objetivo fundamental es evitar el fenómeno de exclusión en relación con el resto de la población favoreciendo la circulación, de modo que estos barrios puedan abrirse a la ciudad, mejorando la visibilidad y la integración de la población urbana en su conjunto. No obstante, estas renovaciones urbanas deben ir acompañadas de estrategias sólidas de educación, formación profesional y acceso al empleo, sin las que no se logrará ninguna mejora duradera.

3.4. La violencia de los jóvenes encuentra sus raíces en una cierta falta de cohesión social, relacionada con una crisis de la ciudadanía en las ciudades. El espacio público, cuya principal característica es hacer vivir juntos a ciudadanos con características muy diversas, supone ciertas reglas comunes destinadas a la protección de las libertades individuales. Ahora bien, las metrópolis se enfrentan a la frágil convivencia de poblaciones con códigos y culturas múltiples –y, a veces, por tanto, extrañas unas de otras–, lo que tiene como consecuencia una fragilización de los vínculos sociales y de ciertas solidaridades ⁽¹²⁾. Se requiere una respuesta interinstitucional y multifactorial que permita poner en práctica medidas de prevención eficaces y útiles para todos los agentes implicados directa o indirectamente: policía, justicia, servicios sociales, vivienda, empleo o educación. En este sentido, las autoridades locales tienen una particular importancia, pues sus competencias se traducen, entre otras cosas, en la definición de los espacios urbanos y de los servicios que se prestan a sus ciudadanos.

⁽⁸⁾ The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970. Peter Joyce. Palgrave Macmillan, 2002.

⁽⁹⁾ Centre d'analyse stratégique. Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale, note de veille n° 31, 23 de octubre de 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

⁽¹⁰⁾ «Jeunes et policiers font cause commune à Berlin»: http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

⁽¹¹⁾ ANRU.fr

⁽¹²⁾ «La dynamique de la disqualification sociale» in Sciences humaines n° 28 de mayo de 1993.

3.5. En Europa, si la violencia urbana de los menores ocurre en diferentes contextos y según diferentes intensidades, su análisis así como el estudio de las respuestas se enmarca en un contexto jurídico y legal más amplio, el de la Unión Europea. Actualmente, los estudios y evaluaciones sobre la prevención de la delincuencia juvenil requieren una cooperación multidisciplinaria e interinstitucional de las agencias gubernamentales y, a un nivel más práctico, de los profesionales de la intervención directa (agentes sociales, policía, juzgados, contexto laboral, etc.) Los países, regiones y ciudades europeas que han vivido episodios de violencia colectiva tienen dificultades para volver a una situación normal y recuperar en el conjunto de la población la convivencia social y el respeto a las instituciones. Además, la violencia urbana tiene un coste muy elevado desde un punto de vista material, pero también, y sobre todo, social y político ⁽¹³⁾.

3.6. En un contexto en el que la delincuencia de los menores se mantiene bastante estable, pero en que la violencia de los actos cometidos es más significativa, algunos **programas locales** puestos en marcha en diferentes países de la Unión Europea muestran la importancia de la prevención, así como de estrategias sociales e integrales para los jóvenes de las zonas urbanas ⁽¹⁴⁾. De hecho, en el caso del Programa de Barrios más seguros de Birmingham (programa ganador de los Premios europeos de prevención del delito 2004), sus objetivos fundamentales eran la reducción de las diversas formas de violencia y de delincuencia, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar activamente la participación de las comunidades en su propia integración social ⁽¹⁵⁾.

3.7. El fortalecimiento de una sociedad europea organizada y solidaria, mediante el apoyo por parte de la Unión Europea a proyectos innovadores de dimensión social y de integración, asegura la mejora de la seguridad y del desarrollo urbano sostenible. A título de ejemplo, los programas Urban constituyen una iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis, que favorecen una clara mejora de la prevención de la violencia de los menores y la delincuencia en general.

3.8. De hecho, mediante el desarrollo de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones locales, de intercambio de experiencias y buenas prácticas, se promueve el concepto de «gobernanza urbana», que se define por una serie de estudios de reorganización y mejora de los servicios públicos, la concepción y la implantación de nuevas estructuras de gestión urbana, introducción de indicadores estables de evaluación de la gestión local y campañas de información y mejora del acceso a la información dirigidas a los ciudadanos, sin caer en la estigmatización y el miserabilismo.

⁽¹³⁾ En el caso de Clichy Sous-Bois, Francia, los costes materiales ascendieron a 150 millones de euros en 2005.

⁽¹⁴⁾ «Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes». Centre international pour la prévention de la criminalité, 2005. (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf)

⁽¹⁵⁾ Los resultados obtenidos fueron una reducción del delito juvenil en un promedio del 29 %, frente al 12 % en otras áreas comparables.

3.9. Por otra parte, existen otras iniciativas, como el Pacto europeo para la juventud, que tiene como objetivo mejorar la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos, facilitando al mismo tiempo la conciliación de la vida familiar y la vida profesional.

3.10. En general, la participación ciudadana y activa de los jóvenes se ve favorecida por el inmenso trabajo que llevan a cabo las asociaciones que desarrollan día tras día sus actividades sobre el terreno, con lo que se inscriben en el marco de estrategias europeas, nacionales o locales de desarrollo y lucha contra la exclusión social.

4. Algunas propuestas sobre una política europea relativa a la violencia juvenil en los espacios urbanos

4.1. De lo que se ha venido exponiendo en los anteriores apartados del presente Dictamen de iniciativa se pueden extraer las siguientes líneas directrices u orientaciones:

- Las respuestas a la violencia colectiva, tanto la delincuencia como los actos antisociales e incivildades cometidos por menores, deben ser múltiples y siempre sometidas a evaluación para su constante mejora, reforzando siempre el componente educativo y formativo, así como la participación del menor en su propio desarrollo y su futuro.
- Deben promoverse las distintas estrategias preventivas y otras alternativas a través de una política europea clara y sostenible, basada en prioridades definidas a nivel de la Unión Europea, que contribuyan a la resolución de los problemas de violencia de menores en los espacios urbanos, evitando en la medida de lo posible la intervención judicial.
- Debe concederse un reconocimiento muy especial, tanto a nivel europeo como nacional, a las estructuras sociales para jóvenes. Muchas de estas instituciones, ya sean asociativas o públicas, desempeñan un papel preponderante en la vida de los jóvenes, especialmente proponiendo actividades que les mantienen ocupados y y, por lo tanto, evitan una posible entrada en la delincuencia. En consecuencia, el papel de las escuelas y asociaciones debe tenerse en cuenta de manera especial y apoyarse, particularmente con financiación pública.
- Los principios europeos e internacionales relativos a la violencia y a la delincuencia de los menores de edad deben armonizarse a través de estándares mínimos que deben respetarse en las legislaciones nacionales y utilizarse como indicadores de la garantía de los derechos de los menores. Teniendo en cuenta el carácter multidisciplinario de las agencias y órganos gubernamentales implicados en la gestión del espacio urbano europeo, es necesario el desarrollo de iniciativas, el establecimiento de estándares de buenas prácticas –que pueden ser evaluados y analizados a través de un Observatorio Europeo de Justicia Juvenil, por ejemplo– que aporte la validez y comparabilidad de los datos estadísticos relacionados con la violencia juvenil en los espacios urbanos.

- Las sanciones y medidas impuestas por las jurisdicciones nacionales deben estar basadas en el interés superior del adolescente de acuerdo con su edad, su madurez psicológica, sus condiciones físicas, su desarrollo y sus capacidades ⁽¹⁶⁾, siempre adaptadas a las circunstancias personales (principio de individualización de la medida).
- Las estrategias de renovación urbana acompañadas de políticas sociales sostenibles deben ser favorecidas por las instituciones europeas, siempre en la perspectiva de una mejor distribución y ordenación del territorio, para evitar el fenómeno de exclusión y facilitar la integración en la ciudad de las poblaciones más vulnerables.
- Las autoridades deben proveer de recursos suficientes a las instituciones, tanto de protección como de reinserción para menores, dotándolas de medios y personal adecuados, de forma que garanticen que las intervenciones tengan una influencia significativa en la vida del menor.
- La selección apropiada y la formación específica, si fuera posible con algunos estándares europeos de referencia, tanto de los actores sociales, como jurídicos y policiales, deben ser aseguradas y constantemente actualizadas según una cooperación multiinstitucional y multidisciplinaria en un contexto de intercambios transnacionales, en particular para entablar el diálogo y establecer relaciones entre las fuerzas del orden y los jóvenes.
- Las instituciones europeas y los Estados miembros deben considerar el Año Europeo 2010 de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social como una oportunidad de demostrar su determinación en considerar la protección de los derechos de los jóvenes en conflicto con la ley y la prevención de la violencia en los espacios urbanos como una prioridad de la lucha contra la exclusión social.
- Las instituciones europeas deberían crear una línea de financiación para proteger a los menores de la exclusión social en los espacios urbanos más marginalizados, con el fin de sostener proyectos innovadores en el contexto de la mejora de la cohesión social de la sociedad civil y así, por lo tanto, favorecer el espíritu de iniciativa y de empresa de los jóvenes.
- La implementación de criterios comunes y de buenas prácticas debe desarrollarse hacia la prevención, tratamiento y reinserción del menor infractor.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Véase la Declaración común de Valencia del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Protección de los niños expuestos al riesgo de los delincuentes sexuales viajeros»

(2009/C 317/07)

Ponente: **Madi SHARMA**

El 10 de julio de 2008, 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

«Protección de los niños expuestos al riesgo de los delincuentes sexuales viajeros».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: Madi SHARMA).

En su 455o Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 157 votos a favor, 2 votos en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones: «¡No permita que viaje el abuso de menores!»⁽¹⁾

1.1. *Es necesario adoptar, aplicar y reconocer como prioridad una estrategia europea para la protección de los niños expuestos al riesgo de los delincuentes sexuales viajeros.*

Los delincuentes sexuales NO DEBEN ser responsabilidad de las jurisdicciones extranjeras. Las condenas fuera de la UE no siempre acaban en sentencias de prisión. Los delincuentes reincidentes permanecen a menudo en el mismo país o viajan a otros países para evitar que se les detecte. Esto significa que, cuando un delincuente sexual viene a Europa, las autoridades europeas y los Gobiernos nacionales no tienen conocimiento de ello. **Todo esto aumenta el riesgo para los niños europeos.**

Debe adoptarse un planteamiento global reforzado, centrado en el niño, que abarque lo siguiente:

- Prevención de los abusos. Deben investigarse los antecedentes de los delincuentes sexuales viajeros⁽²⁾
- Protección de las víctimas y las «víctimas potenciales», incluida la identificación de los niños vulnerables⁽³⁾ creando líneas telefónicas de ayuda y para emergencias
- Procesamiento de los delincuentes, aplicando el marco jurídico
- Colaboración con las ONG y con otros que aún no están activos en este sector
- Participación de los jóvenes y de la sociedad civil para fomentar la concienciación.

(1) Eslogan de campaña de la Organización Internacional del Turismo.

(2) Save the Children, Dinamarca. Informe «Sex Offenders without Borders» (Delincuentes sexuales sin fronteras), mayo de 2009.

(3) Declaración y Plan de acción de Río de Janeiro para prevenir y eliminar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, noviembre de 2008.

El CESE apoya las recomendaciones de la Comunicación de la CE «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia», la Recomendación del PE⁽⁴⁾ y el Convenio del Consejo de Europa⁽⁵⁾, todos ellos centrados en la protección de los niños frente a la explotación. No obstante, el CESE pide a los restantes Estados miembros⁽⁶⁾ que firmen y ratifiquen urgentemente el Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño⁽⁷⁾ y el Convenio del Consejo de Europa, para que Europa pueda revisar de manera eficaz el control de los ciudadanos europeos que abusan de los niños mientras trabajan en el extranjero o viajan como turistas.

1.2. *Entre las medidas necesarias para disponer de una estrategia proactiva eficaz deberán incluirse las siguientes:*

- colaboraciones internacionales eficaces compartiendo mejor la información, incluida la cooperación de los cuerpos de policía y el refuerzo de los recursos informáticos dedicados a la persecución de los delincuentes sexuales viajeros;
- acuerdos de cooperación bilaterales más sólidos con países relevantes;
- equipos de investigación conjunta con otros cuerpos de seguridad;

(4) Recomendación del PE de 3.2.2009 al Consejo sobre la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil (2008/21 44(INI)).

(5) Consejo de Europa, «Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual», 25.10.2007. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/201.htm>.

(6) <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG> Estados miembros que aún no han ratificado el Protocolo Opcional de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: Alemania, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Reino Unido. Estados miembros que aún no han firmado el Convenio del Consejo de Europa: República Checa, Hungría, Letonia, Luxemburgo, Malta y Eslovaquia. Sólo Grecia lo ha ratificado.

(7) Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía Adopción: mayo de 2000 Entrada en vigor: enero de 2002. En: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

- acuerdos con gobiernos extranjeros para deportar y escoltar a los delincuentes convictos; estudio de la utilización de órdenes de prohibición de viaje al extranjero (FTO) para restringir los viajes de los delincuentes sexuales de alto riesgo;
- vetar y prohibir a los delincuentes sexuales la posibilidad de trabajar en el extranjero ⁽⁸⁾;
- realizar una campaña de concienciación pública a nivel europeo y, si es posible, mundial, sobre la denuncia de los delincuentes sexuales; esta campaña debería ir acompañada de una línea telefónica internacional gratuita para emergencias con un mecanismo de denuncia en línea «en tiempo real» ⁽⁹⁾;
- participación de los agentes de la sociedad civil en la concienciación;
- facilitar mecanismos para la educación, asesoramiento y servicios terapéuticos/médicos para las víctimas, así como la formación de especialistas en este ámbito.

1.3. El reto principal es aumentar la concienciación ciudadana sobre el alcance de este problema. Esto podría hacerse poniendo en marcha un proyecto europeo: «Europa contra la explotación sexual de los niños» ⁽¹⁰⁾. Las instituciones de la UE podrían dar ejemplo destacando en todos los formularios de reembolso de gastos de viaje su compromiso con una política de viajes ética y contraria a los abusos sexuales.

1.4. El presente dictamen no abarca la trata ni el secuestro de niños, que exigen una legislación y unas medidas por separado y deberían abordarse en un documento aparte.

2. Antecedentes

2.1. El presente dictamen aborda los abusos sexuales cometidos contra niños en el transcurso de viajes dentro y fuera de Europa.

2.2. La mayoría de las personas que abusan sexualmente de niños o los explotan para fines sexuales son residentes locales. Esto es así en todo el mundo. No obstante, actualmente los abusos sexuales cometidos contra niños durante los viajes forman parte de una industria global del sexo bien arraigada y lucrativa.

2.3. Los viajes más baratos, la no exigencia de visado y las nuevas tecnologías permiten a los delincuentes buscar a los niños más vulnerables del mundo, incluida Europa, sobre todo allí donde la pobreza, las privaciones, las carencias afectivas y las condiciones sociales son peores. Los abusos a menudo se graban en imágenes

digitales y se transmiten por todo el mundo. Muchas ONG, entre las cuales ECPAT ⁽¹¹⁾ es la más conocida, trabajan con la policía y el sector de los viajes y el turismo para proteger a estos niños.

2.4. El primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños se celebró en Estocolmo en 1996. 122 países se comprometieron en una «*asociación global contra la explotación sexual comercial de los niños*». Actualmente, en las conferencias locales ⁽¹²⁾ e internacionales ⁽¹³⁾ se cita y reitera la existencia de las mismas barreras para una prevención eficaz.

2.5. Dentro de la UE se han elaborado muchos otros informes y se han adquirido muchos otros compromisos ⁽¹⁴⁾. No obstante, como se señala en el reciente informe del Parlamento Europeo ⁽¹⁵⁾, muchos Estados miembros aún no han firmado o ratificado estos convenios.

2.6. Esto significa que, lamentablemente, aunque se está realizando un trabajo excelente ⁽¹⁶⁾ con numerosas medidas prácticas a nivel de la UE ⁽¹⁷⁾, Europa no ha logrado proteger a los niños más vulnerables, evitar los abusos por parte de ciudadanos europeos ni cumplir los compromisos adquiridos en Estocolmo. **Sólo mediante una aplicación práctica de las medidas previstas estarán protegidos los niños en casa y en el extranjero.**

2.7. Resulta imposible calcular cuántos niños se han visto afectados por los delincuentes sexuales viajeros. El carácter encubierto y delictivo de los delitos sexuales contra los niños y la vulnerabilidad de estos últimos, sobre todo de los que viven en la pobreza, hacen que la recogida de datos sea una tarea difícil. Los abusos sexuales contra niños forman parte del fenómeno global de la explotación sexual de niños con fines comerciales. Esto incluye:

- La compraventa de niños para la prostitución
- Los abusos sexuales a niños relacionados con la pedofilia
- La producción de imágenes de abusos contra niños y otras formas de pornografía infantil.

⁽¹¹⁾ ECPAT – «End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes» - goza de un estatus consultivo especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

⁽¹²⁾ «When Travelling, Put a Stop to Indifference» (Cuando viajes, acaba con la indiferencia); Stopchildprostitution.be, «Travelling abusers in Europe», mayo de 2007.

⁽¹³⁾ III Congreso Mundial contra la explotación sexual de los niños, las niñas y los adolescentes, nov. 2008.

⁽¹⁴⁾ Véanse las notas 4 y 5 a pie de página. Véanse también: http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf y <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota a pie de página n° 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, enero de 2009.

⁽¹⁷⁾ COM(1996) 547 final; COM(1999) 262 final; Decisión marco 2000/375/JAI del Consejo (DO L 138 de 9.6.2000); Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (DO L 13 de 20.1.2004), y COM(2009) 135 final.

⁽⁸⁾ «The End of the Line for Child Exploitation». Véase el informe de ECPAT correspondiente a 2006.

⁽⁹⁾ Véase Childwise ECPAT Australia.

⁽¹⁰⁾ Véase anexo 1.

2.8. Habitualmente, los delincuentes sexuales van a lugares donde piensan que no se les va a detener, con frecuencia sitios de bajo nivel de educación, en los que reina la pobreza, la ignorancia, la corrupción, la apatía y donde no se hace cumplir la ley ni la política del Gobierno. Los abusos sexuales contra niños son cometidos por personas que han creado deliberadamente orfanatos⁽¹⁸⁾, proyectos infantiles y escuelas en comunidades vulnerables con el único fin de satisfacer su comportamiento abusivo, y el de sus socios. Las personas reincidentes viajan de un país a otro y evitan la detección por los mecanismos establecidos para el control de los delincuentes sexuales. Es necesario seguir investigando sobre la forma de pensar que propicia los abusos sexuales contra niños. Finkelhors identifica cuatro condiciones previas, en función de las cuales pueden o no cometerse delitos sexuales contra los niños⁽¹⁹⁾:

- Motivación de los abusos
- Inhibidores internos relacionados con la ética personal
- Inhibidores externos
- Resistencia de la víctima.

2.9. El conocimiento sobre los delitos cometidos en el extranjero es escaso entre los profesionales encargados de la protección de los niños y el público en general. Los medios de comunicación sólo cubren las historias más sensacionalistas. Se habla poco del riesgo que corren los niños europeos cuando los delincuentes finalmente regresan.

2.10. El CEOP⁽²⁰⁾ utiliza la expresión adecuada de «delincuentes sexuales viajeros» para describir a las personas que viajan al extranjero y cometen allí abusos contra los niños. En general se piensa que si alguien comete un delito en el extranjero, a esa persona se la incluye automáticamente en un registro de delincuentes sexuales. No obstante, esto no sucede casi nunca, ya que, debido a una serie de problemas complejos, puede que no existan registros, que no se transfiera la información o que las normas sobre la protección de datos no permitan el control.

2.11. **El turismo sexual debe considerarse como un fenómeno que va más allá del turismo efectuado en el contexto de las «vacaciones».** En la actualidad, muchas empresas se deslocalizan, tienen oficinas o celebran negociaciones en todo el mundo. Los empresarios, sindicatos y organizaciones deben dejar claro que no se tolerarán los abusos sexuales contra niños en ninguna circunstancia.

3. Responsabilidad global

3.1. Los Gobiernos tienen globalmente una responsabilidad ante sus ciudadanos en cuanto a la protección de los niños vulnerables, allí donde estos se encuentren. La expansión del turismo durante los últimos cincuenta años se ha visto acompañada más recientemente de un aumento del número de delincuentes sexuales viajeros cuyo objetivo son los niños. A menudo los autores principales de estos delitos son personas que aprovechan su estancia en otro país para ignorar los tabús sociales que rigen normalmente su comportamiento.

(18) Los delincuentes sexuales utilizan el término oficial «orfanatos» para ocultar sus actividades. Se trata de hogares infantiles creados con el propósito de abusar de los niños.

(19) «Sex Offenders without Borders» (Delincuentes sexuales sin fronteras) – Save the Children Dinamarca, mayo de 2009.

(20) UK CEOP - Child Exploitation and Online Centre.

3.2. El Código Mundial Ético para el Turismo⁽²¹⁾ establece un marco de referencia para el desarrollo responsable y sostenible del turismo mundial. La Comunidad Europea debería avergonzarse de que haya europeos entre aquellos que explotan sexualmente a los niños en la UE y en todo el mundo. Europa es responsable de los ciudadanos europeos, y el hecho de que pueda procesarse a los delincuentes en sus países y luego se les permita viajar libremente a otros países sin control resulta totalmente inaceptable. Europa debe abordar la dicotomía legal que permite la libre circulación de sus ciudadanos, pero que también permite a los delincuentes sexuales desplazarse sin restricciones.

3.3. Existe un principio de justicia internacional que impide que una persona sea sentenciada dos veces por el mismo delito. Cuando un delincuente regresa a su país de acogida, debe seguir cumpliendo la misma sentencia en dicho país, o, si se obtienen nuevas pruebas, puede celebrarse un nuevo juicio. Por lo tanto, la cooperación internacional es importantísima. El Comité elogia la nueva Decisión Marco de la Comisión por abordar este problema⁽²²⁾.

3.4. Es necesario coordinar las actividades, supervisar y evaluar las estadísticas y presentar recomendaciones prácticas y oportunas. En el territorio de la Unión, sin embargo, al tratarse de un ámbito en el que las decisiones pueden ir hasta la privación de libertad y afectar a las libertades fundamentales de la persona, los Estados miembros son los únicos competentes para adoptar una decisión, con arreglo a las leyes que regulan sus prácticas policiales y judiciales. Las ONG europeas e internacionales realizan una labor excelente en el ámbito de la protección infantil, pero no pueden sustituir a los sistemas policiales o judiciales.

La cooperación y la ayuda al desarrollo, en lo que se refiere a la superación de la pobreza⁽²³⁾, educación, salud y desarrollo social deben apoyar más la protección de los niños frente a los abusos sexuales. Debe prestarse apoyo y tomarse en consideración a las ONG y los interlocutores sociales en materia de formación y apoyo emocional/psicológico. Es indispensable potenciar la educación y la formación de aquellos que trabajan en este ámbito y en el ámbito más amplio de la prestación de servicios (esto es, los medios de comunicación, la industria turística, los profesores, los cuidadores y la policía), de modo que puedan comprenderse y eliminarse las barreras a las denuncias. Como se señala en el informe de la organización danesa «Save the Children»⁽²⁴⁾, debe ofrecerse orientación a los niños, en particular a aquellos que corren mayor riesgo, para que sean conscientes de la situación y sepan cómo abordarla. En los países desarrollados y en desarrollo, es necesario enseñar a los niños a usar correctamente Internet y ponerles en guardia contra las prácticas de las personas que abusan de los niños, muy propensas a utilizar esta herramienta para buscar a sus víctimas.

(21) Adoptado mediante la Resolución A/RES/406(XIII) en la 13ª Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas (UNWTO) (27 de septiembre- 1 de octubre de 1999).

(22) COM(2009) 135 final.

(23) Estudio temático sobre medidas políticas relativas a la pobreza infantil.

(24) Ídem.

3.5. Deben proporcionarse servicios de terapia y asesoramiento para los delincuentes sexuales, a fin de apoyar su rehabilitación ⁽²⁵⁾.

4. Responsabilidad de la sociedad civil

4.1. La sociedad civil europea tiene la responsabilidad de pronunciarse en contra de estos delitos y de actuar cuando exista una amenaza potencial a otros – ya sea en el propio país o en el extranjero, sobre todo en los casos de abusos sexuales a niños-. Se calcula que entre un 10 % y un 20 % de los niños sufren abusos sexuales durante su infancia en Europa en la actualidad, y esta actividad está aumentando y se está extendiendo geográficamente. Algunos ciudadanos europeos son delincuentes sexuales viajeros dentro y fuera de Europa.

4.2. Por lo tanto, es necesario desarrollar estrategias conjuntas y emprender otras acciones centradas en la prevención y en sanciones para combatir esta lacra. En la actualidad, los empresarios europeos deberían percibir como una cuestión de responsabilidad social colectiva la lucha contra la prostitución infantil y la pornografía infantil.

4.3. **Un 4,5 % de los 842 millones** de viajeros (datos de 2006) son delincuentes sexuales, y el **10%** de los mismos son pedófilos ⁽²⁶⁾. **Desde 2003, las agencias de viajes** pueden suscribir el «Código de Conducta para la protección de los niños, niñas y adolescentes frente a la explotación sexual en la industria del turismo y los viajes» ⁽²⁷⁾. Actualmente han suscrito este Código de Conducta más de 600 empresas de 30 países distintos. No obstante, los abusos sexuales cometidos contra niños en el marco de los viajes no es responsabilidad exclusiva de este sector. Todos los sectores empresariales debe evitar estas actividades.

4.4. La CIS insta a sus miembros a que creen estructuras de agentes, comités y grupos de trabajo para apoyar las estrategias. A fin de acceder a las bases, la CIS ha adoptado un enfoque sectorial y ha establecido valiosas colaboraciones para implementar acuerdos marco internacionales. Puesto que la explotación sexual de niños representa una grave violación de los derechos laborales y humanos fundamentales, es parte integrante de su trabajo combatir las peores formas de trabajo infantil ⁽²⁸⁾. Por lo tanto, los sindicatos siguen asumiendo su papel en el fomento de la ratificación

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: «Sex offenders treatment programs: effectiveness of prison and community based programs in Australia and New Zealand» en: <http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief003.pdf>; Dario Dosio, Friedemann Pfäefflin, Reinhard Eher (Eds.): «Preventing Sexual Violence Through Effective Sexual Offender Treatment and Public Policy», 10ª Conferencia de la Asociación Internacional para el Tratamiento de los Delincuentes Sexuales (IATSO), en: www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Fuente: ACPE – Asociación contra la prostitución infantil.

⁽²⁷⁾ Este código fue iniciado en 1998 por ECPAT Suecia, y está reconocido por UNICEF y la OMC. Véase asimismo: www.thecode.org.

⁽²⁸⁾ Convenio 182 de la OIT.

de las normas internacionales relevantes y en la supervisión de la aplicación efectiva de las políticas y normas por parte de los gobiernos y los empresarios ⁽²⁹⁾, en la concienciación de sus miembros y del público en general ⁽³⁰⁾, y en el trato de este problema mediante la negociación colectiva ⁽³¹⁾.

4.5. En su Convenio aprobado por el Comité de Ministros de 12 de julio de 2007, el Consejo de Europa establece que «cada parte deberá animar **al sector privado y a la sociedad civil** a participar en la elaboración y aplicación de políticas para prevenir la explotación sexual y el abuso sexual infantiles así como para aplicar las normas internas mediante la autoregulación o la corregulación». **Por lo tanto, resulta viable un proyecto europeo común.**

5. Medidas específicas

5.1. El objetivo único de toda actividad deberá consistir en PONER FIN a los abusos cometidos contra los niños y proteger a los que son vulnerables. Si puede ponerse fin a los abusos contra niños no habrá víctimas. Esta debe ser una prioridad y un objetivo principal de todas las políticas centradas en la infancia.

5.2. Las instituciones de la UE pueden tomar la iniciativa introduciendo su condena de los abusos sexuales contra niños como parte de su política de viajes ética, e incluir este punto en todos los formularios de reembolso de gastos de viaje.

5.3. Las medidas y ejemplos que se incluyen a continuación sólo pueden enumerarse aquí de forma sucinta, y se han elaborado previa consulta a ECPAT ⁽³²⁾, una organización global destacada defensora de los derechos del niño que lleva a cabo campañas para proteger a los niños de la explotación sexual comercial. ECPAT trabaja en más de 70 países en los niveles más altos de gobierno, y también llega a los profesionales y a los que trabajan directamente con niños mediante la investigación, la formación y la capacitación.

5.3.1. **Veto y prohibición:** Actualmente las escuelas en el extranjero no disponen de ningún mecanismo que permita verificar los antecedentes de los candidatos o su idoneidad para trabajar con niños. Este es un obstáculo importante para la protección de los niños vulnerables. Deben introducirse mecanismos destinados a permitir el acceso de organizaciones internacionales acreditada o cuerpos de policía a esta información.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report_2_.pdf.

⁽³⁰⁾ <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>.

⁽³¹⁾ http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf.

⁽³²⁾ ECPAT - End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

5.3.2. **Acuerdos de cooperación bilaterales:** las ONG de todo el mundo comparten cada vez más información vital sobre las preocupaciones relativas a los antiguos delincuentes sexuales. Esto tiene como resultado una acción rápida y oportuna. Resulta paradójico que los gobiernos, agobiados por la burocracia y las normas relativas a la protección de datos, no puedan actuar con rapidez y estén confiando este trabajo a las ONG cuando fracasa la política internacional. **La protección de la infancia debería primar siempre sobre las normas relativas a la protección de datos.** El fomento de la confianza y del conocimiento entre países con un marco para la cooperación desarrolla una respuesta proactiva para luchar contra los abusos sexuales. Para ser eficaz, debe ir mucho más allá de la formación o el desarrollo de capacidades.

5.3.3. **Deben crearse líneas telefónicas de emergencia para las denuncias y líneas telefónicas de ayuda internacionales** a fin de evitar que se imponga la cultura del silencio o de hacer la vista gorda. Los mecanismos deben apoyar la actividad «en tiempo real». Debe existir un sistema integrado de protección de la infancia consistente en organismos profesionales y prestadores de servicios que podrían trabajar con las ONG para apoyar la protección e identificación de víctimas o de víctimas potenciales.

5.3.4. **Equipos de investigación conjunta y agencias de seguridad nacionales:** Europa necesita agencias específicas cuyas prioridades en materia de protección de la infancia se extiendan al extranjero, con recursos adecuados para investigar a los delincuentes sexuales conocidos que se desplacen al extranjero o recoger pruebas sobre aquellos que realicen sus actividades en el extranjero.

5.3.5. **Acuerdos destinados a deportar y escoltar a los delincuentes convictos:** El sistema de comunicación de los procesamientos o condenas entre países no es obligatorio. Por lo tanto, los delincuentes sexuales pueden ser condenados en el extranjero sin que se tenga conocimiento de ello en sus propios países. Es responsabilidad de las embajadas o misiones informar al país de origen si tienen conocimiento de la condena. Una vez condenados y cumplida su sentencia en el extranjero, muchos delincuentes permanecen en el mismo país o se desplazan a otros países sin volver a su país de origen, evitando así ser incluidos en un registro de delincuentes sexuales. En el caso de aquellos que son condenados y enviados nuevamente a su país de origen, existe el riesgo de fuga, puesto que muchas veces su traslado implica vuelos de larga distancia con escala. De ahí la necesidad de acuerdos de cooperación bilateral y de agentes para su escolta.

5.3.6. **El modelo de acuerdos de protección pública entre varias agencias (Multi-Agency Public Protection Arrangements, MAPPA):** Es un modelo utilizado en el Reino Unido para la evaluación y el control de los delincuentes sexuales en la comunidad. Conlleva la participación de varias agencias (justicia penal, asistencia social, vivienda, salud) para reducir al mínimo los posibles daños graves a los ciudadanos y ayudar a la detección de los reincidentes. El marco incluye cuatro funciones principales, pero no abarca actualmente a los ciudadanos del Reino Unido que se desplazan al extranjero:

- Identificación de los infractores
- Puesta en común de la información relevante sobre la evaluación del riesgo
- Evaluación del riesgo y daños graves
- Gestión del riesgo.

5.3.7. **El uso y la eficacia de las órdenes de prohibición de viajes al extranjero (FTO):** Estas órdenes pueden ser utilizadas por los tribunales para prohibir a determinadas personas que se desplacen al extranjero, ya sea a un país determinado o a cualquier parte del mundo. Esto puede hacerse con el fin de proteger a un niño concreto, o para proteger a la infancia en general. Estas órdenes tienen una validez temporal limitada. En 2005, el Gobierno australiano enmendó la «Australian Passport Act» (ley australiana que regula la emisión de pasaportes) a fin de permitir a la policía solicitar la anulación del pasaporte de los delincuentes sexuales de alto riesgo.

5.4. **Una medida muy específica: El proyecto europeo «Europa contra la explotación sexual de los niños – ¡DÍ NO!»**

Puede construirse un proyecto europeo que agrupe todos los trabajos y cartas ya realizados y aumente la concienciación haciendo que las organizaciones se comprometan en la lucha contra la explotación sexual de los niños simplemente destacando los datos básicos. Un «código» o «carta» ya adoptado a nivel mundial podría acompañar a la «declaración de valor» propuesta en el anexo I. La legislación suscrita o nueva, si se aplica eficazmente, también serviría para apoyar esta causa.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

*Anexo I***Europa contra la explotación sexual de los niños**

Los abusos sexuales cometidos contra una persona menor de 18 años constituyen un delito en cualquier parte del mundo

¡Las Instituciones europeas y los interlocutores sociales no lo aceptarán!

En todo el mundo, los niños tienen derecho a crecer en paz y a ser protegidos de cualquier forma de explotación sexual, ya sea física o a través de Internet.

Declaración de valores de «Nombre de la organización»:

- Contribuimos al desarrollo de un crecimiento económico ético y responsable.
- Respetamos y protegemos los Derechos del Niño.
- Condenamos cualquier forma de explotación sexual de los niños, ya sea física o a través de Internet.
- Nos reservamos el derecho a denunciar a toda persona sospechosa de llevar a cabo cualquier tipo de actividad conducente a la pérdida de dignidad o a abusar sexualmente de una persona menor de 18 años.

Los trabajadores de «Nombre de la organización» se comprometen a:

- Suscribir los principios de la empresa enumerados más arriba y a respetar los derechos fundamentales relativos a la protección de la infancia.
- Contribuir al desarrollo ético y responsable de la empresa.
- Respetar y proteger los Derechos del Niño.
- No facilitar información o materiales que puedan conducir a una posible explotación sexual de niños.
- Informar a las autoridades, incluida la policía, sobre actividades sospechosas que pudieran conducir a poner en peligro o a explotar sexualmente a un niño.

Lo que se espera de los clientes y proveedores de «Nombre de la empresa»:

Apreciamos y respetamos las leyes vigentes en todo el mundo para la protección de los niños frente a la explotación sexual. Nos comprometemos a no realizar estas prácticas, ya sea físicamente o a través de Internet, en casa, durante nuestros viajes de negocios o en nuestras vacaciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de las zonas no urbanas en la sociedad del conocimiento»

(Dictamen de iniciativa)

(2009/C 317/08)

Ponente: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

El 10 de julio de 2008, 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

«El futuro de las zonas no urbanas en la sociedad del conocimiento».

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 24 de junio de 2009 (ponente: Sergio Santillán Cabeza).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. La gran diversidad de Europa

1.1. La UE alberga una diversidad territorial de extraordinaria riqueza y su esquema poblacional es único. Ello contribuye a la calidad de vida, tanto de los habitantes de ciudades que viven cerca de zonas rurales como de los residentes de estas últimas que disponen de un fácil acceso a los servicios. También es más rentable ya que evita las dificultades de las grandes concentraciones urbanas y los elevados niveles de uso de energía y terrenos, típicos de la expansión urbana, que ganarán importancia en la medida en que avance el cambio climático y las consiguientes medidas para adaptarse a él o combatirlo ⁽¹⁾.

1.2. Para distinguir las zonas rurales de las no rurales la OCDE establece una distinción entre unidades administrativas locales (UAL de nivel 1 o 2) y regiones (nivel NUTS 3). Una unidad territorial local es rural si su densidad demográfica es inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado. Las regiones (NUTS 3) se diferencian por su grado de ruralidad; es decir, por la proporción de su población que vive en unidades territoriales locales rurales.

1.2.1. Según la OCDE se distinguen además tres tipos de regiones:

- *las regiones con predominio rural*: más del 50 % de la población vive en colectividades rurales;
- *las regiones con un componente rural significativo*: entre el 15 y el 50 % de la población vive en colectividades rurales;
- *las regiones con predominio urbano*: menos del 15 % de la población vive en colectividades rurales.

Más del 50 % del territorio de la UE-25 se considera constituido por zonas rurales.

1.2.2. El concepto del grado de urbanización de Eurostat distingue tres tipos de zonas:

- *zona densamente poblada*: conjunto contiguo de unidades locales, de las que cada una tiene una densidad superior a 500 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que la población total del conjunto es, al menos, de 50 000 habitantes;

- *zona intermedia*: conjunto contiguo de unidades locales que no pertenecen a una zona densamente poblada, de las que cada una tiene una densidad superior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado y cuya población total es, al menos, de 50 000 habitantes o es adyacente a una zona densamente poblada;

⁽¹⁾ Existen unas 5 000 ciudades pequeñas y casi 1 000 ciudades grandes a lo largo y ancho de Europa, que actúan como focos de atracción de la actividad económica, social y cultural. Esta red urbana relativamente densa contiene muy pocas urbes. En la UE, tan sólo el 7 % de la población vive en ciudades de más de cinco millones de habitantes frente al 25 % de Estados Unidos y únicamente figuran cinco ciudades de la UE entre las cien más grandes del mundo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. COM(2008) 616 final.

- *zona escasamente poblada*: conjunto contiguo de unidades locales que no pertenecen ni a una zona densamente poblada ni a una zona intermedia ⁽²⁾.
- En la mayoría de los Estados miembros, una «unidad local» corresponde a un ente local o municipio. Las zonas escasamente pobladas cubren casi el 84 % del territorio total de la UE-25 ⁽³⁾.

2. Zonas urbanas y rurales: una evolución dispar

2.1. Desde hace años es una idea comúnmente aceptada que un mayor esfuerzo en I+D permitiría a la UE afrontar el reto de la mundialización. Por otra parte, la Estrategia de Lisboa incluye el objetivo explícito de aumentar la inversión en este ámbito hasta un 3 % del PIB.

2.2. Debe analizarse más el potencial de las regiones, que registran diferencias en función de sus características demográficas (distinto ritmo de envejecimiento de la población) o sociológicas (capital humano); factores económicos (movilidad del capital y de los trabajadores cualificados y, por consiguiente, movilidad de una parte de la base imponible) y estructura de producción (herencia del pasado, atractivo para las inversiones).

2.3. Aunque las zonas rurales no pueden asociarse automáticamente con el declive, ni las zonas «intermedias» con la expansión ⁽⁴⁾, en general, las zonas predominantemente rurales (17,9 % de la población europea) y las intermedias (37,8 %, o sea, un total del 55,7 %) tienen una situación menos favorable. Además, en los Estados miembros de rentas más bajas, las diferencias entre zonas urbanas y no urbanas es mayor ⁽⁵⁾.

2.4. En los últimos años se han creado o desarrollado muchos instrumentos para promover la innovación (Séptimo Programa Marco de I+D, PIC, Jeremie, las iniciativas tecnológicas conjuntas, los mercados piloto o *lead markets*, etc.). Esta actividad —digna de encomio— contrasta con el desinterés relativo por las regiones que carecen del potencial para movilizar estas posibilidades con visos de éxito.

2.5. Dado que la mayor parte de la actividad económica se concentra en las ciudades, es necesario buscar el equilibrio en el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

⁽²⁾ Un conjunto de unidades locales de menos de 100 Km² en total que no alcanza la densidad requerida, pero que está totalmente enclavado en una zona densamente poblada o una zona intermedia, debe considerarse que forma parte de esta zona. Si este conjunto está enclavado entre una zona densamente poblada y una zona intermedia, se considera que forma parte de la zona intermedia.

⁽³⁾ Regiones: Anuario 2006 (Datos 2000-2004 – p. 162).

⁽⁴⁾ Durante el período 1995-2004, el crecimiento del PIB en las zonas predominantemente rurales superó a la media en el 43 % de ellas, frente a un 36 % de las regiones urbanas y un 39 % de las regiones intermedias.

⁽⁵⁾ Cuarto Informe sobre la Cohesión, p. 56.

3. Propuestas de reequilibrio en favor de las zonas no urbanas

3.1. *Servicios de interés general (SIG) de calidad para garantizar la cohesión social y territorial*

3.1.1. En su Comunicación sobre los SIG ⁽⁶⁾ la Comisión Europea se comprometió a «presentar al Parlamento un análisis completo de los efectos de la “liberalización” hasta ahora y (...) [a revisar] también el avance en la aplicación del Protocolo previsto, una vez que haya entrado en vigor el nuevo Tratado. Además, publicará un informe sobre servicios sociales cada dos años que se pondrá a disposición de las partes interesadas». El CESE considera que sería especialmente importante que la Comisión analizara las posibles repercusiones de las liberalizaciones sobre la cohesión territorial. Ese análisis debería proporcionar datos desglosados en función del carácter urbano o rural de los entes territoriales y de las percepciones de su población.

3.1.2. El acceso a la asistencia sanitaria reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales (artículo 35) puede ser particularmente problemático en las zonas no urbanas debido a la falta de personal cualificado, infraestructuras adaptadas y recursos presupuestarios. La Comisión debería entablar un debate con los entes territoriales y las federaciones patronales y sindicales europeas interesadas con objeto de examinar cómo pueden arbitrase instrumentos (acuerdos entre interlocutores sociales, ayudas estatales, iniciativas comunitarias) para imprimir un nuevo dinamismo a este sector.

3.2. *Sociedad de la información y sociedad del conocimiento*

3.2.1. Aunque en ocasiones se confunden, el concepto de sociedad del conocimiento (ideal o etapa evolutiva de la humanidad) debe distinguirse del de sociedad de la información (uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación). La información es sólo un instrumento para adquirir el conocimiento.

3.2.2. La educación es un factor clave para avanzar hacia la sociedad del conocimiento. En las zonas no urbanas influye la evolución demográfica (emigración, elevada tasa de dependencia, envejecimiento de la población, etc.). Cada año pequeñas escuelas situadas en zonas menos dinámicas deben cerrar sus puertas porque ya no tienen suficientes alumnos. Ello puede reforzar la tendencia al éxodo, ya que los padres preferirán instalarse en zonas más dinámicas en términos de actividad, creación de empleos, escuelas e infraestructuras de acogida disponibles ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo», COM(2007) 725 final.

⁽⁷⁾ El CESE ha propuesto la creación de un Fondo Demográfico para hacer frente a todas estas dificultades.

3.2.3. En lo que se refiere al porcentaje de adultos con educación media o alta, se registra en la UE una continua tendencia a la reducción de la diferencia entre regiones predominantemente rurales e intermedias respecto de las predominantemente urbanas. Los países del norte de Europa y algunos nuevos Estados miembros (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU) exhiben una mejor situación en este aspecto (< 10 puntos de diferencia) y algunos (UK, DE, AT) tienen mayores niveles de educación en las zonas rurales que en las urbanas. Las mayores diferencias (> 20 puntos) se encuentran en los países mediterráneos (GR, ES, IT, PT).

3.2.4. El porcentaje de adultos que reciben enseñanza y formación profesional (Life-long learning) es relativamente bajo (cerca del 12 % en la UE-25) y no existe una diferencia sustancial entre áreas rurales y urbanas. Algunos países apoyan la formación de adultos (DK, ES, NL, AT, SL, SK, SE, UK) y otros lo hacen más modestamente. La tendencia es de un incremento algo mayor en la participación de adultos en las zonas rurales que en las urbanas ⁽⁸⁾.

3.2.5. Aunque la proximidad incrementa la participación de estudiantes de zonas rurales cercanas, la distancia de los centros universitarios no parece ser una barrera para la recepción de educación superior, pero puede suponer una dificultad para la elección de carreras.

3.2.6. La Comisión Europea ha señalado que determinados Estados miembros no están haciendo suficientes esfuerzos para combatir el abandono escolar y promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida para cumplir los objetivos fijados en la Agenda de Lisboa.

3.3. El aprendizaje electrónico y la importancia de las conexiones de banda ancha ⁽⁹⁾

3.3.1. La concentración de elevados niveles de gasto en I+D en un número bastante limitado de regiones de la UE resulta preocupante: el 70 % de la I+D se localiza en Alemania, Francia y el Reino Unido. De los cálculos de gasto en I+D por región se desprende que 35 regiones tienen una concentración de I+D que supera el objetivo de Lisboa ⁽¹⁰⁾.

3.3.2. El CESE subraya que, en las zonas rurales y las pequeñas ciudades europeas en particular, la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al aprendizaje permanente depende, sobre todo, del respaldo de la UE y los gobiernos de los

⁽⁸⁾ «Delivering quality education to rural regions» por Elena Saraceno. Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions. Colonia, 3-4 de abril de 2008.

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre las «Regiones europeas competitivas gracias a la investigación y la innovación – Una contribución para un mayor crecimiento y más y mejores puestos de trabajo», DO C 211 de 19.8.2008, p. 1.

⁽¹⁰⁾ Estas 35 regiones representan el 46 % del gasto total en I+D en la UE-27, lo que equivale al doble de su proporción en el PIB. En el extremo más alto, el gasto en I+D asciende al 7 % del PIB en Brunswick (DE) y supera el 4 % en otras doce regiones. Cuarto informe intermedio sobre la cohesión, COM(2006) 281final.

Estados miembros para establecer conexiones de banda ancha a Internet ⁽¹¹⁾, que permitan acceder a los sistemas de aprendizaje por vía electrónica.

3.3.3. En diciembre de 2007, la cobertura de banda ancha (DLS) alcanzó a una media del 98 % de la población de las zonas urbanas, mientras que la cobertura de las zonas rurales se limitaba al 70 % de la población rural de la UE-27 ⁽¹²⁾.

3.3.4. La conexión de banda ancha es parte de una estrategia más amplia, que permita reconocer como un servicio de utilidad pública el acceso a los servicios electrónicos ⁽¹³⁾. Especial hincapié merece el precio del servicio, que en algunos Estados miembros es muy elevado.

3.4. Empleo y situación geográfica

3.4.1. En la actualidad los problemas de congestión del tráfico afectan a un 10 % de la red de carreteras europea, en particular a las grandes vías que conectan las regiones periféricas con funciones de zonas residenciales y los centros urbanos que proveen empleo a la población de estas zonas. Cada año cuestan un 0,5 % del PIB. A fin de paliar este problema, la Comisión, previa consulta a los interlocutores sociales, podría intentar incentivar en mayor medida el teletrabajo. De este modo, este elemento de la flexibilidad podría ser puesto al servicio de la cohesión territorial, ya que favorecería el comercio de proximidad y se reducirían los costes medioambientales ⁽¹⁴⁾.

3.4.2. La eficacia de la búsqueda de empleo puede disminuir en función de la distancia al lugar de trabajo (medida en tiempo de transporte y costes derivados), ya que los individuos disponen de menos información sobre las oportunidades de trabajo situadas lejos de su domicilio ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Acceso a Internet de banda ancha: canal de comunicación de alta velocidad que permite un acceso ágil y rápido a las fuentes de información y los proyectos de aprendizaje por vía electrónica (fuente: <http://www.elearningeuropa.info>).

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión: «Mejorar el acceso de las zonas rurales a las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)», COM(2009) 103 final. La cobertura rural sigue siendo pobre en Eslovaquia (39 %), Polonia (43 %), Grecia (50 %) y Letonia (65 %), así como en Bulgaria y Rumanía.

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La contribución del aprendizaje permanente asistido por las TI a la competitividad, las transformaciones industriales y el desarrollo de capital social en Europa», DO C 318 de 23.12.2006, p. 20.

⁽¹⁴⁾ Más del 50 % del consumo de combustible tiene como causa la congestión de la red viaria o una conducción inadecuada. Se estima que el coste medioambiental total (contaminación atmosférica, ruido y calentamiento del planeta) del sector del transporte es del 1,1 % (véase la *Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea*, publicado en 2001, COM(2006) 314 final, 22 de junio de 2006).

⁽¹⁵⁾ Y. Zenou, «Les inégalités dans la ville» en *Villes et économie*, La documentation française, 2004.

Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, en % del gasto total (2005)

| | Obreros | Empleados | Independientes | Desempleo | Jubilados-pensionistas | Otros inactivos | Diferencia entre valores mínimos y máximos | Diferencia entre la media de inactivos y activos |
|-----------------|---------|-----------|----------------|-----------|------------------------|-----------------|--|--|
| be Bélgica | 26,3 | 22,5 | | 36,3 | 29,9 | 23,7 | 13,8 | 5,6 |
| dk Dinamarca | 27,8 | 25,6 | 28,7 | | | 33,1 | 7,5 | 5,7 |
| de Alemania | 29,9 | 27 | 27,6 | 35,8 | 32,5 | 35,5 | 8,8 | 6,4 |
| ie Irlanda | 20,3 | 21,1 | 22,3 | 25 | 30,4 | 28,3 | 10,1 | 6,7 |
| gr Grecia | 22,1 | 22,1 | 20,6 | 24,7 | 29 | 31,5 | 10,9 | 6,8 |
| es España | 26,3 | 28,9 | 26,9 | 29,5 | 35 | 34,9 | 8,7 | 5,8 |
| fr Francia | 25,8 | 23,2 | 22 | 30,9 | 31,1 | 33,4 | 11,4 | 8,1 |
| it Italia | 25,8 | 27,2 | 26,6 | 28,1 | 34,2 | 35,3 | 9,5 | 6,0 |
| lu Luxemburgo | 29,6 | 27,4 | 30,9 | 32,9 | 34,9 | 34,2 | 7,5 | 4,7 |
| nl Países Bajos | 23,6 | 22,3 | 24,3 | 32 | 32,8 | 28,8 | 10,5 | 7,8 |
| at Austria | 22,2 | 20,7 | 21,5 | 27,1 | 24,3 | 23,4 | 6,4 | 3,5 |
| pt Portugal | | | 26,3 | 27,1 | 30,6 | 31,7 | 5,4 | 3,5 |
| fi Finlandia | 25 | 23 | 26,6 | 34,4 | 35,6 | 27,1 | 12,6 | 7,5 |
| se Suecia | 28,4 | 27,5 | | 32,9 | 35,5 | 30,8 | 8 | 5,1 |
| uk Reino Unido | 27,9 | 25,4 | 25,4 | 39,5 | 39,7 | 34,8 | 14,3 | 11,8 |

Fuente: Eurostat; cálculos propios

3.4.3. Pero las zonas periféricas pueden obtener ciertas ventajas de su alejamiento relativo en materia de vivienda y de calidad de vida. Sigue existiendo un gran potencial por desarrollar, en particular en los países de la cohesión, ya que, cuando la renta aumenta en un 1 %, los hogares aumentan también en un 0,7 % o un 0,8 % su consumo de espacio residencial, una vez descontado el efecto del precio.

3.4.4. Corresponde mencionar el fenómeno denominado «expansión urbana» (*urban sprawl*) que es especialmente marcado en los países y las regiones con una fuerte densidad de población y un dinamismo económico elevado, o que se han beneficiado de los Fondos Estructurales. En total, entre 1990 y 2000, las superficies urbanas se han extendido más de 8 000 km², superficie que corresponde a más del triple del territorio de Luxemburgo⁽¹⁶⁾. Ello no deja de tener consecuencias, sobre todo para la biodiversidad.

3.5. El turismo cultural como factor de desarrollo

3.5.1. El turismo representa entre el 3 % y el 8 % del PIB de los Estados miembros. El sector da empleo a nueve millones de personas en la UE. Además, «imprime un vigoroso impulso a otros sectores de la economía: desde la industria, sobre todo en ámbitos relacionados con la moda, hasta el transporte, el sector agroalimentario, el comercio y otras categorías de servicios»⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Agencia Europea del Medio Ambiente, *Urban Sprawl in Europe: the Ignored Challenge*, 2006.

⁽¹⁷⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento», DO C 110 de 9.5.2006, p. 1.

3.5.2. La promoción del patrimonio artístico, los actos, muestras y exposiciones, la enogastronomía, el agroturismo, el «cine-turismo» y los parques temáticos pueden ser fuentes importantes de inversiones y empleo. El CESE se remite a las propuestas formuladas en el pasado reciente para fomentar este sector.

3.5.3. En esta materia deben destacarse las iniciativas en el marco de Natura 2000⁽¹⁸⁾.

4. Las redes de ciudades facilitan la difusión de las TIC.

4.1. El Tratado de Lisboa prevé una nueva dimensión de la cohesión económica y social, a saber, la cohesión territorial. Una visión integral del desarrollo económico y social sólo puede tener éxito si se completa con un enfoque de ordenación del territorio, principal instrumento de la cohesión territorial, que tenga en cuenta el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación.

4.2. La actuación pública debe tener en cuenta todos los ámbitos geográficos. El medio rural necesita el refuerzo de los vínculos de las ciudades pequeñas y medias para lograr el nuevo objetivo de la cohesión territorial. Las redes de ciudades pequeñas y medias pueden y deben contribuir a la cohesión territorial, al actuar como escalones intermedios en la difusión de procesos de introducción de las TIC en el medio rural.

⁽¹⁸⁾ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. No al determinismo: las zonas no urbanas tienen futuro. En la UE existen muchas zonas rurales que tienen alta calidad de vida. En las que están en situación desfavorable, la dotación de infraestructuras adecuadas, los esfuerzos para mejorar la enseñanza, la utilización eficaz de las TIC, entre otros factores, pueden contribuir en gran medida a fomentar el espíritu empresarial ⁽¹⁹⁾, impulsar el progreso y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y en las intermedias.

5.2. Hay que reforzar los vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Durante décadas, el desarrollo urbano y rural han sido enfocados como dos cosas diferentes. Tradicionalmente la política rural se centró exclusivamente en el ámbito de la producción agrícola. Pero los tiempos cambian y, con una mayor interacción y comunicación entre campo y ciudad, la distinción «clásica» es menos obvia y la frontera entre campo y ciudad es más tenue. Debe haber, por lo tanto, un enfoque integrado de las políticas de desarrollo ⁽²⁰⁾.

5.3. El potencial de las TIC en las zonas rurales. Actualmente existen políticas específicas de promoción de las TIC en el medio rural a través de los Fondos Estructurales y del Feader, pero la superación de la brecha existente requiere acciones más intensas dirigidas a las explotaciones agrícolas, las pequeñas y medianas empresas y microempresas, los jóvenes, las mujeres (sobre todo, para promover a las empresarias rurales), los mayores y los grupos desfavorecidos ⁽²¹⁾. Las redes de ciudades medias y pequeñas

contribuyen a la cohesión territorial y contribuyen a la innovación tecnológica en el medio rural.

5.4. Los Fondos Estructurales son instrumentos generales. Una reflexión profunda sobre el futuro de estas regiones, inscrita en un planteamiento de prospección, permitiría calibrar mejor los Fondos Estructurales para maximizar su impacto y, en su caso, sugerir nuevas pistas.

5.5. Participación de la sociedad civil. La gran diversidad de la UE-27 impide que los objetivos de desarrollo de las zonas rurales sean eficaces si se establecen de manera centralizada. Es fundamental, por lo tanto, que la sociedad civil de las comunidades rurales participe en la elaboración de las políticas que conciernen a su futuro ⁽²²⁾.

5.6. Indicadores adecuados. Como ya ha señalado el CESE, es conveniente elaborar «un indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc ⁽²³⁾. Estos indicadores deberían completarse también con indicadores relativos a la desigualdad salarial (coeficiente de Gini o ratio intercuartil) y a las emisiones de CO₂ (por habitante o evolución desde 1990). En líneas generales, es imprescindible consolidar las herramientas estadísticas europeas, en particular a nivel de las NUTS, y reforzar los vínculos entre Eurostat y los institutos nacionales de estadística, a fin de disponer lo antes posible de los datos más completos y precisos» ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Como ejemplo, la producción de energías renovables, como la energía eólica, puede ser una importante fuente de ingresos en las zonas rurales.

⁽²⁰⁾ En enero de 2009 la DG REGIO promovió un seminario sobre esta materia en el que se expusieron casos de relaciones exitosas campo-ciudad. Ejemplo: el programa operacional Skane-Blekinge en Suecia. Véase «Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe». Inforegio.

⁽²¹⁾ Comunicación de la Comisión: «Mejorar el acceso de las zonas rurales a las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)», COM(2009) 103 final.

⁽²²⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «La necesidad de adoptar medidas concertadas a nivel de la UE para fortalecer a la sociedad civil en las zonas rurales, con especial atención a los nuevos Estados miembros», DO C 175 de 28.7.2009, p. 37 (CESE 1919/2008-NAT/390)

⁽²³⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible», DO C 100 de 30 de abril de 2009, p. 53.

⁽²⁴⁾ Con motivo de la reactivación de la Estrategia de Lisboa en marzo de 2005, el Consejo Europeo indicó que esta Estrategia se inscribe en el contexto más amplio del desarrollo sostenible, según el cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. El Consejo Europeo reitera su adhesión al desarrollo sostenible como principio clave que preside el conjunto de las políticas y acciones de la Unión. Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2005.

⁽²⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE acerca del «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social», DO C 120 de 16.5.2008, p. 73.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

455° PLENO DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE JULIO DE 2009

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de los consumidores»

[COM(2008) 614 final — 2008/0196 (COD)]

(2009/C 317/09)

Ponente: **Bernardo Hernández BATALLER**

Coponente: **Jaroslaw MULEWICZ**

El 6 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de los consumidores.»

COM(2008) 614 final – 2008/0196 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2009 (ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**; coponente: **Jaroslaw MULEWICZ**).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de Julio de 2009 (sesión del 16 de Julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE recomienda que la propuesta sobre derechos de los consumidores presentada por la Comisión sea reformulada en los términos contemplados en el presente dictamen, y en consecuencia debería circunscribirse, en cuanto a la armonización plena, únicamente a una armonización horizontal para las ventas fuera de establecimientos comerciales y las ventas a distancia, porque son los supuestos a los que más afecta el comercio transfronterizo.

1.2. Los apartados de la propuesta de Directiva relativos a las cláusulas abusivas y a las ventas y garantías de los bienes deberían suprimirse y retirarse, por abordar aspectos que, en el actual estado de la evolución del Derecho comunitario, no resulta procedente abarcarlos mediante una armonización plena.

1.2.1. La propuesta no presenta innovaciones en algunos aspectos relevantes como sería la asistencia postventa y las piezas de recambio, o la responsabilidad directa del productor y de las redes de distribución.

1.3. El CESE considera que la existencia de unas definiciones «comunes» puede comportar más certeza y seguridad jurídica a los operadores comerciales y a los consumidores. Para ello, la Comisión deberá eliminar las contradicciones existentes actualmente a este respecto en la propuesta.

1.3.1. El CESE solicita a la Comisión, por seguridad jurídica, que aclare en el texto de la propuesta si las definiciones contempladas están armonizadas completamente o, en su caso, los Estados miembros tienen un margen de apreciación para completar estos conceptos.

1.3.2. El consumidor europeo no puede ser visto exclusivamente desde una óptica de mercado interior o ser considerado como un agente racional en el mercado, advertido e informado, que toma sus decisiones en una pura lógica de concurrencia, pudiendo su protección resumirse a una mayor y mejor información.

1.4. El CESE quiere constatar que son las deficiencias graves sentidas al nivel de resolución de conflictos y del resarcimiento de los daños que constituyen un factor determinante, «si no el más determinante» para la falta de desarrollo del comercio transfronterizo que se desea. Sin embargo, la propuesta de la Comisión omite esta preocupación reflejada en el Eurobarómetro.

2. Introducción

2.1. La propuesta tiene su origen en un proceso de amplio debate, celebrado a nivel comunitario, sobre las posibilidades de unificación normativa en materia de contratos a partir de un «marco común de referencia» en materia contractual sobre el que la Comisión ha aprobado una Comunicación sobre derecho contractual europeo (1). En la política de protección de los consumidores, también se ha realizado un debate sobre la revisión del acervo en materia de consumo que abarca tanto aspectos con carácter horizontal (2) como vertical (3), respecto a las Directivas de protección de los consumidores, existentes en materia contractual.

2.2. En el Dictamen sobre la revisión del acervo en materia de consumo (4), el CESE afirmó que la «política de protección de los consumidores no sólo forma parte de la estrategia para el mercado interior de la UE sino que constituye un elemento importante y afirmativo de la ciudadanía». Y en lo que respecta a la armonización a escala comunitaria, el Comité considera que debe tener como principio rector la adopción del nivel de protección mejor y más elevado de los que existen en los distintos Estados miembros.

(1) DO C 241 de 7.10.2002.

(2) DO C 256 de 27.10.2007.

(3) DO C 175 de 27.7.2007 y DO C 44 de 16.2.2008.

(4) Ídem. nota pie de página nº 2.

3. Síntesis de la propuesta

3.1. La propuesta presentada por la Comisión tiene como antecedente directo el Libro Verde sobre la revisión del acervo relativo a la defensa de los consumidores presentado por la Comisión – COM(2006) 744 final, de 8 de febrero de 2007, el cual tenía como justificación y objetivo simplificar y completar el marco legal vigente y abarca ocho directivas relativas a la defensa de los consumidores (5). Las respuestas al Libro Verde se encuentran analizadas en el informe pormenorizado encomendado por la Comisión Europea, siendo de señalar que la mitad del total de las contribuciones recibidas tuvo su origen en el sector profesional (150), repartiéndose la otra mitad entre entidades dedicadas a la defensa de los consumidores (53), profesionales del derecho y otros (33), autoridades públicas (39) y académicos (32) (6).

3.2. La propuesta tiene cincuenta artículos divididos en siete capítulos: I) sobre el objeto, definiciones y ámbito de aplicación (artículos 1 a 4); II) Información a los consumidores (artículos 5 a 7); III) Información sobre el derecho de desistimiento en los contratos a distancia y en los contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales (artículos 8 a 20); IV) Otros derechos de los consumidores específicos de los contratos de ventas (artículos 21 a 29); V) Derechos del consumidor relativos a las cláusulas contractuales generales (artículos 30 a 39); VI) Disposiciones generales (artículos 40 a 46); Disposiciones finales (artículos 47 a 50). Se suman cinco anexos, dos de los cuales relativos a cláusulas.

3.3. La Comisión desea proceder a la derogación integral (cf. art. 47) de las siguientes Directivas Comunitarias: (i) Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativa a la defensa de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; (ii) Directiva 1993/13/CEE relativa a las cláusulas abusivas en contratos celebrados con los consumidores; (iii) Directiva 1997/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la defensa de los consumidores en materia de contratos a distancia y (iv) Directiva 1999/44/CE relativa a ciertos aspectos de la venta de bienes de consumo y de las garantías relativas a la misma.

4. Observaciones generales

4.1. *Armonización plena:* La propuesta de la Comisión ha sido recibida de forma muy distinta por los diferentes agentes de la sociedad civil organizada:

4.1.1. Las asociaciones de las empresas apoyan la propuesta porque consideran que contribuye a un mejor funcionamiento del mercado interior y puede mejorar su competitividad, reduciendo las reticencias existentes a realizar transacciones transfronterizas, a la vez que reduce las cargas administrativas y los costes de cumplimiento de los comerciantes. Esto puede afectar especialmente a las PYME.

(5) El proceso de revisión fue descrito en la Comunicación «El derecho europeo de los contratos y la revisión del acervo: el camino a seguir», COM(2004) 651 final, DO C 14 de 20.1.2005.

(6) Trabajo Preparatorio para Valorar el Impacto de la Revisión del Acervo de Consumo/Informe Analítico GP, de 6.11.2007, elaborado por GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, disponible en la web de la Comisión Europea.

4.1.2. Las organizaciones de consumidores consideran que la propuesta afecta a derechos ya adquiridos, que forman parte del acervo comunitario, resultando inadmisibles la reducción de derechos de los consumidores. En general, se considera que la propuesta conlleva una reducción de los derechos de los consumidores, ya que los efectos de la armonización plena resulta excesiva y desproporcionada para los fines que pretende cumplir la propuesta, e impide los desarrollos futuros.

4.1.3. Para superar las diferentes posturas divergentes, el Comité propone:

- a) Limitar el ámbito de aplicación de la propuesta, única y exclusivamente a las ventas fuera de los establecimientos comerciales y a las ventas a distancia, al tratarse de los campos de aplicación de las transacciones transfronterizas cuyos obstáculos pretende superar y en el que la armonización plena parece más coherente. Se excluiría la armonización total respecto a las cláusulas abusivas y a las garantías en las ventas.
- b) Las definiciones comunes deberían ser abordadas en la propuesta, si bien deberían eliminarse las contradicciones existentes en la misma.
- c) Introducir otros cambios como se sugiere en el presente Dictamen.

4.2. Falta de coherencia interna de la propuesta

4.2.1. Considerada la expectativa generada con los numerosos debates, trabajos y estudios que han tenido lugar en los últimos veintitantos años sobre el Derecho contractual europeo, bien antes o de forma simultánea al Libro Verde o también por la vía y en el ámbito del proyecto paralelo del Marco Común de Referencia (7), el CESE considera que la propuesta presentada por la Comisión se sitúa por debajo de lo esperado y lo deseable.

4.2.2. De un lado, el objetivo de revisión del acervo identifica ocho Directivas, cuando la Comisión, en su propuesta de revisión y de integración, se ciñe a cuatro de ellas. Por otro lado, los trabajos desarrollados en el ámbito del CFR pretendían la eliminación de las inconsistencias y la consolidación de las reglas del denominado Derecho contractual europeo en un instrumento opcional, como herramienta útil para el uso por los profesionales, los consumidores, los aplicadores del Derecho y los legisladores.

4.2.3. En este contexto, el contenido concreto que ahora se propone, aunque presenta algunos aspectos positivos, al limitarse a reunir en un único texto, encabezado por un conjunto de definiciones comunes, normas de cuatro Directivas, acaba por ser poco innovador y estructurado, sin las preocupaciones de consolidación, clarificación y perfeccionamiento que exige el elevado nivel

(7) Cf. COM(2007) 447 final, de 25.7.2007, Segundo informe del progreso del Marco Común de Referencia; también Resolución del Parlamento Europeo de 3 de septiembre de 2008 sobre el Marco Común de Referencia en materia de Derecho Europeo de los Contratos. Resolución del Consejo 2863 de 18 de abril de 2008, p. 18.

de protección de los consumidores a que la Unión se encuentra obligada. Además, al dejar para la legislación de los Estados miembros aspectos esenciales del régimen jurídico de las directivas modificadas, y al preferir utilizar una «directiva» en lugar de un «reglamento», la propuesta ni siquiera es coherente con el objetivo propuesto de plena armonización, que no realiza adecuadamente, dando lugar más bien a nuevas incertidumbres y diferencias de régimen en los Estados miembros.

4.2.4. El CESE tiene asumido un papel activo en materia de defensa del consumidor emitiendo frecuentemente dictámenes de iniciativa, donde tiene expresadas sus opiniones y que contienen su propio acervo comunitario sobre la protección de los consumidores en base al cual se examina ahora la propuesta presentada por la Comisión.

4.2.5. La concretización de un mercado único para las empresas y para los consumidores es un objetivo compartido por el CESE, que reconoce que existen costos transaccionales resultantes de la aplicación de las reglas en materia de protección de los consumidores en cada Estado miembro que pueden ser un obstáculo a una oferta más variada de bienes y productos en el mercado interior que beneficiarían a los consumidores. Pero la experiencia demuestra que hay otros obstáculos más importantes según los Eurobarómetros (8), tales como la falta de confianza en el comercio electrónico.

4.3. Obstáculos transfronterizos

4.3.1. La Comisión parece considerar como principal obstáculo para la realización del mercado interior y, en especial, en las compras transfronterizas, por el lado de la oferta, los costes y reservas de los profesionales y, por el lado de la demanda, la falta de confianza de los consumidores. Identifica como causas de los problemas diagnosticados, la fragmentación y la diferenciación de los derechos resultantes de una armonización mínima.

4.3.1.1. Aunque las Directivas de armonización mínima fueron la herramienta más a menudo utilizada en el Derecho comunitario de consumo, el ejemplo de la Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales 2005/29/CE muestran que una plena armonización es una opción reguladora que podría ir en detrimento de los derechos adquiridos por los consumidores hasta la fecha, vulnerándolos de este modo, en clara conculcación del artículo 153 del Tratado (9).

(8) Véase Flash EB n° 298 (Protección del consumidor en el mercado interior – 2008); Flash EB n° 224 (Actitudes comerciales respecto a las ventas transfronterizas y protección del consumidor – 2008); Flash EB n° 250 – Confianza en la sociedad de la información, de mayo de 2009, así como el Informe sobre el comercio digital transfronterizo en SEC(2009) 283 final de 5.3.2009.

(9) Como ha quedado demostrado en la Sentencia del TJCE de 23 de abril de 2009 (asuntos acumulados C-261/07 y C-299/07).

4.4. Competencias a nivel comunitario

4.4.1. El CESE recuerda que el origen de las políticas comunitarias para la defensa del consumidor y para la defensa de la competencia son muy diferentes.

4.4.2. Mientras que el Tratado de Roma asumía la *competencia exclusiva* de la Comunidad en materia de *política de la competencia*, se omitía la protección del consumidor como objetivo político autónomo. En realidad, aunque se habían tomado algunas medidas ⁽¹⁰⁾, el marco de esta política comunitaria fue una Resolución del Consejo como el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información de los Consumidores, que data apenas del 14 de abril de 1975.

4.4.3. La asunción de una política comunitaria de defensa del consumidor es, así pues, el resultado de múltiples y sistemáticas intervenciones de organizaciones de consumidores que fueron imponiendo a sus propios Estados miembros la adopción de este tipo de políticas de protección que la UE acabó también por reconocer.

4.4.4. Razón por la que, en materia de defensa de los consumidores, la Comunidad se encuentra delimitada entre un deber de asegurar un elevado nivel de protección de los consumidores y por una competencia *compartida y subsidiaria de los Estados miembros* ⁽¹¹⁾.

4.4.5. Las políticas de defensa del consumidor han sido seguidas por los Estados miembros, asegurando niveles de protección más elevados y medidas mantenidas, también en una óptica de intervención y de pacificación social.

4.4.6. El consumidor europeo no puede, por ello, ser visto exclusivamente desde una óptica de mercado interior o ser considerado como un agente racional en el mercado, advertido e informado, que toma sus decisiones en una pura lógica de competencia, pudiendo su protección resumirse a una mayor y mejor información.

4.4.7. Como ya ha sido dicho anteriormente por el CESE, cualquier propuesta que pretenda una armonización máxima en materia de defensa de los consumidores, debe centrarse en aspectos muy concretos e ir acompañada de especiales cautelas para respetar el elevado nivel de protección de los consumidores garantizado por el Tratado, respetando el principio de subsidiaridad, so pena de tener como consecuencia retardar y estancar el desarrollo de los derechos de los consumidores en cada Estado miembro.

4.5. Base jurídica

4.5.1. El CESE cuestiona del mismo modo la base jurídica presentada para la Directiva: el artículo 95 y no el artículo 153.

⁽¹⁰⁾ Ejemplo: creación de un Servicio de protección del Consumidor que solamente en 1989 se independizó de otras materias o de un Comité Consultivo de los Consumidores.

⁽¹¹⁾ Competencia compartida en la Constitución Europea, como en el Art. 169 del Tratado de Lisboa, Cf. DO C 115/51 de 9.5.2008.

4.5.2. El CESE se ha pronunciado de forma reiterada a favor de la utilización del artículo 153 del Tratado como base jurídica en las propuestas normativas relativas a la protección de los consumidores, en vez de la utilización del artículo 95 TCE que es una norma relativa al mercado interior. Sin embargo, la Comisión utiliza en todas sus últimas propuestas el artículo 95 del TCE, al considerarlo apropiado dado el carácter de mercado interior de la propuesta de Directiva.

5. Observaciones particulares

5.1. El **texto** de la propuesta se presenta globalmente complejo, con un uso excesivo de remisiones (cf. V.g. art. 3, apartados 2 y 4; art. 6, apartado 9 a); art. 10; art. 21, apartados 1 y 3; art. 28; art. 32, apartado 2 y art. 35) que dificultan su percepción y lectura, recurriendo con frecuencia a expresiones vagas o indeterminadas que producirán dificultad en la transposición. Se suma que la sistematización no siempre es comprensible (v.g. art. 45 relativo al suministro no solicitado en el Capítulo VI – Disposiciones Generales). De mantenerse en la Directiva las vaguedades mencionadas, es necesario que tanto en la Directiva como en las normas jurídicas nacionales se establezca una disposición en virtud de la cual, en caso de litigios causados por las ambigüedades, se haga una interpretación favorable al consumidor como parte más débil.

5.2. Y, además, prácticamente se omite en cuanto a las normas procesales y sancionadoras, y que siendo una consecuencia lógica de una armonización máxima, continúan siendo remitidas a los Estados miembros (cf. Considerando (58) y art. 42). Este aspecto es susceptible de generar inconsistencias significativas en la armonización. A título de ejemplo, se refiere a los casos: (i) requisitos de información (art. 5) en que se remite a los Estados miembros la fijación de las consecuencias del incumplimiento pero a través de una fórmula extraña, «en el ámbito del derecho de los contratos» dejando como duda si la fijación de las sanciones de carácter administrativo o penal serán consideradas como violación de una Directiva; (ii) las consecuencias de clasificación de una cláusula contractual como abusiva, ya que apenas se cita que éstas no vinculan al consumidor siendo los Estados miembros libres de utilizar cualquier concepto del Derecho nacional de los contratos que cumpla los objetivos (cf. Considerando 54 y art. 37), el régimen del derecho de desistimiento.

5.3. El régimen dispar de la retractación en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales. Este derecho, que parece derogar el *pacta sunt servanda* del derecho de obligaciones, tiene diferente naturaleza jurídica según los Estados miembros, que va desde el desistimiento unilateral hasta la resolución y la rescisión, los cuales tienen diferentes efectos jurídicos. La Comisión debería reflexionar al respecto e incluir en la propuesta un régimen coherente sobre este aspecto contractual.

5.4. Definiciones y ámbito de aplicación

EL CESE considera que la Comisión deberá aclarar en el texto de la propuesta si las definiciones que contiene admiten, o no, un desarrollo complementario por los Estados miembros.

5.4.1. **Consumidor** (art. 2(1) – La definición propuesta, estando en línea con la mayoría de los textos comunitarios, omite posicionarse en cuanto a la posible extensión del concepto cuando la persona física actúa con fines mixtos ⁽¹²⁾, reconocida en muchos de los Estados miembros ⁽¹³⁾, o a ciertas personas colectivas. Esta estricta definición de consumidor, interpretada de acuerdo con la jurisprudencia del TCE y de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales, conjugada con la norma del art. 4 –que prohíbe disposiciones más rigurosas que tengan por objeto garantizar un nivel diferente de defensa de los consumidores– impide la protección de los consumidores vulnerables, categoría ésta que es permeable con los contratos cubiertos en la propuesta. Se debe señalar que la propia Directiva 2005/29/CE reconoce (art. 5, apartado 3) la existencia de consumidores vulnerables que también sería fundamental excepcionar aquí.

5.4.2. **Profesional** (art. 2 (2)). La propuesta presentada no clarifica la situación de las organizaciones sin fines lucrativos ni de los organismos públicos cuando actúen fuera del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública (*iure imperium*).

5.4.3. **Bien y producto** (art. 2 (4) y (12)). La adopción de dos definiciones diferentes para bien y producto (esta última coincidente con la de la Directiva 2005/29/CE) es confusa y poco comprensible. En particular, el caso de la electricidad que pasará a ser un bien o un servicio, según sea causa de responsabilidad extracontractual o contractual, lo que naturalmente no contribuye a la consistencia del Derecho comunitario. Resulta contradictoria la exclusión de la Directiva de la electricidad, cuando sí se aplica a los objetos acumuladores de electricidad, tales como las pilas o las baterías eléctricas como sucede en muchos Estados miembros.

5.4.4. **«Contrato a distancia»** (art. 2(6)). Esta definición es más amplia que la definición formulada en la actual Directiva sobre la venta a distancia. Y esto causa problemas. La nueva definición requiere que se haga un uso exclusivo de la comunicación a distancia «para la celebración del contrato». De esta manera, muchos contratos que previamente no eran contratos a distancia, ahora sí lo serán. Dos ejemplos: en el primer ejemplo, el consumidor X entra en una tienda y habla de una posible compra, vuelve a casa y entonces llama por teléfono a la tienda para confirmar la compra. No está claro por qué es necesario ampliar la definición para incluir este ejemplo. En el segundo ejemplo, el consumidor Y recibe en su casa la visita de un vendedor y, durante la visita, el consumidor Y hace una oferta al vendedor para comprar sus productos. Esto lo hace de palabra o cumplimentando una orden de pedido. Más tarde el vendedor le comunica la aceptación por el vendedor de la oferta del consumidor Y por teléfono o por correo. En el segundo ejemplo, el contrato parece ser tanto un contrato a distancia como un contrato celebrado fuera del establecimiento.

⁽¹²⁾ «Un consumidor es una persona física que actúa, ante todo, por motivos que no están relacionados con su comercio, empresa o profesión». En Draft Common Group of Reference (DCFR) Outline Edition, diciembre de 2008.

⁽¹³⁾ V. g. Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Suecia, España y Portugal extendieron la noción de consumidor.

¿Cuál de los dos es? ¿El plazo de desistimiento es de catorce días a partir de la fecha del contrato (fuera del establecimiento) o catorce días a partir de la fecha de ejecución (contrato a distancia)? No pueden solaparse las definiciones de «contrato a distancia» y «contrato fuera del establecimiento».

5.4.5. **Establecimiento mercantil** (art. 2 (9)). Se trata de otra definición cuyo real alcance parece poco perceptible. Interpretada esta definición en el Considerando 15, surge la duda siguiente: las ventas a bordo de un avión o un barco serían ventas en/o fuera de los establecimientos mercantiles?

5.4.6. **Garantía comercial**. La propuesta retoma del Libro Verde relativo a las Garantías y Servicios Posventa, la terminología «garantía comercial» (véase art. 2, apartado 18) pero ahora, sin que exista una dicotomía con la garantía legal, única cubierta por la Directiva 99/44/CE (cf. letra e) del apartado 2 del art. 1). La sustitución efectuada es susceptible de confundir a los consumidores en cuanto al real alcance de uno o de otro tipo de garantía. Debería aclararse que, en todo caso, la garantía comercial se basa en el requisito de la voluntariedad del profesional, mientras que la «garantía legal» tiene carácter imperativo.

5.4.7. **Intermediario**. Tanto la definición de intermediario (art. 2 (19)), como los requisitos especiales de información que les son aplicables (art. 7) son poco comprensibles. En efecto, o se está delante de una actuación profesional y se está sujeto a la Directiva o si éste no fuera el caso, no hay sujeción ni necesidad de reglamentación, por lo que la CESE sugiere una clarificación.

5.4.8. **Información a los consumidores**. (art. 5). En los requisitos generales de información previa al contrato se nota la apertura que se da a la no prestación de información que se desprende del texto (1. Antes de celebrar un contrato de venta o de servicios, el comerciante deberá facilitar al consumidor, «salvo que resulte evidente por el contexto», la siguiente información). El CESE considera que la redacción suscita muchas dudas y genera una gran inseguridad, por lo que discrepa de la misma.

5.4.9. En términos del Derecho Internacional Privado, tampoco está claro si deberían someterse al Reglamento «Roma I» (como sugiere el artículo 5(3) o, como violación del deber de información, someterse al artículo 12 del Reglamento «Roma II» (Considerando 30 del Reglamento «Roma II»).

5.4.10. La previsión del artículo 6-2º de la propuesta de determinar las consecuencias del deber de información con arreglo a la legislación nacional aplicable no parece razonable y dará origen a soluciones divergentes, por lo que debería armonizarse.

5.4.11. **Subastas.** Debería clarificarse que las subastas celebradas por los poderes públicos y de forma forzosa, en todo caso, estarán excluidas del ámbito de aplicación de la propuesta, que sí incluye los conceptos de «subasta» y «subasta pública», pero celebradas de forma voluntaria por el profesional.

5.5. *Contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales y contratos a distancia*

5.5.1. La Directiva 85/577/CEE, una de las primeras iniciativas legislativas europeas en materia de defensa del consumidor, revela un reducido nivel de distorsiones en las transposiciones nacionales, centradas en el uso de las opciones de exclusión de determinados tipos de contratos (por debajo de determinado valor o tipo de bien) o en la extensión de la protección a los consumidores posibilitada por la cláusula de armonización mínima (cf. art. 8), por lo que la armonización máxima generalmente prevista no se presenta problemática y se revela equilibrada y positiva. La Directiva 85/577/CEE se aplica sólo cuando no se ha solicitado la visita del comerciante al hogar o lugar de trabajo del consumidor. La propuesta de ampliar el ámbito de control para incluir las visitas solicitadas es aceptable, siempre y cuando se amplíen las excepciones recogidas en el art. 19(2). Entre los contratos a los que no se les aplicará el derecho de desistimiento (como en el caso de los contratos a distancia) deberían incluirse:

- a) los servicios cuya ejecución haya comenzado, con previo consentimiento expreso del consumidor, antes de finalizar el periodo de desistimiento, y
- b) el suministro de bienes confeccionados conforme a las especificaciones del consumidor o claramente personalizados, o que puedan deteriorarse o caducar con rapidez.

5.5.1.1. Si la primera de estas excepciones no se incluye en el art. 19(2), los prestadores de servicios podrían pedir a los consumidores que deseen que se les haga un trabajo rápidamente (por ejemplo, mejoras en la cocina o un corte de pelo en casa) que esperen, al menos, catorce días. Si no se incluye la segunda excepción, un comerciante que haga bienes a medida (por ejemplo, unidades de cocina o un traje) podría negarse a empezar el contrato hasta que no hayan transcurrido, al menos, catorce días. De lo contrario, el consumidor podría desistir del contrato, dejando al comerciante con bienes invendibles.

5.5.2. En lo tocante a los contratos a distancia, aunque un análisis comparativo ⁽¹⁴⁾ no haya encontrado grandes divergencias en la transposición de la Directiva 1997/7/CE, se constata también aquí que los Estados miembros hicieron uso de las opciones y de

la cláusula mínima para instituir regímenes más favorables al consumidor. Sería positivo prever posibilidades para la protección de los consumidores en las ventas a distancia con terceros países.

5.5.3. Se pueden distinguir, con todo, las potenciales barreras en el mercado interior causadas por las diferentes listas de exenciones o por los diferentes requisitos de información impuestos a los profesionales.

5.5.4. El CESE admite la existencia de un margen de perfeccionamiento en lo que respecta al abanico de excepciones de aplicación, como la inclusión de bienes (o servicios) con valor reducido ⁽¹⁵⁾ o susceptibles de ser incluidos por causa de salud, higiene o seguridad. Es especialmente el caso de la seguridad alimentaria (cf. letra d) del apartado 1 del art. 20), donde debería efectuarse expresamente una remisión al art. 2 del Reglamento (CE) n° 178/2002 ⁽¹⁶⁾. Por lo que respecta a la excepción para los bienes (y servicios) con valor reducido, queda margen para aumentar significativamente el importe de 60 euros (en la Directiva 85/577/CEE).

5.5.5. En cuanto al **derecho de desistimiento** para estos contratos, que la propuesta uniformiza en un único plazo de catorce días, el CESE considera positiva la clarificación en la forma de contar los plazos. Sin embargo, como se ha indicado, deberían armonizarse el concepto y los efectos de este derecho.

5.5.6. El CESE cuestiona igualmente la conveniencia del establecimiento de la regla de **responsabilidad del consumidor** prevista en el art. 17, apartado 2 (El consumidor sólo será responsable de la disminución del valor de los bienes resultante de una manipulación distinta a la necesaria para comprobar la naturaleza o el funcionamiento de los bienes), pues entiende que la misma será generadora de dudas y de potenciales problemas de prueba con los que se vayan a encontrar los consumidores.

5.5.7. Sin perjuicio de la necesaria mejora de las reglas ahora propuestas, el CESE ⁽¹⁷⁾ consideraría interesante que la armonización máxima propuesta quedara circunscrita únicamente a estas dos Directivas, reglamentando los métodos de venta con un mayor potencial de ser transfronterizos.

⁽¹⁴⁾ Cf. EC Consumer Law Compendium – Análisis comparativo, editado por Prof. Hans Schulte-Nolke en cooperación con el Dr. Christian Twigg-Flesner y el Dr. Martin Ebers, febrero de 2008, preparado para la Comisión Europea bajo el contrato de servicio n° 17.020100/04/389299: «Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer caquis».

⁽¹⁵⁾ Cf. Art. 3, apartado 1 de la Directiva 85/577/CE, opción que fue ejercida por 18 Estados miembros.

⁽¹⁶⁾ Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO L 31, 1.2.2002, p. 1).

⁽¹⁷⁾ DO C 175 de 27.7.2007 y DO C 162 de 25.6.2008.

6. Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores

6.1. La materia que se rige actualmente por la Directiva 1993/13/CEE se encuentra concentrada en el Capítulo V y anexos II y III, aunque el CESE considera -conforme a los propios estudios de la Comisión- que no debería abordarse esta materia en la propuesta sometida a examen, debiéndose retirar de la misma, pues la armonización total en esta materia, en el estado actual de la evolución del Derecho comunitario, provocará seguramente disfunciones en los ordenamientos jurídicos nacionales de los distintos Estados miembros.

6.1.1. No obstante, si la Comisión no retirase íntegramente toda la regulación de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, el CESE formula las observaciones siguientes:

6.1.1.1. Se trata, como es sabido, de un contenido nuclear del derecho de los contratos que, antes de la adopción de la Directiva, se encontraba reglamentado en parte de los Estados miembros.

6.1.1.2. El análisis comparativo de su transposición muestra que, en su gran mayoría, los Estados miembros hicieron uso de la cláusula de armonización mínima (art. 8), disponiendo hoy en día de regímenes más favorables para los consumidores que los establecidos en la Directiva. Y siendo ésta, precisamente, una materia en la que el estado actual de desarrollo desaconsejaba una armonización plena ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Sería, por lo tanto, de esperar que la propuesta presentada avanzando como un hecho por la revocación de la Directiva en vigor pudiese no únicamente igualar los niveles más altos de transposición, sino que también viniese a clarificar los diversos puntos ambiguos, que tienen dividida la doctrina y la jurisprudencia.

6.1.1.4. Es, desde luego, el caso de la relación entre el principio de la buena fe y el criterio del desequilibrio de las prestaciones, patente en el art. 3, apartado 1 de la actual Directiva y mantenido casi inalterado en el art. 32, apartado 1 de la propuesta en cuanto a las consecuencias de la violación de los requisitos de transparencia regulados ahora en el art. 31.

6.1.1.5. En cuanto al ámbito de aplicación, nótese la introducción de una particular restricción en detrimento de los consumidores. En efecto, en cuanto la presente propuesta abarca exclusivamente las cláusulas contenidas en los contratos escritos (*«redactadas previamente»* según expresado en el Art. 30, apartado 1), imponiendo a los Estados Miembros que se abstengan de *imponer requisitos de presentación sobre la forma cómo las cláusulas contractuales deben ser expresadas o puestas a disposición del consumidor*, la actual Directiva se aplica también a los contratos verbales (cf. Resulta del Art. 5 de la Directiva 93/13/CEE), tal como es en parte de los Estados miembros.

⁽¹⁸⁾ Cf. EC Consumer Law Compendium – Análisis comparativo, editado por Prof. Hans Schulte-Nolke en cooperación con el Dr. Christian Twigg-Flesner y el Dr. Martin Ebers, febrero de 2008, preparado para la Comisión Europea bajo el contrato de servicio nº 17.020100/04/389299: «Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer caquis».

6.1.1.6. En verdad, el CESE considera que el mantenimiento del actual régimen con la institucionalización de un Comité y de un sistema de registro de las cláusulas declaradas abusivas por las autoridades nacionales, constituyen un paso suficiente para la información sobre cláusulas abusivas, de gran utilidad para los profesionales teniendo en cuenta la reducción de los costes de conformidad, así como para los que aplican el Derecho y los consumidores.

6.1.1.7. La materia de las cláusulas abusivas en los contratos es horizontalmente aplicable a todos los contratos celebrados con los consumidores y también, en muchos casos, a los contratos celebrados entre profesionales. El CESE considera que la propuesta de la Comisión tendrá, en este punto, impactos muy significativos y negativos a nivel del Derecho contractual en general y de la protección de los consumidores en particular, en todos los Estados miembros.

7. Ciertos aspectos de la venta de bienes de consumo y de las garantías relativas a la misma

7.1. El CESE considera improcedente la inclusión de esta materia en la Directiva, y solicita su retirada de la propuesta, por no aportar ningún valor añadido esta intervención comunitaria, ni comportar un elevado nivel de protección a los consumidores.

7.2. La Directiva 1999/44/CE permitió a los Estados miembros adoptar o mantener medidas de mayor protección a los consumidores que se tradujeron en normas nacionales diferentes.

7.3. En este caso se verifica la inexistencia de tendencias de transposición significativas en cualquier sentido ⁽¹⁸⁾ porque, sin excepción, todos los Estados miembros poseían ya una reglamentación previa aplicable a los aspectos de los contratos de compra y venta de bienes de consumo regulados por la Directiva.

7.4. Al tratar sobre la transmisión del riesgo (Art. 23) la propuesta intenta solucionar las divergencias surgidas en lo referente al concepto de entrega y, en consecuencia, el profesional pasa a responder ante el consumidor a partir del momento en que dicha transferencia de riesgo tiene lugar (Art. 25) o que se pueda traducir en un perfeccionamiento benéfico y clarificador.

7.5. La fijación de un plazo general de entrega de los bienes se considera incoherente salvo para determinados tipos de ventas (fuera de establecimiento comerciales o venta a distancia), pues resulta desproporcionado que el artículo 22 de la propuesta establezca que el comerciante entregará los bienes en un plazo de treinta días a partir de la fecha de celebración del contrato.

7.6. Sin embargo, al haber suprimido la opción de los Estados miembros para establecer un plazo de presunción de conformidad con lo previsto en la actual Directiva y fijando ahora un plazo único de seis meses, la propuesta reduce los derechos de los consumidores en la medida en que hará recaer sobre ellos la prueba de la existencia de los defectos que surjan posteriormente.

7.7. De igual modo, respecto al plazo y carga de la prueba por falta de conformidad al adoptar la propuesta de Directiva como regla la obligatoriedad de denuncia, existirá, en la práctica, una reducción del plazo de garantía al plazo de esta denuncia en todos los Estados miembros que no hayan optado por este mecanismo, como se desprende del contenido de los apartados 4º y 5º del artículo 28.

8. Carencias procesales

8.1. La propuesta contiene en su articulado una serie de preceptos de carácter procesal, tales como la carga de la prueba o la legitimación activa, que deberían ser objeto de más concreción, para

tener una regulación procesal coherente. Se echa de menos una regulación respecto a la posibilidad de adoptar medidas cautelares, de acumulación de la acción inhibitoria con la acción de reparación o la publicación de las sentencias.

8.2. Respecto a las acciones colectivas, el CESE se remite a lo expresado recientemente al respecto ⁽¹⁹⁾.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ DO C 162 de 25.6.2008.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a la prevención de la entrada en la cadena de suministro legal de medicamentos que son falsificados en cuanto a su identidad, su historial o su origen»

COM(2008) 668 final — 2008/0261 (COD)

(2009/C 317/10)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 12 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo relativo a la prevención de la entrada en la cadena de suministro legal de medicamentos que son falsificados en cuanto a su identidad, su historial o su origen»

COM(2008) 668 final – 2008/0261 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2009 (ponente: Peter MORGAN).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor y 2 en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa. La salud pública constituye una gran preocupación para todos los miembros del Comité. Sin embargo, el CESE es plenamente consciente de que, por sí sola, la directiva sometida a examen no será eficaz, ya que forma parte de un esfuerzo pluridimensional que abarca el Derecho penal, la aplicación de la ley, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la vigilancia de las fronteras y la cooperación internacional. El CESE insta a los Estados miembros a que refuercen las medidas para hacer que la ley se cumpla.

1.2. El CESE propone que se haga un mayor esfuerzo por armonizar las denominaciones y marcas utilizadas para los medicamentos en la UE, así como el envasado y los códigos de identificación de los medicamentos en toda la UE. En la Unión Europea hay, al menos, diez sistemas diferentes de codificación que no prestan una especial atención a los aspectos de seguridad (número de lote, fecha de fabricación y fecha de caducidad). Habría que aplicar una norma europea armonizada de identificación de los medicamentos de naturaleza tal que permitiera garantizar la trazabilidad a lo largo de toda la cadena de distribución, hasta llegar al paciente. La armonización supondrá un paso adelante para el mercado interior al abrir las puertas a la libre circulación segura de medicamentos en la UE, al tiempo que facilitará la autentificación de los medicamentos directamente en el fabricante en todo momento y en todo lugar y, en una primera etapa, al menos en el mercado interior de la UE. En último término, esto podría sentar las bases de una iniciativa global.

1.3. La tecnología puede facilitar un avance significativo en materia de códigos, identificación y autentificación de los productos. La autentificación y la trazabilidad son fundamentales. Estas estrategias sólo deberían utilizarse con el límite que marcan los objetivos a que se orientan, favoreciendo las verificaciones directas (sin intermediarios) en los registros de referencia oficiales de

los fabricantes, que son los únicos capaces de certificar la autenticidad de sus productos. Hay sistemas distintos de identificación, por ejemplo, por radiofrecuencia (RFID) o mediante un código de barras bidimensional (Data Matrix). En Bélgica se utiliza un sistema de registro individual de los envases, con un código secuencial y un código de barras unidimensional, establecido por el sistema de seguro de enfermedad, a fin de evitar el envío de varias facturas al seguro de enfermedad por un mismo envase en el marco del sistema del pago a cargo de terceros. No obstante, el sistema belga no incluye el número de lote ni la fecha de caducidad. El paso de este código de barras único (CUB) belga hacia el sistema Data Matrix permitiría subsanar las carencias en cuanto a la trazabilidad y autentificación, como ya exige actualmente el código comunitario sobre medicamentos. Aunque tales posibilidades técnicas pueden aplicarse sin problemas y rápidamente con un coste mínimo, la Comisión considera, paradójicamente, que es demasiado pronto para adoptar una decisión en materia de códigos de identificación y que es necesario llevar a cabo más ensayos. Cuanto más se retrase la utilización de los códigos de identificación, más confusa y fragmentada será la situación. Por consiguiente, el CESE propone que se constituya un grupo de trabajo sobre los códigos de identificación para evaluar la aplicación de los procesos normalizados existentes, en una primera etapa al menos en el mercado interior de la UE. En último término, ello podría brindar una oportunidad de liderazgo global.

1.4. Centrarse en la cadena de suministro legal no es suficiente. Si no se aborda la cuestión de Internet, la salud pública se verá cada vez más amenazada. Hay una importante dimensión social porque la venta de medicamentos baratos ilegales en Internet da lugar a un sistema de atención sanitaria a dos velocidades. El CESE insta a la Comisión a que actúe al respecto.

1.5. El CESE apoya una acción implacable contra todos aquellos que permitan la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de medicamentos legales. Las sanciones deberían ser draconianas, desde las multas a la confiscación de las empresas falsificadoras. El CESE insta a la Comisión a que publique para los Estados miembros las orientaciones en materia de sanciones.

1.6. No parece que se aprecie en toda su dimensión la magnitud de la falsificación ni el origen de los medicamentos falsificados. La propuesta de directiva debería incluir planes para hacer frente a estas carencias en los sistemas de vigilancia y supervisión.

1.7. De acuerdo con la OMS, el CESE preferiría que la directiva se refiera a «imitaciones fraudulentas de medicamentos» en lugar de medicamentos «falsificados».

1.8. La complejidad del texto, con tantas enmiendas introducidas en el pasado y en el presente, dificulta su comprensión. El CESE recomienda que se publique un extracto del texto de base acompañado de las modificaciones para que se pueda leer y comprender el texto relativo a las imitaciones fraudulentas de medicamentos.

2. Introducción

2.1. En noviembre de 2001 la UE mediante la Directiva 2001/83/CE introdujo un código comunitario sobre medicamentos para uso humano. Se trata de un compendio enciclopédico que cubre todos los aspectos de la cuestión. Posteriormente fue modificada por un reglamento y otras cinco directivas. En la actualidad tiene una extensión de 70 páginas y 130 artículos, a la que hay que añadir otras 44 páginas de anexos.

2.2. El objeto del presente dictamen es una nueva directiva de modificación. Se refiere a la entrada en la cadena de suministro legal de medicamentos que son falsificados en cuanto a su identidad, su historial o su imagen. Esta directiva de modificación es una de las tres directivas presentadas al mismo tiempo para abordar las diferentes facetas del Código comunitario. En opinión del CESE, habría tenido más sentido, al menos en el caso de esta directiva, que se hubiera presentado un extracto que recogiera la directiva de base y las enmiendas propuestas en la directiva sometida a examen, de tal manera que todas las partes interesadas podrían contar con un texto integrado, coherente y pertinente. El texto actual es opaco y difícil de entender.

2.3. Las imitaciones fraudulentas de medicamentos son deliberada y fraudulentamente mal etiquetadas respecto a su identidad u origen; su calidad es impredecible y pueden contener una cantidad errónea de sustancias activas, sustancias inapropiadas e incluso ninguna sustancia activa. En todos los casos, las imitaciones fraudulentas de medicamentos se elaboran en laboratorios clandestinos sin posibilidad alguna de control.

2.4. Las imitaciones fraudulentas de medicamentos suponen una importante amenaza para la salud pública, al tiempo que desafían a la legislación farmacéutica comunitaria y socavan la industria farmacéutica de la UE. El número de falsificaciones de medicamentos innovadores y vitales no cesa de aumentar. Y por otra parte, para incrementar su volumen, dichos medicamentos se distribuyen a los pacientes a través de la cadena de suministro legal.

2.5. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el porcentaje que suponen las imitaciones fraudulentas de medicamentos es el siguiente:

- menos del 1 % en la mayoría de los países industrializados y la mayor parte de la UE;
- más del 20 % en gran parte de la antigua Unión Soviética;
- más del 30 % en zonas de Asia, África y América Latina;
- más del 50 % en sitios ilegales de Internet.

Por lo que respecta a Internet, la Comisión ha manifestado que la solución del problema que plantea la cadena de suministro legal requiere una definición diferenciada del problema, con causas subyacentes distintas y diferentes opciones políticas. Pero estos puntos no se consideran en la directiva sometida a examen.

2.6. A juicio de la Comisión, las causas subyacentes para que no se detecten los medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal son múltiples, pero pueden reducirse a cuatro aspectos:

- los medicamentos falsificados no siempre pueden distinguirse fácilmente de los auténticos a causa de problemas de *trazabilidad e identificación*,
- la *cadena de distribución* se ha hecho muy compleja y sólo tiene «la fuerza del eslabón más débil»,
- existen *lagunas jurídicas* sobre el régimen aplicable a productos introducidos en la UE pero que supuestamente no se comercializan, e
- incluso las sustancias farmacéuticas activas («SFA») que se introducen en el proceso de fabricación pueden ser una *falsificación de las SFA auténticas*.

3. Síntesis de la propuesta de directiva

3.1. El objetivo de la Directiva de base, 2001/83/CE, así como de la propuesta de modificación que se somete a examen, es garantizar el funcionamiento del mercado interior de los medicamentos en la UE, asegurando al mismo tiempo un elevado nivel de protección para la salud pública. Las principales disposiciones de la modificación se detallan en los siguientes puntos. Las referencias corresponden al artículo 1 de la directiva de modificación.

Trazabilidad e identificación

3.2. Auditorías de los fabricantes de PFA (4).

3.3. Una base jurídica para que la Comisión haga que sean obligatorios dispositivos de seguridad específicos, como un código de identificación o sellos que no puedan manipularse en el envase de los medicamentos que deban adquirirse con receta, para permitir la identificación, autenticación y trazabilidad de los medicamentos (6), (8) y (9).

3.4. La prohibición, en principio, de manipular (es decir, suprimir, alterar o sobreetiquetar) los dispositivos de seguridad del envase por parte de agentes económicos que actúen de «intermediarios» entre el fabricante original y el último que interviene en la cadena de distribución (normalmente el farmacéutico) o el usuario final (médico o paciente). Cualquier participante en la cadena de suministro que envase medicamentos debe ser titular de una autorización de fabricación y debe ser estrictamente responsable de los daños ocasionados a los pacientes por los medicamentos que comercialice y que sean falsificados (9) y (10).

La cadena de distribución

3.5. Determinadas obligaciones para participantes que no sean los distribuidores al por mayor, que participan en la cadena de distribución. Éstos participan normalmente en las transacciones sin entrar realmente en contacto con los productos (por ejemplo, subastando los productos o actuando de intermediarios) (1) y (14).

3.6. Normas para completar las prácticas correctas actuales de los distribuidores (13).

3.7. Los distribuidores mayoristas seguirán necesitando autorización (12), (13) y (14).

3.8. Auditorías obligatorias a los distribuidores que suministran medicamentos al por mayor para garantizar la fiabilidad de los socios empresariales (15).

Lagunas jurídicas

3.9. Eliminación de las lagunas jurídicas por lo que respecta a la importación de medicamentos para exportarlos de nuevo (2) y (7).

Falsificación de las SFA auténticas

3.10. Certificación por los fabricantes de que sus proveedores de SFA cumplen las exigencias (3), (5) y (7).

3.11. Endurecimiento de los requisitos para las importaciones de PFA de terceros países si no pudiera demostrarse que el marco regulador en el tercer país correspondiente garantiza un nivel suficiente de protección de la salud humana para los productos exportados a la UE (4) y (16).

Disposiciones generales

3.12. Endurecimiento de las normas para inspecciones, incluida una mayor transparencia de los resultados de la inspección mediante la publicación en la base de datos EudraGMP (12) y (15).

3.13. La supervisión correrá a cargo de las autoridades competentes de los Estados miembros, que también impondrán las sanciones correspondientes. La Comisión publicará nuevas orientaciones al respecto (16) y (17).

4. Perspectiva del CESE

4.1. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa. La salud pública constituye una gran preocupación para el Comité.

4.2. El Comité observa que la Organización Mundial de la Salud (OMS) describe los medicamentos «falsificados» como «imitaciones fraudulentas de medicamentos». Por ello, el Comité recomienda a la Comisión que siga el ejemplo de la OMS. El término «imitación fraudulenta» subraya mejor el carácter delictivo de esta actividad. Según la OMS, la imitación fraudulenta de medicamentos, incluidas todas las actividades que van de la fabricación a su suministro a los pacientes, es un delito vil y grave que pone la vida humana en peligro y socava la credibilidad de los sistemas sanitarios (1).

4.3. En la cadena de suministro legal, impedir la entrada de imitaciones fraudulentas de medicamentos depende de la colaboración entre socios comerciales fiables y de confianza. Para mejorar la colaboración, todos los participantes en la cadena de suministro deberían ser objeto de una certificación obligatoria cuyos detalles deberían estar disponibles en una base de datos accesible al público.

Trazabilidad e identificación

4.4. El CESE considera que la Comisión subestima el problema de la trazabilidad y la identificación cuando afirma que «los medicamentos falsificados no siempre pueden distinguirse fácilmente de los auténticos»: en ausencia de códigos de identificación armonizados, con los consiguientes problemas de trazabilidad, los medicamentos falsificados *nunca* pueden distinguirse fácilmente de los auténticos.

4.5. El CESE propone que se haga un mayor esfuerzo por armonizar las denominaciones y marcas utilizadas para los medicamentos en la UE, así como el envasado y los códigos de identificación de los medicamentos en toda la UE. En la Unión Europea hay, como mínimo, diez sistemas diferentes de codificación y ninguno de ellos presta una especial atención a los aspectos de seguridad, como el número de lote o la fecha de fabricación y caducidad. Sería conveniente aplicar una norma europea normalizada para la identificación de los medicamentos, de naturaleza tal que permita garantizar la trazabilidad a lo largo de toda la cadena de distribución, hasta llegar al paciente. La armonización supondrá un paso adelante del mercado interior al abrir las puertas a la libre circulación segura de medicamentos en la UE, al tiempo que facilitará la autenticación de los medicamentos directamente en el fabricante en todo momento y en todo lugar, y, en una primera etapa, al menos en el mercado interior de la UE. En último término, esto podría sentar las bases para una iniciativa global.

(1) Véase el Informe Impact (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce) de la OMS, actualizado en mayo de 2008.

4.6. El CESE considera que un envasado fácilmente identificable reduciría los fraudes. Por ello, recomienda que la Comisión tome la iniciativa de crear una base de datos visuales en materia de envasado de los medicamentos.

4.7. El texto del punto 3.4 parece no tener en cuenta a los distribuidores paralelos. Podría ser más explícito prohibir la manipulación de los dispositivos de seguridad colocados en los envases por parte de los participantes que no sean titulares de una autorización de fabricación. Los distribuidores paralelos necesitan volver a envasar los medicamentos. No deben volver a colocar dispositivos de seguridad, lo cual rompería la cadena de trazabilidad.

4.8. La tecnología puede facilitar un avance significativo en cuanto a los códigos de identificación y autenticación de los productos. La autenticación y la trazabilidad son fundamentales. Estas estrategias sólo deberían utilizarse con el límite que marcan los objetivos a que se orientan, favoreciendo las verificaciones directas (sin intermediarios) en los registros de referencia oficiales de los fabricantes, que son los únicos capaces de certificar la autenticidad de sus productos. Hay sistemas distintos: la identificación, por ejemplo, por radiofrecuencia (RFID) o mediante un código de barras bidimensional (Data Matrix). En Bélgica se utiliza un sistema de registro individual de los envases, con un código secuencial y un código de barras unidimensional, establecido por el sistema de seguro de enfermedad, a fin de evitar el envío de varias facturas al seguro de enfermedad por un mismo envase en el marco del sistema del pago a cargo de terceros. No obstante, este sistema de Bélgica no incluye el número de lote ni la fecha de caducidad. El paso de este código de barras único (CBU) belga hacia el sistema Data Matrix permitiría subsanar las carencias en cuanto a la trazabilidad y autenticación, como ya exige actualmente el código comunitario sobre medicamentos. Aunque tales posibilidades técnicas pueden aplicarse sin problemas y rápidamente con un coste mínimo, la Comisión considera, paradójicamente, que es demasiado pronto para adoptar una decisión en materia de códigos de identificación y que es necesario llevar a cabo más ensayos. Cuanto más se retrase la utilización de los códigos de identificación, más confusa y fragmentada será la situación. Por consiguiente, el CESE propone que se constituya un grupo de trabajo sobre los códigos de identificación para evaluar la aplicación de los procesos normalizados existentes, en una primera etapa al menos en el mercado interior de la UE. En último término, esto podría brindar una oportunidad de liderazgo global.

La cadena de distribución

4.9. Una vez que un medicamento está envasado, envasarlo de nuevo sin las medidas de precaución adecuadas debería constituir un delito. El envasado fraudulento es la manera en que entran en la cadena de distribución legal las imitaciones fraudulentas de medicamentos. El envasado de medicamentos ofrecido por las farmacias legítimas en Internet debería ser objeto de inspección.

4.10. El CESE observa que la directiva propone importantes sanciones en el caso de introducir medicamentos falsificados en la cadena de distribución. El CESE recomienda que las sanciones sean muy severas. Las empresas culpables deberían ser objeto de cierre.

Lagunas jurídicas

4.11. El CESE acoge con satisfacción que en la propuesta de directiva se hayan abordado las lagunas jurídicas por lo que respecta a la importación con fines de exportación.

Falsificación de las SFA auténticas

4.12. Tal como se ha propuesto en el punto relativo a la cadena de distribución, las empresas implicadas en la falsificación deberían ser objeto de cierre.

La cadena de suministro ilegal

4.13. En la directiva no se considera la introducción de imitaciones fraudulentas de medicamentos en la cadena de suministro ilegal. Sin embargo, la amenaza para la salud pública es muy grave, especialmente por lo que respecta a Internet. En el punto 2.5 se exponen las estadísticas de la OMS. Recientemente se dio a conocer que en el Reino Unido, un médico de cada cuatro había tratado a pacientes por los efectos secundarios de medicamentos comprados por Internet. Otro 8 % de los facultativos consideraba que podría haber tratado este tipo de casos, pero no estaba seguro. En la reciente Comunicación de la Comisión ⁽²⁾, se hace una referencia a un «Informe sobre las actividades aduaneras de la Comunidad en materia de falsificación y piratería» en 2007. El número de medicamentos incautados por las autoridades aduaneras aumentó un 628 % entre 2005 y 2007. No se trata exclusivamente de productos relacionados con el «estilo de vida», sino también de tratamientos contra enfermedades mortales.

4.14. Habría que centrarse en Internet. Las farmacias que operan en Internet sólo son legales si están inscritas y certificadas en cada Estado miembro, y el registro debería ser fácilmente accesible en una base de datos pública, igual que ocurre con las farmacias tradicionales. Si bien en este ámbito es obviamente necesaria la cooperación europea e internacional, cada país dicta sus propias normas para Internet. Y por otra parte, como quiera que en la actualidad el comercio minorista no está regulado por la UE, el margen de acción comunitaria es limitado: debería ampliarse, como se ha hecho con los mayoristas y los mayoristas distribuidores.

4.15. Es fácil comprender los motivos que llevan a un enfermo a recurrir a Internet en lugar de acudir al médico. Es posible que un medicamento determinado no se encuentre disponible en una jurisdicción particular, el precio de un medicamento (especialmente, en el caso de una imitación fraudulenta) puede ser menor en Internet y, por último, puede resultar menos embarazoso comprar algunos medicamentos directamente en Internet que afrontar una consulta potencialmente difícil con el médico. Y por otra parte, un paciente no puede ser procesado por adquirir medicamentos en Internet.

(2) COM(2008) 666 final.

4.16. Es necesario que en cada Estado miembro se lleve a cabo una campaña de comunicación para animar a los ciudadanos a que se dirijan en Internet a las farmacias registradas y a que eviten las empresas de carácter delictivo. La campaña debería subrayar la posible amenaza que representan para la vida los medicamentos comprados en Internet de fuentes no registradas. Habría que facilitar información pública en toda farmacia, todo consultorio médico, todo hospital y todo sitio autorizado de Internet.

4.17. Convendría imponer severas sanciones financieras y penales a todos cuantos participen en la falsificación de medicamentos. Al igual que el sexo es objeto de control en Internet, podría considerarse la colaboración entre las autoridades públicas (tal como se describe en el punto 4.3) y varias partes interesadas como los proveedores de acceso a Internet, los motores de búsqueda, los

servicios de transporte y las compañías emisoras de tarjetas de crédito para identificar mejor a los participantes ilegales en el comercio de imitaciones fraudulentas de medicamentos. Como ha señalado la Comisión, sus directivas son sólo una parte del esfuerzo pluridimensional que supone la aplicación de estas disposiciones.

Disposiciones generales

4.18. No parece que se aprecie en toda su dimensión la magnitud de la falsificación ni el origen de las imitaciones fraudulentas de medicamentos. La propuesta de directiva debería incluir planes para hacer frente a estas carencias en los sistemas de vigilancia y supervisión.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 78/660/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, en lo que respecta a las microentidades»

[COM(2009) 83 final/2 — 2009/0035 (COD)]

(2009/C 317/11)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El 20 de marzo de 2009, de conformidad con el artículo 44.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 78/660/CEE del Consejo, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, en lo que respecta a las microentidades»

COM(2009) 83 final/2 – 2009/0035 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2009 (ponente: **Antonello Pezzini**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 10 en contra y 17 abstenciones, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca la necesidad de satisfacer las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y la artesanía, para que puedan afrontar los retos estructurales generalizados propios de una sociedad compleja, mediante la plena aplicación de la Carta Europea de la Pequeña Empresa ⁽¹⁾, en un proceso integrado en la Estrategia de Lisboa.

1.2. El CESE toma nota de la iniciativa de la Comisión destinada a eximir a las microentidades de las obligaciones administrativas y contables, a menudo costosas y excesivas en comparación con la estructura de estas empresas, y llama la atención sobre la posición que adoptó recientemente en los dictámenes CESE 1187/2008 ⁽²⁾ y CESE 1506/2009 ⁽³⁾.

1.3. El Comité considera importante que la iniciativa respete los siguientes principios:

- **obligatoriedad:** cada Estado miembro debe establecer criterios de exención para las microentidades;
- **flexibilidad:** hay que brindar a los Estados miembros la posibilidad de adaptar los criterios de exención a las exigencias de su situación específica, dentro de límites comunes;
- **sencillez:** las modificaciones deben aplicarse con facilidad;
- **transparencia:** siempre debe garantizarse una adecuada transparencia en el mercado interior.

1.4. El CESE, aunque es consciente de que la Comunidad no dispone de competencia exclusiva al respecto, considera deseable que, en aras de la integridad del mercado único y la no discriminación entre los agentes que operan en él, las simplificaciones que se introduzcan en las futuras revisiones de la cuarta y la séptima directivas en materia de Derecho de sociedades se apliquen de forma automática a todas las microempresas existentes en la Unión, con arreglo a criterios determinados de forma clara por cada Estado miembro.

1.5. A este respecto, el Comité pide que se aplique el principio rector «Pensar primero a pequeña escala» (*Think Small First*) por medio de un acuerdo interinstitucional basado en los mismos fundamentos jurídicos que el acuerdo sobre «Legislar mejor» ⁽⁴⁾, con una serie de compromisos claros y transparentes, a nivel comunitario y nacional, para eliminar y reducir las cargas burocráticas, a fin de garantizar su aplicación sistemática en los procedimientos legislativos y ejecutivos, en especial respecto de las microempresas y las pequeñas empresas.

1.6. Asimismo, el Comité considera conveniente que la Comisión presente un informe al Parlamento, al Consejo y al CESE, tres años después de la entrada en vigor de la propuesta analizada, en el que se evalúen los efectos y el funcionamiento de la exención concedida a las microentidades en todos los Estados miembros de la Unión, así como el ahorro real que ha supuesto para las microentidades europeas.

⁽¹⁾ Consejo Europeo de Lisboa, 2000.

⁽²⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 7.

⁽³⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 37.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen CESE en el DO C 182 del 4.8.2009, pág. 30, Recomendación nº 1; ponente: Sr. Malosse, coponente: Sr. Cappellini.

2. Introducción

2.1. Desde la celebración del Año europeo de las pequeñas y medianas empresas y de la artesanía ⁽⁵⁾, a raíz del cual se creó la DG XXIII ⁽⁶⁾ y se celebraron varias conferencias europeas ⁽⁷⁾, la Comisión Europea ha realizado un esfuerzo considerable para satisfacer las necesidades de las pyme y de la artesanía y para permitirles afrontar múltiples retos económicos y estructurales. Esta labor se ha puesto de relieve en numerosos dictámenes del Comité ⁽⁸⁾.

2.2. Las pequeñas y medianas empresas suelen estar sujetas a las mismas normas que las grandes empresas. Rara vez se analizan sus necesidades específicas en materia contable y las disposiciones sobre información financiera implican cargas financieras considerables que impiden una utilización eficaz de los capitales, ya que no pueden destinarse a los fines más útiles de la producción y el empleo.

2.3. Si, por una parte, en materia de contabilidad y auditoría, es esencial el objetivo de mejorar la calidad de las cuentas de las sociedades de capital y aumentar la transparencia en este ámbito, por otra parte, las obligaciones adicionales que se imponen a las empresas suelen resultar especialmente gravosas para las microempresas y las pequeñas empresas.

2.4. Habida cuenta de ello, la Comisión aprobó recientemente una propuesta con el fin de eximir a las medianas empresas de determinados requisitos de información y de la obligación de confeccionar cuentas consolidadas ⁽⁹⁾, sobre la que el Comité ya se pronunció de forma positiva ⁽¹⁰⁾.

2.5. Los elevados costes administrativos derivados de la legislación comunitaria limitan la competitividad de las empresas europeas. Además, la legislación sobre el derecho, la contabilidad y la auditoría de las cuentas de las sociedades no ha evolucionado en paralelo al marco en el que estas operan. De hecho, las directivas establecidas para garantizar la calidad de la información financiera y la auditoría de las cuentas en la UE implican elevadas cargas administrativas para las empresas, especialmente las pequeñas.

2.6. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, que no parecen estructuradas desde un punto de vista científico y metodológico, las microentidades que podrían estar interesadas en el procedimiento de exención serían aproximadamente 5,4 millones, y la carga administrativa global requerida para cumplir las obligaciones administrativas y contables fijadas en la directiva ascendería a cerca de 6 300 millones de euros al año.

2.7. El Comité destaca el compromiso asumido por la Comisión de reducir en un 25 % las cargas administrativas que recaen sobre las empresas ⁽¹¹⁾, que ha sido apoyado sin reservas por el Comité ⁽¹²⁾.

2.8. A juicio del Comité, es preciso «adoptar las medidas necesarias para garantizar que todos los Estados miembros aplican a tiempo y con un elevado nivel de calidad todas las directivas y convencer a los gobiernos y a los legisladores nacionales y regionales para que emprendan sus propios procesos de simplificación reguladora, dados los casos de sobrerregulación (*gold-plating*) que se han registrado en la aplicación de la legislación europea» ⁽¹³⁾.

3. Antecedentes

3.1. En el marco de la cuarta fase de la iniciativa de simplificación de la legislación en el mercado interior (*Simplification of the Legislation on the Internal Market – SLIM*), se modernizaron la primera y la segunda directivas en materia de Derecho de sociedades.

3.2. El Consejo Europeo de los días 8 y 9 de marzo de 2007 destacó que la reducción de cargas administrativas constituye una medida importante para impulsar la economía de Europa, especialmente a través de su impacto en las PYME, y puso de relieve que es necesario un importante esfuerzo común para reducir de manera significativa las cargas administrativas dentro de la UE.

3.3. El Consejo Europeo de los días 13 y 14 de marzo de 2008 pidió a la Comisión que presentara nuevas propuestas legislativas para reducir las cargas administrativas, con adopción de vía rápida ⁽¹⁴⁾, seleccionando el Derecho de sociedades comunitario, la contabilidad y la auditoría como los sectores prioritarios de intervención.

3.4. La «*Small Business Act*» para Europa ⁽¹⁵⁾, presentada en junio de 2008 por la Comisión y sobre la que el Comité emitió un dictamen ⁽¹⁶⁾, también destacó la necesidad de una simplificación para las pequeñas empresas.

⁽⁵⁾ Año 1983.

⁽⁶⁾ Primero se creó una «Task Force» por iniciativa de la Sra. Cresson, que se convirtió más tarde en una nueva DG, la DG XXIII.

⁽⁷⁾ Aviñón, 1990; Berlín, 1994; Milán, 1997.

⁽⁸⁾ Véanse, entre otros: DO C 161 del 14.6.1993, pág. 6; DO C 388 del 31.12.1994, pág. 14 y DO C 295 del 7.10.1996, pág. 6; DO C 56 del 24.2.1997, pág. 7; DO C 89 del 19.3.1997, pág. 27; DO C 235 del 27.7.1998, pág. 13; DO C 221 del 7.8.2001, pág. 1; DO C 374 del 3.12.1998, pág. 4; DO C 116 del 20.4.2001, pág. 20.

⁽⁹⁾ COM(2008) 195 final de 18 de septiembre de 2008.

⁽¹⁰⁾ DO C 77 del 31.3.2009, pág. 37; ponente: Sr. Cappellini.

⁽¹¹⁾ COM(2006) 689, 690 y 691 final de 14 de noviembre de 2006.

⁽¹²⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 8.

⁽¹³⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 8, punto 4.3.6; véase también DO C 204 de 9.8.2008, p. 9, punto 6.2.

⁽¹⁴⁾ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de los días 13 y 14 de marzo de 2008, punto 9.

⁽¹⁵⁾ COM(2008) 394 final de 25 de junio de 2008.

⁽¹⁶⁾ DO C 182 del 4.8.2009 pág. 30, ponente: Sr. Malosse, coponente: Sr. Cappellini.

3.5. Por lo demás, también el Plan Europeo de Recuperación Económica, presentado a finales de noviembre de 2008, incluye entre las medidas importantes la reducción de las cargas administrativas que soportan las pyme y las microentidades, entre otros aspectos, eliminando «la obligación de que las microempresas elaboren cuentas anuales» (17).

3.6. Por su parte, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 8 de diciembre de 2008 (18), se pronunció a favor de la supresión de las obligaciones en materia de información financiera para las microentidades, con el fin de aumentar su competitividad y liberar su potencial de crecimiento, e instó a la Comisión a presentar una propuesta legislativa que permitiera a los Estados miembros excluir del ámbito de aplicación de la Cuarta Directiva 78/660/CEE a estas empresas.

3.7. En los últimos veinte o treinta años, la Directiva 78/660/CEE ha registrado diversas modificaciones (19).

4. Síntesis de la propuesta de la Comisión

4.1. La Comisión propone introducir el concepto de **microentidades**, ya previsto por algunos Estados miembros, y excluirlas del ámbito de aplicación de la Cuarta Directiva 78/660/CEE sobre las cuentas anuales. Para poder beneficiarse de la exención, las microentidades deben cumplir dos de los tres criterios siguientes:

- un máximo de diez empleados,
- balance total inferior a 500 000 euros,
- volumen de negocios inferior a 1 000 000 de euros.

4.2. Para estas empresas muy pequeñas, el coste que representa la confección de las cuentas anuales resulta particularmente gravoso. Además, dado que estas empresas operan principalmente a nivel local y regional, no existe un gran interés respecto de su situación financiera.

4.3. La inclusión de una exención en las Directivas contables facultaría a los Estados miembros para determinar las normas que deben respetar las microentidades.

4.4. Por este motivo, la Comisión ha decidido modificar la legislación comunitaria vigente. Se han propuesto varias medidas respecto de las **microentidades**:

- dispensar a estas empresas de la obligación de publicar sus cuentas,

(17) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, *Un Plan Europeo de Recuperación Económica*, COM(2008) 800 de 26 de noviembre de 2008, punto 4.

(18) Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2008, sobre requisitos contables por lo que respecta a las pequeñas y medianas empresas, en particular las microempresas.

(19) Se trata de más de una decena de modificaciones: Directiva 83/349/CEE, Directiva 84/569/CEE, Directiva 89/666/CEE, Directiva 90/604/CEE, Directiva 90/605/CEE, Directiva 94/8/CE, Directiva 1999/60/CE, Directiva 2001/65/CE, Directiva 2003/38/CE, Directiva 2003/51/CE, Directiva 2006/43/CE y Directiva 2006/46/CE.

- dar de todas formas a las microentidades la posibilidad, con carácter voluntario, de confeccionar cuentas anuales, hacerlas auditar y remitirlas al registro nacional,

- conceder a los Estados miembros la facultad de excluir a las microentidades del ámbito de aplicación de la cuarta directiva en materia de Derecho de sociedades.

5. Observaciones generales

5.1. El CESE apoya la finalidad de la iniciativa de la Comisión destinada a eximir a las microentidades de las obligaciones administrativas y contables, tan costosas y totalmente desproporcionadas respecto de las necesidades de las microentidades y de los principales usuarios de la información financiera.

5.2. El Comité considera prioritario —especialmente con la actual crisis económica que repercute con mayor incidencia en las pequeñas empresas de toda Europa— que las medidas de exención de las microentidades se pongan en práctica lo antes posible (procedimiento de adopción rápida o *fast track*) (20) y de forma generalizada en todo el Espacio Económico Europeo; que se caractericen por su flexibilidad, adecuada a las distintas situaciones nacionales; y que se apliquen con transparencia a las personas físicas y jurídicas europeas.

5.3. Asimismo, la propuesta de la Comisión incentivará en gran medida la lucha contra la economía sumergida (*moonlight economy*), como ha reiterado en muchas ocasiones el Comité, que destacó «las implicaciones verdaderamente dañinas del trabajo no declarado sobre la Hacienda pública, tanto en lo referente a las pérdidas fiscales como sociales» (21) y señaló que «el precio de la honestidad no debe ser excesivo, pues entonces es posible que la economía sumergida se extienda como un reguero de pólvora» (22).

5.4. El CESE valora de forma positiva la propuesta de simplificación de la Comisión que aspira a garantizar que el marco reglamentario contribuya a fomentar el espíritu empresarial y la innovación de las microempresas y las pequeñas empresas, para que sean más competitivas y aprovechen lo mejor posible el potencial del mercado interior.

(20) Adopción rápida o *fast track*: con el fin de lograr resultados rápidamente, la Comisión presentó tres propuestas de adopción rápida. La primera, que tenía por objetivo adecuar determinadas normas sobre el requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión nacional de sociedades anónimas con las normas de la Directiva sobre fusiones transfronterizas (Directiva 2005/56/CE), fue aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo en noviembre de 2007 (Directiva 2007/63/CE). Asimismo, en abril de 2008 la Comisión presentó dos propuestas para modificar la Primera y la Undécima Directivas sobre el Derecho de sociedades y las directivas contables.

(21) Véase el DO C 101 del 12.4.1999, pág. 30, ponente: Sr. Giron.

(22) Véase el DO C 255 de 14.10.2005, p. 61.

5.5. El CESE, aunque es consciente de que la Comunidad carece de competencias exclusivas en esta materia y de que es necesario aplicar el artículo 5 del Tratado relativo al principio de subsidiariedad, considera aconsejable que, en aras de la integridad del mercado único y la no discriminación entre los agentes que operan en él, cuando se realicen revisiones generales de la cuarta y la séptima directivas en materia de Derecho de sociedades, las simplificaciones en favor de las microentidades no se dejen a discreción de los Estados miembros, sino que se apliquen de forma automática a todas las microempresas de la Unión.

5.6. El Comité pide a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo que, en la anunciada próxima revisión general de la

cuarta y la séptima directivas en materia de Derecho de sociedades, se aplique el principio rector «Pensar primero a pequeña escala» (*Think Small First*) por medio de un acuerdo interinstitucional basado en los mismos fundamentos jurídicos que el acuerdo sobre «Legislar mejor»⁽²³⁾, con una serie de compromisos claros para eliminar y reducir las cargas burocráticas.

5.7. Asimismo, el Comité pide a la Comisión que presente un informe al Parlamento, al Consejo y al propio CESE, tres años después de la entrada en vigor de la propuesta analizada, en el que se evalúen los efectos y el funcionamiento de la exención concedida a las microentidades en todos los Estados miembros de la Unión, así como el ahorro que ha supuesto para las microentidades europeas.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽²³⁾ Véase el DO C 182 del 4.8.2009 pág. 30, Recomendación n° 1; ponente: Sr. Malosse, coponente: Sr. Cappellini. En concreto el punto 3.2: «En cuanto al principio de “pensar primero a pequeña escala/pensar primero en las PYME”, el CESE reitera la postura expuesta anteriormente (DO C 27 del 3.2.2009, pág. 27) y pide que dicho principio se erija en norma de obligado cumplimiento en una forma (código de conducta, acuerdo interinstitucional, decisión del Consejo) aún por definir en la que se comprometerían el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. La “pista” de un acuerdo interinstitucional basado en los mismos fundamentos jurídicos que el Acuerdo sobre “Legislar mejor” de 2003 ...»

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La formulación del siguiente texto del dictamen de la Sección fue rechazada en el transcurso de los debates a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos:

«2.6. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, las microentidades potencialmente interesadas en el procedimiento de exención serían 5,4 millones aproximadamente y la carga administrativa global requerida para cumplir las obligaciones administrativas y contables fijadas en la Directiva ascendería a cerca de 6 300 millones de euros al año.»

El resultado de la votación de la enmienda fue: 89 votos a favor, 40 votos en contra y 30 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control – Quinta parte»

[COM(2009) 142 final — 2009/0048 (COD)]

(2009/C 317/12)

Ponente general: **Daniel RETUREAU**

El 14 de mayo de 2009, de conformidad con el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento contemplado en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control - Adaptación al procedimiento de reglamentación con control - Quinta parte»

COM(2009) 142 final – 2009/0048 (COD).

El 12 de mayo de 2009, el Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

De conformidad con el artículo 20 del Reglamento Interno, en su 455° Pleno, celebrado los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general a Daniel RETUREAU y ha aprobado por 122 votos a favor y 2 votos en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE acepta las propuestas de la Comisión relativas al procedimiento de reglamentación con control y se pregunta al mismo tiempo sobre la necesidad de considerar un procedimiento específico cuando las modificaciones, sin cambiar el objeto y las finalidades del instrumento, van algo más allá del criterio de modificación no fundamental y tienen impactos sociales, económicos, o sobre la salud, de una determinada importancia.

1.2. El CESE, no obstante, considera que el control es difícil de establecer por razones de organización del trabajo parlamentario.

1.3. Los ciudadanos no se hacen aún una idea precisa del valor añadido del nuevo procedimiento, puesto que las organizaciones de la sociedad civil afectadas por la reglamentación «supletoria» realizada por la comitología pueden experimentar dificultades para seguir las modificaciones reglamentarias sucesivas del instrumento original.

2. Recordatorio de los procedimientos de adaptación a la reglamentación con control en 2007 y 2008

2.1. El procedimiento de reglamentación con control del Parlamento se ha acelerado estos dos últimos años por medio de una adaptación «ómnibus» de los instrumentos jurídicos adoptados en el pasado con el procedimiento de comitología «normal». La comitología «normal» sigue siendo válida cuando las condiciones del procedimiento con control no se aplican.

2.2. La Decisión del Consejo 2006/512/CE, de 17 de julio de 2006, modificó la Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión

(1999/468/CE), en particular por la incorporación de un artículo 5 bis que establece un nuevo procedimiento de «reglamentación con control». Este procedimiento permite al Parlamento ejercer un derecho de control de las modificaciones efectuadas por la comitología en los actos de que se trate, en la medida en que tales modificaciones no sean fundamentales o en caso de que consistan en añadir o retirar disposiciones o elementos que no tengan un carácter fundamental.

2.3. Los procedimientos de comitología que garantizan el seguimiento de cada acto legislativo incluirán así una opción suplementaria que reforzará el control del Parlamento en lo relativo al ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión en virtud de ese acto, cuando se trate de actos sometidos a esta nueva opción y sujetos a la codecisión y al artículo 251 del Tratado o al procedimiento Lamfalussy en materia financiera ⁽¹⁾.

2.4. En una Declaración conjunta, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión establecieron una relación de actos que consideraron urgente adaptar a la Decisión modificada, para introducir en ellos el nuevo procedimiento de reglamentación con control en sustitución del procedimiento inicial. Tal declaración conjunta prevé, además, que, en aplicación de los principios de buena legislación, las competencias de ejecución se confían a la Comisión Europea sin límite de tiempo.

⁽¹⁾ El artículo 5 bis de la Decisión 1999/468/CE modificada introduce un nuevo procedimiento de reglamentación con control (en lo sucesivo, denominado PRC) para las medidas de alcance general cuyo objeto sea modificar elementos no esenciales de un acto de base adoptado de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales.

2.4.1. La Comisión decidió proceder a la adecuación de los actos anteriores afectados por el nuevo procedimiento mediante propuestas de Reglamentos «ómnibus», es decir, relativos a una serie de actos, en vez de adoptar un Reglamento distinto para cada uno de los actos en cuestión.

2.4.2. Las tres primeras series se adoptaron a finales de 2007, la cuarta el 11 de febrero de 2008 ⁽²⁾. Así pues, la Comisión propuso la modificación retroactiva de todos los actos que, a su juicio, estaban sujetos al nuevo procedimiento de comitología con control, con el fin de introducirlos en él y, en su caso, suprimir en ellos las limitaciones temporales de las competencias de ejecución que pudieran suponer.

2.5. El Parlamento, por su parte, mediante una Resolución de 23 de septiembre de 2008, recomendó a la Comisión que volviera a examinar una lista de catorce actos en los que proponía introducir el procedimiento de reglamentación con control, en lugar de la comitología sin control prevista al principio. El presente dictamen se refiere a la respuesta y las acciones propuestas por la Comisión a raíz de dicha Resolución.

2.6. Por otra parte, el Parlamento consideraba que «las modalidades de aplicación de la Decisión 1999/468/CE del Consejo han sido sumamente insatisfactorias y, con la excepción de las disposiciones relativas al nuevo procedimiento de reglamentación con control, siguen siéndolo, debido, entre otras razones, al modo en que ha funcionado la base de datos de la comitología»; consideraba, además, que «los documentos son enviados frecuentemente de forma fragmentada, sin una explicación clara de la fase en que se encuentran y, a veces, bajo indicaciones confusas, por ejemplo, proyectos de medidas de ejecución que aún no se han votado en comisión son enviadas con la indicación “derecho de control”, cuando deberían enviarse con la indicación “derecho de información”, lo que suscita dudas sobre los plazos que han de aplicarse» ⁽³⁾.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. En su propuesta de Reglamento, indicada en el título del presente dictamen, la Comisión propone una adaptación al procedimiento de reglamentación con control de dos de los actos presentados por el Parlamento, y explica, para cada uno de los actos no elegidos, su rechazo por motivaciones jurídicas inherentes a la naturaleza de dichos actos, que, a su juicio, no responden a las condiciones de aplicación de la reglamentación con control.

3.2. Se trata de los actos siguientes:

Instrumentos cuya adecuación ya se ha realizado o propuesto

- Directiva 2000/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por la que se modifica la Directiva 74/150/CEE del Consejo ⁽⁴⁾.
- Directiva 2001/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, por la que se modifica la Directiva 92/23/CEE del Consejo ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ COM(2008) 71 final; COM(2007) 740 final; COM(2007) 741 final; COM(2007) 822 final y COM(2007) 824 final; DO C 224 de 30.8.2008.

⁽³⁾ PE, Comisión de Asuntos Constitucionales, ponente: Monica Frassoni A6-0107/2008. Propuesta de decisión, considerando B.

⁽⁴⁾ DO L 173 de 12.7.2000.

⁽⁵⁾ DO L 211 de 4.8.2001.

- Directiva 2004/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifican las Directivas 70/156/CEE y 80/1268/CEE del Consejo. Según la Comisión, ambas Directivas quedaron automáticamente sujetas al PRC ⁽⁶⁾.

- Directiva 2005/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo ⁽⁷⁾.

- Directiva 2006/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo ⁽⁸⁾.

- Directiva 2005/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2005, por la que se modifica la Directiva 1999/32/CE ⁽⁹⁾.

Instrumento no sujeto a la codecisión

- Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 ⁽¹⁰⁾.

Instrumento adoptado después de la entrada en vigor de la reforma de 2006

- Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006. Puesto que fue adoptado después del 23 de julio de 2006, por lo tanto con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma por la que se instituye el PRC, este instrumento no necesita ser adaptado ⁽¹¹⁾.

Instrumentos que no contienen ninguna disposición que entre en el ámbito del PRC

- Directiva 2001/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2001, que modifica la Directiva 95/53/CE del Consejo, así como las Directivas 70/524/CEE, 96/25/CE y 1999/29/CE del Consejo ⁽¹²⁾.

- Directiva 2002/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE del Consejo ⁽¹³⁾.

- Directiva 2004/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se derogan determinadas directivas que establecen las condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se modifican las Directivas 89/662/CEE y 92/118/CEE del Consejo y la Decisión 95/408/CE del Consejo ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ DO L 49 de 19.2.2004.

⁽⁷⁾ DO L 310 de 25.11.2005.

⁽⁸⁾ DO L 161 de 14.6.2006.

⁽⁹⁾ DO C 191 de 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ DO L 210 de 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ DO L 378 de 27.12.2006.

⁽¹²⁾ DO L 234 de 1.9.2001.

⁽¹³⁾ DO L 315 de 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ DO L 157 de 30.4.2004.

— Decisión n° 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002 ⁽¹⁵⁾.

3.3. Finalmente, la Comisión reconoce que los actos de base siguientes contienen una serie de disposiciones que deben adaptarse al PRC:

— Directiva 2000/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 2000, por la que se modifica la Directiva 64/432/CEE del Consejo relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina ⁽¹⁶⁾, y

— Reglamento (CE) n° 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina y relativo al etiquetado de la carne de vacuno y de los productos a base de carne de vacuno y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 820/97 del Consejo ⁽¹⁷⁾.

3.4. El objeto de la propuesta es realizar la adaptación de estos dos actos de base al procedimiento de reglamentación con control.

4. Observaciones generales del Comité

4.1. El CESE ha seguido con interés la aplicación de un nuevo procedimiento de comitología: el procedimiento de reglamentación con control.

4.2. El CESE acepta las propuestas de la Comisión y se pregunta al mismo tiempo sobre la necesidad de considerar un procedimiento específico cuando las modificaciones, sin cambiar el objeto y las finalidades del instrumento, van algo más allá del criterio de modificación no fundamental, y tienen impactos sociales, económicos, o sobre la salud, de una determinada importancia, como en el caso de la Directiva RAEE.

4.3. Considera que la comitología con control constituye un progreso democrático en lo que se refiere al seguimiento de la gestión de determinados instrumentos evolutivos, que permite prescindir de procedimientos más pesados, como la revisión, que sobrecargaría inútilmente a las instituciones; no obstante, el control sigue siendo difícil de organizar para el Parlamento, por razones de organización del trabajo parlamentario.

4.4. Los ciudadanos no se hacen aún una idea precisa del valor añadido del nuevo procedimiento, puesto que las organizaciones de la sociedad civil afectadas por la reglamentación «supletoria» realizada por la comitología pueden experimentar dificultades para seguir las modificaciones reglamentarias sucesivas del instrumento original.

4.5. La situación se complica aún más cuando las modificaciones reglamentarias tienen en realidad un alcance que supera ampliamente el criterio de la modificación «no fundamental», concepto que sigue siendo impreciso respecto de algunas aplicaciones. Este es, por ejemplo, el caso de la nueva reglamentación relativa a los productos tóxicos en los residuos de equipamientos eléctricos y electrónicos. La adición o la retirada de sustancias tóxicas de la lista se proponen según el procedimiento con control, pero en su dictamen sobre el asunto ⁽¹⁸⁾ el Comité pedía que, en caso de modificación de la lista, se consultara a las industrias y trabajadores en cuestión, así como a las organizaciones de consumidores y se realizara un estudio de impacto, ya que tales modificaciones parecen fundamentales en el caso preciso de esta reglamentación.

4.6. Con la salvedad de esta observación, que puede afectar a determinados casos prácticos, y utilizase en la práctica sin que sea necesario modificar las normas actuales, el Comité puede aceptar las propuestas de la Comisión.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ DO L 108 de 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ DO L 105 de 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ DO L 204 de 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ COM(2008) 809 final y CESE 1032/2009 de 10.6.2009.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Evaluación intermedia de la aplicación del plan de acción comunitario para la biodiversidad»

[COM(2008) 864 final]

(2009/C 317/13)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 16 de diciembre de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Evaluación intermedia de la aplicación del plan de acción comunitario para la biodiversidad»

COM(2008) 864 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2009 (ponente: Lutz RIBBE).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 162 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité lamenta profundamente que el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad de aquí a 2010 no llegue a cumplirse.

1.2. No obstante, expresa su satisfacción por los avances positivos que se han logrado en determinados hábitats y con determinadas especies gracias a la Directiva sobre los hábitats naturales y a la Directiva sobre las aves silvestres. Esto demuestra que la legislación comunitaria sobre la protección de la naturaleza, siempre y cuando se aplique correctamente, funciona.

1.3. Ahora bien, no puede detener el grave proceso de desaparición de especies que se desarrolla fuera de las zonas protegidas, en el contexto de unas prácticas económicas totalmente legales. El Comité comparte la opinión de la Comisión: la integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas aún es muy insuficiente.

1.4. El CESE considera, no obstante, que no es necesario establecer objetivos básicamente nuevos. Por el contrario, la Comisión y los Estados miembros deben tomarse en serio y defender con mayor energía el actual objetivo, acertado, de «proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de biodiversidad», formulado ya en 2001.

1.5. Desde el punto de vista de la política económica, la protección de la naturaleza suele percibirse como una desventaja o una amenaza. El argumento del valor económico de la biodiversidad aún no ha calado en la práctica política. Se pide a la Comisión que exponga cómo se propone remediar el problema (por ejemplo, en el marco de los debates sobre el fomento de la internalización de los costes externos).

1.6. Deberían comunicarse en mayor medida los ejemplos de avances positivos que ponen de relieve la estrecha relación entre el desarrollo económico regional y la biodiversidad (por ejemplo, el turismo).

1.7. La decisión del Consejo de financiar Natura 2000 con recursos de los Fondos Estructurales y del segundo pilar de la PAC se ha revelado ineficaz; los Estados miembros, sencillamente, conceden muy poca prioridad a la protección de la naturaleza y de la biodiversidad en los correspondientes programas. El CESE se pronuncia a favor de una línea presupuestaria propia en el período

de programación 2014–2020. En los programas agroambientales debe reintroducirse la dimensión del incentivo.

1.8. En muchas regiones y en muchas zonas específicas –como, por ejemplo, en zonas pantanosas, zonas de montaña y del litoral, pastizales, zonas inundables, etc.–, la protección y recuperación de hábitats naturales aportan también una importante contribución a la protección del clima. Conviene coordinar aún más estrechamente la política de protección del clima y la política en favor de la biodiversidad, aunque evidentemente las razones que justifican la protección de la biodiversidad no se reducen a la «mera» protección del clima.

1.9. Para permitir la adaptación de las especies a condiciones climáticas cambiantes, sus hábitats deben estar mejor interconectados. Cabría pensar en poner en marcha una «red transeuropea de la naturaleza».

1.10. Las superficies que se impermeabilizan son cada vez más numerosas: o bien se construye o bien se asfalta, lo que plantea un importante problema de protección de la naturaleza. Es necesario reducir esta ocupación del suelo en Europa.

1.11. La protección de la naturaleza goza de alta estima en la sociedad civil, pero los conocimientos en la materia están muy poco desarrollados. El CESE celebra que ahora, por fin, se fomente en mayor medida la necesidad de comprender las razones de la desaparición de las especies y de adoptar medidas para impedirlo. Ello implica también una mejor información del consumidor sobre las consecuencias de determinados procesos de producción y el desarrollo de prácticas de producción sostenibles.

2. La Comunicación de la Comisión Europea

2.1. En su Comunicación, la Comisión llega a la conclusión descorazonadora de que, pese al Plan de Acción para la Biodiversidad presentado en 2006 –que constaba, al menos, de 160 medidas–, «va a ser muy improbable (...) que pueda conseguirse el objetivo global de detener la pérdida de biodiversidad en la UE antes de 2010. Para ello se requeriría un compromiso más decidido por parte de la Comunidad Europea y los Estados miembros de la UE en los dos próximos años, simplemente para acercarse más a ese objetivo». El Comisario Dimas, responsable de Medio Ambiente, ha reconocido que hasta 2010 no se alcanzará el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad.

2.2. A nivel mundial, la pérdida de biodiversidad se califica de «desastrosa». No sólo resultan perturbados los procesos naturales, sino que hay que lamentar graves consecuencias económicas y sociales. La Comisión observa que Europa tiene también una parte de corresponsabilidad en los procesos globales negativos. Así, por ejemplo, *«se están planteando nuevos desafíos de envergadura, como la expansión del sector agrario en respuesta a la demanda creciente de alimentos y la aparición de nuevas salidas comerciales, como los biocombustibles.»*

2.3. Aunque las razones que explican el amplio fracaso actual de la política en materia de biodiversidad son múltiples, la Comisión subraya a modo de resumen en la conclusión de su evaluación intermedia: *«Uno de los retos clave sigue siendo la integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas»*. Lo decisivo para el decepcionante balance de la evaluación intermedia es que en los últimos años no se han conseguido progresos reales en la integración de las consideraciones relativas a la biodiversidad en otras políticas.

2.4. Los resultados del primer gran «chequeo» del plan de acción para la biodiversidad indican que el 50 % de las especies y, quizá, hasta el 80 % de los tipos de hábitats, protegidos en virtud de la Directiva de Hábitats ⁽¹⁾, presentan *«un estado de conservación desfavorable»*.

2.5. Se observan también, no obstante, tendencias positivas incipientes en el caso de algunas especies protegidas por la Directiva de hábitats o de aves. Se ha conseguido detener la desaparición de determinadas especies protegidas: la Directiva de aves *«ha sido, sin lugar a dudas, de gran ayuda para esas especies, sobre todo gracias a la declaración de Zonas de Especial Protección para las Aves»*.

2.6. La Comisión señala que la red Natura 2000 está compuesta ya por más de 25 000 espacios protegidos, lo que representa una superficie aproximada del 17 % de la superficie terrestre de la UE. Es sobre todo fuera de las zonas protegidas donde la tendencia sigue siendo negativa.

2.7. La Comisión se refiere también a los primeros resultados del estudio TEEB ⁽²⁾ («The economics of ecosystems and biodiversity – Informe Sukhdev») sobre los aspectos económicos de los ecosistemas y la biodiversidad. Este estudio llega a resultados similares a los del Informe STERN en el ámbito de la protección del clima: es necesario conservar la biodiversidad no sólo por razones éticas y morales, sino también económicas. *«Esa pérdida de biodiversidad y ecosistemas supone una amenaza para el funcionamiento del planeta, nuestra economía y la sociedad humana. Se ha calculado que, si la situación no cambia, el deterioro anual del bienestar provocado por la pérdida de servicios ecosistémicos de aquí a 2050 equivaldrá al 6 % del PIB mundial.»*

3. Observaciones generales

3.1. La UE reconoce ahora abiertamente por primera vez que no se ha cumplido una de las principales promesas que tanto los Jefes de Estado o de Gobierno como la Comisión hicieron a los ciudadanos en el ámbito de la política de medio ambiente, como es detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010.

(1) Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf.

3.2. Al CESE no le resulta sorprendente este reconocimiento, ya que en su Dictamen sobre el plan de acción compartía los análisis críticos de la Comisión y consideraba plenamente correctas y necesarias las 160 medidas, pero, al mismo tiempo, emitía serias dudas sobre el hecho de que las administraciones y las políticas o los responsables políticos no directamente familiarizados con la política relativa a la biodiversidad realizaran los necesarios esfuerzos y se los tomaran en serio. Estas dudas, lamentablemente, se han visto ahora confirmadas.

3.3. Las posiciones del CESE sobre el plan de acción para la biodiversidad siguen revistiendo hoy –lamentablemente– la misma actualidad, del mismo modo que hace más de dos años, cuando la Asamblea las aprobó. El Comité observaba entonces lo siguiente ⁽³⁾:

- El CESE y la Comisión coinciden en la descripción de la situación sobre la materia examinada: conservar la biodiversidad constituye una tarea necesaria y esencial, que no se ciñe únicamente a obligaciones éticas y morales, sino que responde, además, a suficientes razones económicas que hacen indispensable una acción rápida y que aporte frutos positivos. En nuestros días, las pérdidas económicas que se derivan del declive de los ecosistemas ya se cifran en varios cientos de miles de millones de euros. Esto es un despilfarro que, simplemente, nuestras economías no se pueden permitir.
- En Europa, la desaparición de especies es el resultado de millones de decisiones particulares de los últimos decenios, adoptadas prácticamente en su totalidad en el marco de la legislación vigente. Entre las medidas con repercusiones para el declive de la biodiversidad, el porcentaje de las ilegales es marginal.
- A pesar de las promesas políticas, desafortunadamente la evolución de la biodiversidad sigue siendo negativa, lo que no depende de que no se sepa cómo puede afrontarse el problema de la desaparición de especies. Hasta la fecha ha faltado una voluntad política de aplicar también realmente las medidas que desde hace mucho tiempo se consideran necesarias. La experiencia con la red Natura 2000 es lo suficientemente ilustrativa.
- En su Comunicación, la Comisión enumera correctamente los motivos de este estado de cosas como, por ejemplo, *«las insuficiencias en materia de gobernanza y la incapacidad de las economías convencionales a la hora de reconocer el valor económico del capital natural y de los servicios de los ecosistemas»*.
- Por tanto, el futuro mostrará si con la presentación de este plan de acción ahora la política halla por fin realmente la fuerza para aportar los *«cambios sustanciales»* que se consideran necesarios, o si los temores de muchos ecologistas se muestran fundados: a saber, que, una vez más, la política aborda, ciertamente, un tema social y políticamente explosivo, pero todo se queda en palabras.
- Por consiguiente, el CESE considera especialmente necesario que se conceda prioridad política al ámbito de actuación política n.º 4 –es decir, «La base de conocimientos»–, a fin de que tanto los ciudadanos como los políticos sean claramente conscientes de las consecuencias reales de su acción.

(3) DO C 97 de 28.4.2007, p. 6.

3.4. En su Comunicación actual, la Comisión confirma muchas de las afirmaciones ya entonces hechas, que por sus consecuencias contribuyen a que se intensifique la pérdida de biodiversidad. Por consiguiente, no es necesario un dictamen fundamentalmente nuevo del CESE. Se abordan, por el contrario, los aspectos que en la actualidad se presentan como nuevos o algo diferentes de hace dos años.

4. Observaciones particulares

Marco jurídico y administrativo

4.1. En los últimos dos años se ha hecho muy evidente que las directivas europeas de protección de la naturaleza son muy adecuadas para estimular evoluciones positivas si se aplican correctamente y se procede de modo adecuado con la «implicación» de los propietarios (4). El CESE, no obstante, observa también que dentro de las zonas de la red Natura 2000 subsisten muchos problemas a los que ha de aportarse una solución. Y señala, además, que «sólo» un 17 % de la superficie goza de la protección de las mencionadas directivas comunitarias.

4.2. Tras el considerable retraso en que se incurrió para el establecimiento —ahora prácticamente concluido— de la red Natura 2000, la protección europea de la naturaleza entra en una nueva fase. Para los espacios designados deben elaborarse los correspondientes planes de gestión. El Comité se pregunta si en los Estados miembros se dispone de suficientes recursos humanos y financieros para su elaboración y aplicación. Es importante que estos planes se elaboren en estrecha coordinación con todos los sectores interesados, porque sólo así se logrará su aceptación.

4.3. Una cuestión que sigue pendiente es la de si, frente a la enorme presión que se ejerce sobre las superficies, que la Comisión describe con gran acierto, será posible regenerar una gran proporción de los biotopos destruidos. El CESE recuerda que, en el Consejo Europeo de Gotemburgo, los Jefes de Estado o de Gobierno no sólo hicieron la promesa de tomar medidas para detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010, sino también para restablecer los hábitats y sistemas naturales. El informe intermedio no hace ninguna mención a este respecto.

4.4. Apenas se había establecido la red Natura 2000 y ya empezaron los debates sobre la exclusión de determinados espacios o partes de ellos, en la mayoría de los casos para medidas de infraestructura que, en no pocas ocasiones, cofinanciaba la UE. En la Comunicación de la Comisión se menciona el ejemplo seguramente más conocido: el valle de Rospuda en el Nordeste de Polonia. Aunque el nuevo Gobierno de Polonia busca ahora alternativas para el trazado de la Vía Báltica, está muy claro que el conflicto entre, por una parte, la protección de la naturaleza y, por otra, el desarrollo económico no está ni siquiera en vías de solución.

4.5. Es muy probable, pues, que en los próximos años los servicios de la UE se vean confrontados con una gran afluencia de procedimientos que versarán sobre tales «reglamentaciones de excepción». El CESE considera que en el seno de la Comisión no existen actualmente los recursos humanos necesarios para responder a este desafío en cuanto al fondo y desde el punto de vista administrativo.

4.6. El CESE, en su Dictamen sobre el plan de acción para la biodiversidad, señalaba ya que la desaparición continua de las especies en nuestros paisajes ocurre en el marco de las «buenas prácticas» y en el marco de lo que en sus normativas la UE define como «buenas condiciones agrarias y medioambientales», es decir, en el marco de la legislación, y no debido a infracciones de las leyes, lo cual es inaceptable.

4.7. Precisamente este motivo da lugar a importantes debates sobre el llamado «principio de condicionalidad», que, junto con las buenas condiciones agrarias y medioambientales y las buenas prácticas, vela por el respeto de los aspectos de la biodiversidad. No obstante, si una gran parte de la pérdida de biodiversidad tiene lugar en el marco de la legislación vigente, es lógico que estos criterios sean controvertidos. El Tribunal de Cuentas Europeo ha hecho también afirmaciones similares en su Informe especial sobre la condicionalidad. Los Estados miembros, e igualmente la Comisión, tienen que adoptar por fin una posición al respecto.

4.8. A menudo esto afecta también indirectamente a propuestas legislativas en las que, a primera vista, no se presume una relación directa con la biodiversidad. Para luchar contra la encefalopatía espongiforme bovina y transmisible (EEB/EET), en el Reglamento 1774/2002 se prohibió abandonar animales muertos en el campo. Esto ha llevado a graves carencias en la alimentación de animales carroñeros, como lobos, osos o buitres. Cuando en la actualidad, repentinamente, se avistan buitres muy alejados de los escasos territorios de estas aves raras, no se trata en modo alguno de una señal positiva, sino que se debe sencillamente a que, forzados por el hambre, los animales tienen que recorrer ahora distancias enormes. Sobre esta anomalía en la legislación comunitaria han tenido que llamar la atención organizaciones ecologistas y un eurodiputado español, y la Comisión ha tardado mucho tiempo en reaccionar. Aparentemente no existe una «prueba de compatibilidad de la biodiversidad» en una fase temprana.

Consecuencias políticas/Financiación

4.9. El conflicto entre explotación económica del suelo y protección de la naturaleza y de las especies sigue también pendiente de solución, y especialmente fuera de las zonas objeto de protección. La Comisión observa que hizo diversas propuestas en esta dirección en el marco del chequeo de la reforma de la PAC, como, por ejemplo, «ofrecer fondos adicionales para el desarrollo rural a favor, entre otras cosas, de la biodiversidad, transfiriendo más fondos del primer al segundo pilar de la PAC (modulación)». Cabe observar lamentablemente que la decisión del Consejo no ha seguido por completo estas propuestas. Es indudable que los Estados miembros no siguen tampoco en la medida requerida las vías reconocidas como necesarias por la UE.

4.10. Así, uno de estos problemas es la financiación de la red Natura 2000, incluida la compensación por causa de condiciones especiales. El CESE observa con gran preocupación que en las correspondientes programaciones de los Estados miembros se consignan muy pocos fondos para la financiación de Natura 2000, algo que entrañará muy graves conflictos. Por ello, recomienda que en el período de financiación 2014–2020 se prevea una línea presupuestaria propia a tal fin.

(4) DO C 97 de 28.4.2007, p. 6.

4.11. En general, el CESE se pronuncia expresamente a favor de una mejor financiación, más adaptada a los objetivos, de la protección de la naturaleza. En su Dictamen sobre el plan para la biodiversidad señaló ya lo siguiente:

- tal y como están concebidos, los pagos directos a los agricultores, que constituyen la mayor parte del presupuesto agrícola, no se destinan a fomentar la biodiversidad, sino a preparar a los agricultores a los retos de los mercados mundiales.
- *«mientras las condiciones de los mercados mundiales impidan el desarrollo consensuado de una agricultura que, en general, no perjudique a la naturaleza, desde el ámbito político deben emprenderse esfuerzos especiales»;* por ejemplo, *«deberían aumentarse las ayudas para las medidas agroambientales con el fin de convencer a todos los agricultores de la UE para que utilicen modos de producción respetuosos con el medio ambiente»* (5). En este punto los hechos también se hallan a la zaga de las declaraciones.

4.12. El CESE pide a la Comisión que, con miras a la reforma pendiente de la PAC y el presupuesto, ponga de una vez claridad en este asunto. Los programas agroambientales sólo podrán tener buenos resultados si también brindan a los agricultores incentivos económicos. La supresión de los incentivos no fue acertada: se debe revisar esto. El mensaje político a los agricultores (y a la sociedad) debe ser: para nosotros, para la sociedad, es muy importante que, con vistas a la conservación de la biodiversidad, el sector agrario haga más de lo legalmente establecido.

4.13. En los Estados miembros se mantienen actualmente debates preliminares sobre el desarrollo de la política agrícola. Estos debates –en el contexto de la utilización de más energías renovables y también, por consiguiente, de más bioenergías– son igualmente importantes para la biodiversidad, tanto a escala nacional, como europea y mundial. La Comisión señala que *«uno de los desafíos más importantes va a ser garantizar que se pongan en práctica las recomendaciones formuladas en las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad, así como conocer mejor el impacto del consumo en la UE de los alimentos y productos no alimentarios (por ejemplo, carne, soja, aceite de palma y minerales metálicos) que podrían contribuir a la pérdida de biodiversidad. De ese modo, podrían estudiarse opciones estratégicas para reducir ese impacto»*. El CESE exhorta a la Comisión a emprender resueltamente los correspondientes estudios.

4.14. La reforma de la PAC después de 2013 mostrará, por consiguiente, si se consigue lograr una mayor protección de la biodiversidad y mayor sostenibilidad en la política agrícola.

Aspectos generales y económicos

4.15. El CESE observa que con una protección coherente de la naturaleza también se pueden cumplir al mismo tiempo objetivos climáticos. Así, por ejemplo, la protección y la regeneración de pantanos y humedales constituyen una contribución eficaz a la protección del clima. Lo mismo rige para la explotación de los pastizales en Europa, en todas sus diversas manifestaciones (como, por ejemplo, las dehesas en la Península Ibérica). No obstante, en los últimos años muchos de los usos agrícolas necesarios para la conservación de estos hábitats se han ido haciendo cada vez menos interesantes económicamente para los agricultores. ¡La biodiversidad no tiene valor en el mercado! Los precios no reflejan en qué medida un producto se produce de modo respetuoso

(5) «La situación de la naturaleza y de la protección de la naturaleza en Europa», DO C 221 de 7.8.2001, p. 130-137.

con la naturaleza. La política de la UE y de los Estados miembros no ha reaccionado hasta ahora adecuadamente a esta situación.

4.16. En Alemania, por ejemplo, quince de los dieciséis Estados federados pidieron en mayo de 2006 – es decir, precisamente el mes en que la Comisión publicó el plan de acción para la biodiversidad – una modificación, esto es, una revisión a la baja de las directivas comunitarias sobre protección de la naturaleza. El Estado federado de Hesse, en especial, volvió a intervenir en el mismo sentido, recurriendo, por ejemplo, al argumento (económico) de que ningún país industrial puede cumplir unas condiciones tan rigurosas en materia de protección de la naturaleza. Por consiguiente, muchos políticos aún no tienen muy claro cuál es la importancia económica de la biodiversidad.

4.17. A este respecto, es de destacar que la sociedad y los políticos reaccionen apenas a las cifras del Informe TEEB, conforme a las cuales el deterioro del bienestar provocado por la pérdida de biodiversidad puede equivaler al 6 % del PIB mundial, mientras que, en el marco de la actual crisis financiera y económica, disminuciones del PIB de mucha menor magnitud provocan cumbres de crisis y programas coyunturales de muchos miles de millones. Una de las tareas más importantes de la Comisión será difundir, junto a los valores éticos y morales de la biodiversidad, también los valores económicos, y trasladarlos a la práctica política.

4.18. En los Estados miembros se sigue ejerciendo una enorme presión sobre la biodiversidad: Las superficies que se impermeabilizan son cada vez más numerosas, es decir que o bien se construye o bien se asfalta, lo que plantea un importante problema de protección de la naturaleza. Esta ocupación del suelo sigue siendo demasiado elevada y la fuerte presión ejercida sobre la agricultura aumenta constantemente. Los intereses de protección de la naturaleza corren el riesgo de verse relegados.

Toma de conciencia/Comunicación

4.19. En la sección E. 4 («Mejorar la educación, la concienciación y la participación del público»), la Comisión observa que *«sólo una minoría de ciudadanos de la UE considera estar bien informados sobre la pérdida de biodiversidad»*. Lo mismo podría decirse de los políticos y empleados de las administraciones. Esta es la posición de partida desfavorable en la que hay que pensar para poder lograr resultados políticos positivos. La Comisión y los Estados miembros pueden contar con el pleno apoyo del CESE cuando aquella indica que *«está examinando una serie de medidas prioritarias dentro de una campaña de comunicación pública que se lanzará como complemento de otras campañas emprendidas, por ejemplo, a nivel nacional»*.

4.20. Actualmente existen ya múltiples iniciativas positivas para una toma de conciencia, también en las ciudades, en las que las personas suelen tener un acceso menos directo a la naturaleza. Tales iniciativas merecen más apoyo público. Una vez al año, por ejemplo, se celebra en Berlín un «Día de la naturaleza en la ciudad», que congrega a varios cientos de miles de personas.

4.21. El CESE estima importante confrontar a los ciudadanos del modo más concreto y directo posible con las exigencias de la protección de la naturaleza. Así, por ejemplo, sería oportuno dar a conocer in situ los lugares –y los motivos– de la designación de Natura 2000, las especies presentes en ellos y el modo de protegerlas, así como los encargados de hacerlo. Las personas deben experimentar y comprender lo que es la protección de la naturaleza en el sentido más auténtico de la palabra. Sólo con conceptos como «biodiversidad» –un concepto que apenas se comprende– mucha gente no sabe cómo arreglárselas.

4.22. El CESE propone brindar a los productores, para información del consumidor, la posibilidad de marcar los productos con una etiqueta cuando en su fabricación se utilicen procedimientos de producción especiales en beneficio de la protección de la naturaleza.

Es imprescindible la implicación activa de los ciudadanos en la protección del medio ambiente y el respeto a la biodiversidad. No es suficiente, por parte de la Comisión, con auspiciar campañas para promover un estilo de vida más sostenible. Además, es preciso diseñar estrategias para que los consumidores cuenten con instrumentos prácticos que les permitan medir el impacto de sus actuaciones cotidianas y, con ello, facilitar el necesario cambio en sus pautas de consumo.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

A modo de ejemplo, se pueden implementar las siguientes medidas:

- Incorporación en el currículum de los centros educativos de materias con contenidos prácticos sobre medio ambiente y biodiversidad.
- Diseño de herramientas para medir el impacto en la biodiversidad del consumo de determinados alimentos (se puede seleccionar una cesta de la compra con productos cotidianos y sus posibles alternativas), haciendo uso de la metodología del Análisis del Ciclo de Vida.

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 para la aplicación de la internalización de los costes externos»

[COM(2008) 435 final]

(2009/C 317/14)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 8 de julio de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad 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 para la aplicación de la internalización de los costes externos»

COM(2008) 435 final/2.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de mayo de 2009 (ponente: Jan SIMONS).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 6 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El Comité toma nota del gran esfuerzo realizado por la Comisión para llegar a una internalización de los costes externos de todos los modos de transporte. El Comité, dado el grado de dificultad, valora muy positivamente la labor realizada, pero señala también que en la aplicación práctica hay que superar aún toda una serie de obstáculos, para lo cual lo más importante es seguir contando con la aceptación de la sociedad.

1.2. La internalización de los costes externos debe reducir la contaminación y el ruido producidos por cada uno de los modos de transporte que existen en la actualidad.

1.3. El Comité exhorta a la Comisión a que, desde el principio, vele por que las empresas de transportes de terceros países estén bien integradas en la internalización de los costes externos, para evitar que se encuentren en una situación más favorable.

1.4. La situación actual, en la que los costes externos no se imputan a los distintos modos de transporte y a sus usuarios, confiere ventajas competitivas a los modos que generan costes externos elevados. La internalización de estos costes permitiría garantizar por su parte una sana competencia, lo que tendría por efecto un desplazamiento hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente. El Comité estima importante comunicar este principio de manera mucho más enérgica, ya que podría suponer también cambios de la estructura de los operadores y de los usuarios del sector del transporte.

1.5. El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la conveniencia de crear un marco de ámbito comunitario. Considera asimismo que ningún Estado miembro debe poder quedarse al margen de dicho marco.

1.5.1. En opinión del Comité, este marco debe integrar una serie de condiciones generales, como, por ejemplo, el nivel de las tarifas, que deben establecerse en función del nivel de vida con una diferenciación de espacio y tiempo determinada con criterios geográficos y no políticos; la tarificación para la neutralización de los costes externos deberá cumplir estas condiciones, dentro de unos márgenes determinados.

1.5.2. Las autoridades competentes en materia de tarificación –por ejemplo, un Estado miembro o un ente local o regional– deberán después ajustar las tarifas, dentro de los citados márgenes, en función de su conocimiento detallado de la situación local.

1.6. El Comité estima que es urgente que la Comisión presente –incluso durante la crisis actual– propuestas concretas para un marco europeo de internalización de los costes externos para todos los modos de transporte, y prevea su posterior desarrollo y aplicación por todos los Estados miembros conjuntamente con la Comisión Europea. Por supuesto, es necesario que estas propuestas tengan en cuenta la aceptación de la sociedad, los modos de transporte y los imperativos medioambientales. Los pagos o las tarifas que hubiere que abonar deberán depender del uso de los medios de transporte y no de su posesión.

1.7. Si la internalización de los costes externos se aplica en la práctica, el Comité considera que los ingresos que produzca deberán destinarse, respetando las normas presupuestarias nacionales, a medidas que tengan como efecto reducir, preferiblemente en la fuente, los efectos externos de los modos de transporte, tales como los daños medioambientales que les sean directamente imputables o las repercusiones en el ámbito de la salud.

2. Introducción

2.1. La cuestión de la internalización de los costes externos no es nueva. Dos economistas británicos: Pigou, en 1924, y más tarde Coase, en 1960, desarrollaron teorías sobre la manera de compensar los costes de los efectos externos, positivos y negativos, en el funcionamiento del mercado, por medio de una fijación de precios, que Pigou establecía en forma de subvenciones y tarifas y Coase a través de derechos de propiedad negociables, pero en condiciones estrictas (costes de transacción nulos o mínimos, daños mensurables y número reducido de partes interesadas).

2.2. En el tráfico –es decir, el movimiento dirigido de medios de desplazamiento que requieren infraestructuras de transporte– se producen también efectos externos. En los casos en que interviene un gran número de participantes –como ocurre, por ejemplo, en el transporte interior–, conviene dar preferencia al enfoque de Pigou, sobre todo porque, si se ajusta en función de los costes marginales, se consigue una asignación eficiente de los recursos.

2.3. La cuestión de la internalización se planteó ya, en el contexto de la CEE, a finales de los años sesenta, pero el estado de la ciencia en aquel momento aún no permitía determinar en esta materia ninguna orientación sobre la manera de medir y tarificar efectivamente en la práctica estos efectos. En aquel entonces el objetivo consistía en corregir las supuestas distorsiones de la competencia entre los modos de transporte.

2.4. Pero la situación no se quedó estancada en ese punto. Por ejemplo, cabe citar el Libro Verde de 1995 «Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte», el Libro Blanco de 1998 «Tarifas justas por el uso de infraestructuras: estrategia gradual para un marco común de tarificación de infraestructuras de transporte en la UE», el Libro Blanco de 2001 «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», y su revisión intermedia de 2006.

2.5. En 2006 se pidió a la Comisión ⁽¹⁾ que presentara, a más tardar el 10 de junio de 2008, «tras examinar todas las opciones, incluidos los costes relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión y la salud, (...) un modelo generalmente aplicable, transparente y comprensible para la evaluación de todos los costes externos, que sirva de base para el futuro cálculo de los costes de infraestructura. Este modelo irá acompañado de un análisis del impacto de la internalización de los costes externos para todos los modos de transporte y de una estrategia para una aplicación progresiva de este modelo a todos los modos de transporte».

2.6. La finalidad es internalizar los costes externos de todos los modos de transporte y transmitir una señal correcta sobre los precios para que los usuarios sufraguen los costes que generan. Con esa información los usuarios serían claramente más conscientes de las consecuencias de sus actos y, de este modo, podrían modificar su comportamiento a fin de reducir los costes externos.

2.7. En varios de sus dictámenes anteriores, el Comité ya examinó la cuestión del cálculo de los costes externos. En un dictamen de 1996 señalaba que «una imputación incompleta de los costes de infraestructura y costes externos, que difieren según los medios de transporte, puede distorsionar las relaciones de competencia». Por ejemplo, en el dictamen sobre el Libro Blanco de 2001, señalaba que suscribía la idea de que «el objeto de la actuación comunitaria debe ser la sustitución progresiva de los impuestos existentes que gravan el sistema de transporte por

instrumentos más eficaces, que integren los costes de infraestructura y los costes externos».

2.8. En su dictamen sobre la revisión intermedia del Libro Blanco de 2001, el Comité se manifestaba de acuerdo con el enfoque –modificado– de la Comisión: pasar de una política de transferencia modal forzosa a la denominada «comodalidad» ⁽²⁾, un planteamiento según el cual todos y cada uno de los modos de transporte deben optimizarse para hacerlos más competitivos, sostenibles, sociales, rentables, respetuosos con el medio ambiente y seguros, de lo cual surgirán más y mejores combinaciones.

2.9. Así pues, en esta misma línea, el Comité considera conveniente que cada modo de transporte ⁽³⁾ sufrague la totalidad de sus costes.

2.10. El Comité emitió también varios dictámenes sobre la cuestión del transporte urbano sostenible, en particular sobre el «Libro Verde – Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana» ⁽⁴⁾ y un dictamen exploratorio sobre el tema «La combinación energética en los transportes» ⁽⁵⁾. De ese modo, el Comité añade una dimensión suplementaria. El principio de «el que usa, paga» se convierte en «el que contamina (el que usa), paga».

2.11. La esencia de la estrategia propuesta ahora es el principio de «tarificación al coste social marginal» como principio general para la internalización de los costes externos.

2.12. Este principio se basa en que el precio del transporte debería ser igual a los costes suplementarios generados por la existencia de un usuario suplementario de la infraestructura. En principio, estos costes suplementarios deberían cubrir los costes del usuario y los costes externos, y deberían dar lugar a una utilización eficiente de las infraestructuras y a un vínculo directo entre la utilización de recursos comunes y los servicios de transporte. De esta manera, una tarifa basada en los costes sociales marginales conlleva un uso eficiente de las infraestructuras existentes ⁽⁶⁾.

2.13. En opinión del Comité, la imputación de los costes externos podrá tener consecuencias sociales. Por tanto, es necesario que los interlocutores sociales participen en el debate en la etapa más temprana posible para ponerse de acuerdo sobre el modo en que se llevará a cabo la aplicación en los diferentes sectores.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión y de las Conclusiones del Consejo

3.1. En el paquete de medidas sobre el transporte ecológico, que incluye una comunicación general, una propuesta de modificación de la directiva sobre la «euroviñeta», una comunicación sobre las medidas de protección contra el ruido para el parque móvil existente y una comunicación estratégica, la Comisión se propone integrar en el precio del transporte los costes externos (CO₂, contaminación atmosférica, ruido y congestión), de modo que los usuarios sufraguen los costes reales que generan.

⁽²⁾ Páginas 4 y 24, punto 9 (texto ES) de la revisión intermedia (COM(2006) 314).

⁽³⁾ Dentro del ámbito de aplicación de la normativa de la UE, de modo que no se incluyen, por ejemplo, los vehículos militares o similares.

⁽⁴⁾ DO C 224 de 30.8.2009, p. 39.

⁽⁵⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 52.

⁽⁶⁾ Basado en el documento de la Comisión COM(2008) 435 final: «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos».

⁽¹⁾ Artículo 11 de la Directiva 2006/38/CE.

3.2. Sigue siendo necesario adoptar una política complementaria, como las medidas en la fuente o en materia de mercado interior y el fomento de la innovación tecnológica. Los ingresos obtenidos deberían invertirse en la reducción de los costes externos, como, por ejemplo, realizando inversiones en materia de investigación e innovación, en infraestructuras respetuosas con el medio ambiente y en el desarrollo de los transportes públicos. Se llevará a cabo una evaluación en 2013.

3.3. En su reunión de los días 8 y 9 de diciembre de 2008, el Consejo señaló la conveniencia de adoptar un enfoque gradual, equitativo, eficiente y equilibrado respecto de todos los modos de transporte, neutro desde un punto de vista tecnológico. También tomó nota de que la Comisión propone el año 2013 como plazo límite para la evaluación de la aplicación de la estrategia. El Consejo señala seguidamente que para garantizar la adhesión del público a la internalización de los costes externos es absolutamente necesario respetar estos principios.

4. Observaciones generales

4.1. El Comité considera que la Comisión ha actuado desde 2006. Tras la organización de una consulta pública y seminarios con las partes interesadas, presentó una propuesta relativa al establecimiento de un marco común para la internalización de los costes externos, realizó un estudio de impacto y elaboró una estrategia para la internalización gradual de los costes externos de cada modo de transporte.

4.2. En pocas palabras: la Comisión ha realizado un gran esfuerzo en un plazo relativamente breve y respecto a un tema difícil de tratar, como la internalización de los costes externos. El Comité considera que el documento de trabajo de la Comisión SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 y SEC(2008) 2207, aparte de las conclusiones enunciadas, es sumamente oportuno. No obstante, cabe lamentar que su contenido, especialmente las «mejores soluciones» destacadas en el análisis efectuado, no se haya reflejado en mayor medida en la Comunicación oficial de la Comisión. No obstante, en opinión del Comité sería recomendable examinar si los datos de base proporcionados por el «Handbook on estimation of external costs in the transport sector» (Vademécum sobre la estimación de los costes externos en el sector de los transportes) pueden corroborarse en mayor medida.

4.3. La Comisión y el Consejo consideran esencial mantener la aceptación que ya existe en general en la sociedad, en particular en lo que respecta a los modos de transporte, en favor de un sistema objetivo, aplicable de manera generalizada, transparente y comprensible.

4.4. El Comité considera además que será necesario tener en cuenta una serie de condiciones importantes, tales como los avances tecnológicos, las consecuencias sociales de la introducción del sistema, las repercusiones para las regiones insulares, no costeras y periféricas de la Unión, la importancia de las inversiones en el sector y la contribución a la consecución de los objetivos de una política sostenible en materia de transporte.

4.5. El Comité coincide con la Comisión en que es esencial que los ingresos generados por la imputación de los costes externos a los modos de transporte –a fin de promover el funcionamiento sostenible y de acuerdo con la combinación y la optimización de los modos de transporte– se reasignen a medidas cuyos efectos puedan apreciarse principalmente en los mismos modos de transporte, donde el efecto para combatir la contaminación, el ruido y la congestión sea mayor.

4.6. Los ingresos generados deberían destinarse a la prevención o a la lucha contra los efectos externos no deseados, como medidas en la fuente o, por ejemplo, los costes sanitarios que claramente tienen una vinculación directa con el modo de transporte, o bien sumideros de carbono.

4.7. El Comité también considera indispensable que se conozcan y reconozcan los distintos componentes de los costes externos para cada modo de transporte.

4.8. En el transporte por carretera, por ejemplo, los costes generados por los atascos deberían imputarse de manera proporcional y equitativa al transporte de mercancías por carretera y al transporte de personas.

4.9. Con vistas a un desarrollo sostenible de los distintos modos de transporte, el Comité desearía que en el debate sobre la internalización de los costes externos se prestara mayor atención a los aspectos sociales.

4.10. Además, el Comité desea insistir en el hecho de que la internalización de los costes externos en ningún caso debe tener repercusiones en los ingresos de los trabajadores, sino que los costes deben ser sufragados por los usuarios de los distintos modos de transporte.

4.11. Así pues, en principio, el Comité puede suscribir el enfoque de la Comisión de calcular todos los costes externos (7). No obstante, solo será posible alcanzar el efecto pretendido si este enfoque se aplica, en la misma escala, a todos los ámbitos en los que se generan costes externos.

4.12. La situación actual, en la que los costes externos no se imputan a los distintos modos de transporte y a sus usuarios, confiere ventajas competitivas a los modos que generan costes externos elevados. La internalización de estos costes permitiría garantizar por su parte una sana competencia, lo que tendría por efecto un desplazamiento hacia modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente. El Comité estima importante comunicar este principio de manera mucho más enérgica, ya que podría suponer también cambios de la estructura de los operadores y de los usuarios del sector del transporte.

4.13. El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la conveniencia de crear un marco de ámbito comunitario.

4.13.1. No obstante, el Comité considera que en este marco debe haber una serie de condiciones generales que deberán cumplir, dentro de unos márgenes determinados, las tarifas destinadas a neutralizar los costes externos. Cabe pensar, por ejemplo, en los diversos tipos de costes externos, el nivel de las tarifas – que deben establecerse en función del nivel de vida – con una diferenciación de espacio y tiempo determinada con criterios geográficos y no políticos.

4.13.2. Las autoridades competentes para la tarificación – por ejemplo, un Estado miembro o un ente local o regional – deberán después, dentro de los citados márgenes, ajustar la tarificación en función de su conocimiento detallado de la situación local, lo que permitirá tomar en consideración las diferencias de nivel de vida entre las regiones.

(7) El Comité llama la atención sobre la necesidad de que queden exentos los vehículos de transporte de carácter histórico.

4.13.3. En los transportes marítimo y aéreo, la internalización de los costes externos deberá tener en cuenta la situación de la competencia mundial a la que se enfrentan estos transportes.

4.13.3.1. También desde el punto de vista de la competitividad, los tres sectores «clásicos» del transporte interior en Europa -carretera, ferrocarril y vías navegables- deben someterse igualmente a la misma estrategia y metodología, que obviamente podrán producir resultados muy diferentes según las características específicas de cada uno de los sectores.

4.13.3.2. Tal internalización es coherente con la política de comodalidad de los transportes y la política de competencia, y nos acerca a «1992»(!), es decir, a la plena realización del mercado interior sin fronteras nacionales.

5. Observaciones particulares

5.1. Al hacer referencia a la navegación interior, la Comisión destaca muy acertadamente que el Convenio de Mannheim constituye un marco reglamentario al que hay que prestar atención.

Este Tratado se refiere al Rin, incluida su parte suiza y sus afluentes. Es más antiguo que los Tratados de la Unión y, por tanto, con la adhesión actual de un tercer país, tiene prioridad ⁽⁸⁾. Prohíbe los impuestos de la navegación, incluida la navegación interior.

5.2. El Comité, consciente por una parte de la profunda crisis mundial y simpatizando por otra parte con la idea de la internalización de los costes externos, que implica sobre todo aspectos ambientales, pide que no cunda el desaliento.

5.3. El Comité, por el contrario, pide que se den pasos positivos y se siga desarrollando y dotando de contenido el marco de la internalización de los costes externos, tal como se expone en los puntos 4.13.1 y siguientes. En su opinión, se trata de una tarea que debe cumplirse dentro de una estrecha colaboración entre las instituciones europeas, los Estados miembros y el mundo empresarial.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Artículo 307 del Tratado CE.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: la telemedicina en beneficio de los pacientes, los sistemas sanitarios y la sociedad»

COM(2008) 689 final

(2009/C 317/15)

Ponente: **Lucien BOUIS**

El 4 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones - La telemedicina en beneficio de los pacientes, los sistemas sanitarios y la sociedad»

COM(2008) 689 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 26 de junio de 2009 (ponente: Lucien BOUIS).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Observaciones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con interés la Comunicación de la Comisión, que apoya y anima a los Estados miembros en la cuestión de la integración de la telemedicina en sus políticas sanitarias.

1.2. El CESE toma nota de la voluntad de la Comisión, que, en el respeto del principio de la subsidiariedad, se propone impulsar la confianza respecto a la telemedicina y su aceptación, aportar seguridad jurídica en este tema, resolver los problemas técnicos y facilitar el desarrollo del mercado. Los Estados miembros siguen siendo responsables de su política sanitaria y del desarrollo de la telemedicina, en función de su capacidad de inversión.

1.3. El CESE estima que conviene informar mejor a los responsables de la salud pública, a los profesionales y a los pacientes, a quienes es preciso proporcionar datos fehacientes de manera regular en lo que se refiere a la relación coste-eficacia.

1.4. El CESE procurará que las labores de investigación y desarrollo aporten todas las garantías de seguridad de utilización, de ergonomía simplificada y del menor coste de adquisición y de utilización. El CESE toma nota de la voluntad de la Comisión de apoyar un proyecto piloto de televigilancia de gran envergadura.

1.5. El CESE destaca las dificultades de desarrollo de la telemedicina, si bien es, en determinadas condiciones claramente definidas, un factor de mejora del sistema sanitario en beneficio de los

pacientes, de los médicos y de los organismos de la seguridad social. Considera necesario definir sus ámbitos de aplicación y darle una base jurídica sólida.

1.6. El CESE juzga conveniente limitarse a una definición simplificada de los actos médicos que entran en el ámbito de la telemedicina, para garantizar la confidencialidad y conseguir la máxima seguridad para el paciente.

1.7. El CESE se congratula de la voluntad de crear en 2009 una plataforma europea para apoyar el intercambio de información entre los Estados miembros en relación con los marcos jurídicos nacionales.

1.8. En opinión del CESE, el acto médico que utilice la telemedicina como técnica complementaria no sólo debe respetar los derechos y obligaciones inherentes a todo acto médico, sino que también ha de tener en cuenta las obligaciones vinculadas a su especificidad, como la información sobre los medios técnicos de transmisión de datos y la seguridad de estos.

1.9. Para el CESE, es evidente que un acceso de alta velocidad ⁽¹⁾ de la misma extensión en todos los países y la conectividad total son condiciones esenciales para el desarrollo de la telemedicina. El equipamiento digital de los territorios, sobre todo de las zonas rurales y ultraperiféricas, debe reforzarse con el fin de garantizar un acceso igual de los ciudadanos a los servicios sanitarios.

⁽¹⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

1.10. El CESE apoya a la Comisión en su voluntad de publicar un documento de estrategia política, sobre la base de las normas existentes o en proceso de elaboración, con el fin de garantizar la interoperatividad, la calidad y la seguridad de los sistemas.

1.11. El CESE considera que, dejando a un lado los aspectos técnicos y organizativos, es preciso desarrollar intercambios sobre buenas prácticas clínicas en materia de telemedicina.

1.12. El CESE se congratula de la propuesta destinada a definir tres niveles de acción para los próximos años.

1.13. Al nivel de los Estados miembros, debe prestarse especial atención a la clasificación de los actos médicos, de sus costes y sus tipos de reembolso.

1.14. En el nivel de los Estados que se beneficiarán de una ayuda de la Unión, conviene crear herramientas de control y evaluación relativas a los aspectos técnicos y la eficiencia de la telemedicina.

1.15. En lo que respecta a las acciones que ha puesto en marcha la Comisión, el CESE considera que, para responder a los temores de los usuarios y reforzar su confianza, aquella debería apoyar programas de información y formación sobre el uso de las nuevas tecnologías destinadas a los profesionales de la salud y al público en general.

1.16. El CESE lamenta que no reciban una atención especial los aspectos que afectan a la formación de los profesionales sanitarios. Se hace indispensable un proyecto estructurado de formación universitaria y de ejercicios de prácticas. Sin embargo, una formación de ese tipo no debería tener por objeto formar «tele-médicos», sino que el conjunto de los médicos se formara en telemedicina.

1.17. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que cumplan estrictamente las recomendaciones formuladas en la Comunicación objeto de examen y el calendario de acciones propuesto.

1.18. El CESE considera que las organizaciones que representan a los pacientes, consumidores y profesionales de la salud deben participar en la definición de las modalidades de desarrollo de estas nuevas tecnologías. El CESE considera importante participar en el análisis de las diferentes etapas de la aplicación de los compromisos asumidos.

1.19. El CESE considera que el desarrollo de la telemedicina, al servicio de los pacientes, de los sistemas sanitarios y de la sociedad, debe concebirse en el marco de la evolución general de los sistemas y políticas de salud.

2. Síntesis de la Comunicación

2.1. Contexto de la propuesta

2.1.1. La telemedicina ⁽²⁾, es decir, la prestación a distancia de servicios de asistencia sanitaria, puede contribuir a mejorar la calidad de vida de los pacientes y de los profesionales y responder a los retos que afrontan los sistemas sanitarios (envejecimiento de la población, expansión de las enfermedades crónicas, cuidados a domicilio, enfermos aislados o con movilidad limitada, demografía médica, desequilibrio de la distribución territorial de la oferta de cuidados, etc.).

2.1.2. Además de mejorar los cuidados y la eficacia de los sistemas sanitarios, la telemedicina puede contribuir a la economía de la UE debido al dinamismo de este sector de actividad (PYME, en particular). No obstante, el recurso a la telemedicina es todavía reducido y el mercado sigue estando fragmentado.

2.2. Planteamiento de la Comunicación

2.2.1. La Comunicación apoya y anima a los Estados miembros en la cuestión de la integración de la telemedicina en sus políticas sanitarias, detectando los obstáculos a su utilización, ayudando a superarlos y proporcionando datos que puedan suscitar interés por estos servicios para hacer que sean aceptados por la comunidad médica y los pacientes.

2.2.2. Dado que los Estados miembros son los primeros responsables de la organización, financiación y prestación de los cuidados sanitarios y que son los únicos que tienen capacidad para hacer realidad la telemedicina, en el respeto del principio de subsidiariedad, la Comisión definirá las acciones que deben emprender los Estados, ella misma y las partes interesadas.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE toma nota de la definición del ámbito cubierto por la Comunicación de la Comisión, pero desea recordar la necesidad de informatizar los historiales médicos y el estrecho vínculo de esta medida con el desarrollo de la telemedicina.

3.2. El CESE es favorable al desarrollo de la telemedicina para responder al objetivo primordial de garantizar a todos un acceso igual a una asistencia sanitaria de calidad. Señala su previsible impacto sobre el sistema sanitario y sobre las prácticas de los profesionales y considera necesaria una mayor vigilancia respecto a riesgos mercantilistas.

⁽²⁾ La telemedicina engloba una diversidad de servicios como la telerradiología, la telepatología, la teledermatología, las teleconsultas, la televigilancia, la teleoftalmología (pero no la telecirugía). No obstante, la Comunicación no considera servicios de telemedicina los portales de información/salud, los historiales médicos informatizados, la transmisión electrónica de condiciones o la orientación de los pacientes hacia un especialista.

3.2.1. Aunque el desarrollo de la telemedicina es una herramienta que servirá para generalizar las prácticas colegiales de los profesionales de la medicina y la organización de los cuidados en redes, así como un factor para la mejora de la calidad y la accesibilidad de la asistencia sanitaria, conviene anticipar y acompañar estos cambios abriendo una reflexión sobre la organización, la jerarquización y la delegación de tareas, así como sobre los protocolos de las prácticas.

3.3. El CESE valora positivamente **los tres niveles de acción** propuestos y formula las siguientes observaciones al respecto.

3.3.1. Impulsar la confianza en los servicios de telemedicina y su aceptación.

3.3.1.1. El CESE considera que es preciso informar en mayor medida a los responsables de la sanidad pública, a los profesionales y los pacientes, así como a sus organizaciones respectivas, creando foros de debate. Las informaciones deben centrarse en destacar los elementos que demuestren la eficacia de la telemedicina. En este sentido, deben aportarse datos fehacientes acerca de la relación coste-eficacia. A este respecto, es preciso recordar que el desarrollo y la continuidad del recurso a la telemedicina dependen del nivel de reembolso de los costes de estos servicios y del saldo que quede a cargo de los pacientes.

3.3.1.2. El CESE señala que, en materia de investigación y desarrollo, las PYME del sector carecen de la suficiente capacidad financiera. Por tanto, la intervención del sector público, así como la colaboración público-privada, constituyen un instrumento de difusión a gran escala de los sistemas de televigilancia. Por lo que se refiere al equipamiento, el CESE estará atento a que su puesta a punto permita garantizar su seguridad, una ergonomía simplificada y un menor coste de adquisición y utilización. El desarrollo técnico no puede quedar únicamente en manos de las empresas.

3.3.1.3. El CESE subraya que la telemedicina y, especialmente, la televigilancia plantean nuevos problemas éticos debidos a la modificación de la relación entre el paciente y el médico. Para lograr la aceptación de estas técnicas, que no pueden sustituir a la relación humana, el CESE considera indispensable que se definan claramente las relaciones entre médico y paciente para aquellos pacientes que necesitan calor humano y explicaciones comprensibles, precisas y tranquilizantes.

3.3.1.4. El CESE considera esencial que se democratice el uso de las herramientas técnicas que permiten a los pacientes conservar el control de su vida y sus decisiones.

3.3.1.5. Además, el personal médico que opere por medio del teléfono o en pantalla deberá haber recibido una formación psicológica que le permita humanizar la relación a distancia y compensar la inexistencia de una presencia física, presencia en la que se basaba hasta ahora el diálogo singular entre médico y paciente.

3.3.1.6. El CESE toma nota con interés de la voluntad de la Comisión de apoyar en el marco de su Programa Competitividad e Innovación un proyecto piloto de televigilancia de gran envergadura, asociando a los organismos pagadores. Insiste en el hecho de que los Estados miembros tienen la responsabilidad de evaluar sus necesidades y sus prioridades en el ámbito de la telemedicina de aquí a finales de 2009.

3.3.1.7. El CESE suscribe también la financiación de programas como «Vida Cotidiana Asistida por el Entorno» (AAL) ⁽³⁾, que se puso en marcha en aplicación del artículo 169 del Tratado, y anima a los Estados miembros a que participen en ellos.

3.3.2. Incrementar la seguridad jurídica

3.3.2.1. El CESE observa que la telemedicina se desarrolla con dificultad, pese a que, en determinadas condiciones claramente definidas, es un factor de mejora del sistema sanitario que beneficia a los pacientes, los especialistas y los organismos de seguridad social, pues constituye un medio eficaz para optimizar la calidad de los cuidados por la rapidez de los intercambios, a la vez que contribuye a mejorar la eficiencia del «tiempo médico». El CESE considera necesario definir sus ámbitos de aplicación y proporcionarle una base jurídica satisfactoria.

3.3.2.2. El CESE considera conveniente limitarse a una definición simplificada de los actos médicos que entran en el ámbito de la telemedicina, a saber:

- **teleconsulta:** acto médico que se realiza en relación con el paciente, el cual dialoga a distancia con el médico; el diagnóstico puede tener como consecuencia la prescripción de un tratamiento o de una receta para adquirir medicamentos;
- **teleanálisis:** el diagnóstico o la terapia, o ambas cosas, se realizan sin la presencia del paciente. Se trata de un intercambio de impresiones entre varios especialistas que establecen sus diagnósticos a la vista de los datos que figuran en el historial médico;
- **teleasistencia:** acto consistente para un médico en ayudar a distancia a otro especialista que está realizando un acto médico o quirúrgico. El término se utiliza también para la ayuda que presta el personal que opera en ambulancias en casos de urgencia;

En lo que se refiere a estos actos, es primordial mejorar la seguridad jurídica, procurar la mejora de los sistemas de protección de datos y procurar una mayor seguridad del paciente, tanto en la obtención de datos, como en su almacenamiento y utilización.

3.3.2.3. El CESE, habida cuenta de que las definiciones de los actos médicos y sus implicaciones tanto a nivel jurídico como judicial, y también en términos de reembolso, difieren de un Estado miembro a otro, recuerda que los beneficiarios de cuidados de la salud son libres de consultar y recibir un tratamiento médico en otro Estado miembro que el suyo, independientemente de la manera en que se preste dicho servicio ⁽⁴⁾, lo que incluye la telemedicina.

3.3.2.4. El CESE recuerda su interés en la instauración de sistemas de recurso en caso de perjuicios y de modalidades claras de gestión de los litigios, incluso a nivel transnacional, lo que debería conducir a la generalización de un sistema de seguro obligatorio para todos los profesionales.

⁽³⁾ DO C 224 de 20.8.2008.

⁽⁴⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 116.

3.3.2.5. El CESE se congratula de la voluntad de la Comisión de crear en 2009 una plataforma europea para apoyar el intercambio de información entre los Estados miembros en relación con los marcos jurídicos nacionales y sus posibles modificaciones como consecuencia de la telemedicina.

3.3.2.6. En opinión del CESE, la telemedicina no puede, ni debe, sustituir al acto médico. Es complementaria y presenta limitaciones debido a la ausencia de exámenes clínicos. Está obligada a atenerse a los mismos derechos y obligaciones de todo acto médico. Asimismo, debe prestarse especial atención a los siguientes aspectos:

- debe indicarse claramente de qué especialista se trata;
- el paciente debe poder beneficiarse de los últimos conocimientos médicos, cualquiera que sea su edad, su situación financiera y su patología;
- el paciente debe ser informado del interés y alcance del acto, así como sobre los medios que se utilizan;
- el paciente debe tener la opción de dar su libre consentimiento;
- debe garantizarse el secreto médico;
- la receta médica subsiguiente debe estar reconocida;
- las preguntas y respuestas del especialista deben ser comprensibles para el paciente;
- los documentos generados deben ser seguros e inscribirse en el historial médico;
- la continuidad de la asistencia debe garantizarse;
- el acto médico cualitativamente debe ser como mínimo equivalente al acto médico tradicional;
- la ausencia de examen clínico no debe compensarse con una multiplicación de exámenes radiológicos o biológicos;
- es preciso garantizar una estricta confidencialidad en lo que respecta a las condiciones técnicas de transmisión de datos y a las condiciones de su procesamiento por parte del personal médico y paramédico;

De modo más específico, la realización de actos de telemedicina debe incluir una información sobre los medios técnicos aplicados para la transmisión de los datos.

3.3.3. Resolver los problemas técnicos y facilitar el desarrollo del mercado.

3.3.3.1. En opinión del CESE, el acceso a la alta velocidad ⁽⁵⁾ -necesaria para garantizar la máxima seguridad- y a la conectividad total condicionan el desarrollo de la telemedicina; La confianza que depositen especialistas y pacientes en esta práctica dependerá de las garantías de seguridad de las tecnologías aplicadas y de la facilidad de su utilización.

3.3.3.1.1. Es preciso consolidar el equipamiento digital a nivel territorial –sobre todo, en las zonas rurales y ultraperiféricas–, dado que la telemedicina exige una red eficiente y dado que las poblaciones pertenecientes a tales zonas se ven especialmente afectadas;

3.3.3.1.2. La ausencia de alta velocidad implica para los profesionales tiempos de respuesta inaceptables e impide la transmisión de ficheros voluminosos; la degradación de determinadas informaciones puede entrañar graves riesgos médicos.

3.3.3.2. El CESE apoya a la Comisión en su voluntad de publicar, en colaboración con los Estados miembros, un documento de estrategia política destinado a garantizar la interoperatividad, la calidad y la seguridad de los sistemas de televigilancia, sobre la base de las normas existentes, o en proceso de elaboración, a nivel europeo. El CESE considera que, dada la constante evolución de las tecnologías en cuestión, sólo una evaluación regular de la fiabilidad de los materiales podrá generar confianza.

3.4. El CESE considera que, puesto que el desarrollo de estas tecnologías es una oportunidad para la economía en general, convendría evaluar sus repercusiones sobre la difícil financiación de los sistemas sanitarios; sería oportuno brindar ayuda comunitaria en materia de investigación y desarrollo. Considera que el programa en favor del «Envejecer mejor en la sociedad de la información» ⁽⁶⁾ debería en el futuro interesarse por las especificidades de la telemedicina.

4. Observaciones particulares

4.1. Dado que la telemedicina no debe considerarse un ámbito que depende únicamente del desarrollo del comercio electrónico, pues se trata de un acto médico de pleno derecho, el CESE se congratula de la propuesta destinada a definir **tres niveles de acción** para los próximos años.

⁽⁵⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

⁽⁶⁾ Cubierto por el 7° PM (séptimo programa marco).

4.1.1. En el nivel de los **Estados miembros**, el CESE subraya la atención que debe prestarse a la clasificación de los actos y de su reembolso. En efecto, no todos los sistemas de seguro han integrado la telemedicina como acto médico y se muestran prudentes en lo que se refiere a las condiciones de prescripción.

4.1.1.1. Obviamente, habida cuenta del coste de las inversiones, es necesario que las instituciones y organismos sanitarios competentes en materia de política sanitaria busquen, en el marco de la plataforma de intercambios entre las diversas partes interesadas, posibles fuentes de financiación y el modo de obtenerlas. Sin embargo, el CESE expresa su preocupación ante el riesgo de que la contribución de los pacientes a la cobertura de su atención sanitaria se vea incrementada considerablemente so pretexto de estas nuevas disposiciones.

4.1.2. En el nivel **de los Estados miembros que se benefician** de una ayuda de la UE, el CESE destaca que, teniendo en cuenta la diversidad de reglamentaciones, de prácticas y de usos sobre este tema existentes en los diferentes países, convendría publicar ya en 2009 un análisis del marco jurídico comunitario que podría aplicarse a los servicios de telemedicina.

4.1.2.1. En opinión del CESE, además del citado análisis, sería conveniente crear unas herramientas de control y evaluación con la ayuda de la UE. Asimismo, convendría determinar unos objetivos estratégicos y coherentes, a fin de garantizar la visibilidad que precisan los responsables de tomar las decisiones. Para lograr esta visibilidad deberá realizarse una evaluación médico económica adaptada al contexto demográfico y de desarrollo de los sistemas sanitarios en beneficio de los pacientes.

4.1.3. En el nivel de las acciones que debe llevar a cabo la **Comisión**, el CESE considera que, para disipar los temores de los usuarios y resolver el problema de confianza que suscitan, la Comisión debería apoyar programas pedagógicos destinados a familiarizar a los pacientes con estas nuevas prácticas e instrumentos, tanto más cuanto que estos pacientes suelen ser personas de edad avanzada.

4.1.3.1. El CESE lamenta que la Comisión no preste especial atención a los aspectos que afectan a la formación de especialistas con objeto de familiarizarlos con las nuevas condiciones del ejercicio de su profesión. La continuidad y la coordinación de los cuidados requieren también dominar el uso de nuevas herramientas para dialogar con el paciente.

4.1.3.1.1. El CESE sostiene que, en el ámbito de la telemedicina como en muchos otros, la formación adaptada a cada categoría

de profesionales del sector sanitario debe considerarse una herramienta principal del cambio. Es indispensable un proyecto estructurado de formación universitaria y de cursos de prácticas destinado a optimizar la utilización de la telemedicina para mejorar la calidad de la atención sanitaria. Esto implica también facilitar información de manera regular a la opinión pública.

4.1.3.1.2. El CESE señala asimismo que el carácter interactivo e interprofesional del uso de estas nuevas tecnologías constituye en sí un apoyo pedagógico que favorece el autoaprendizaje en el marco de un trabajo en asociación, que está llamado a desarrollarse.

4.1.4. El CESE estima indispensable que la telemedicina sea considerada una práctica médica de pleno derecho, y no un modo o un sustituto, tanto en el plano de la investigación tecnológica, como en el desarrollo de los materiales y programas informáticos, así como en lo que respecta a los aspectos económicos de suministro de equipamientos y al reembolso de las prestaciones, y asimismo en lo que se refiere a su aceptabilidad y la confianza que genere. Sería deseable prever una armonización y una homologación que facilite los intercambios entre los prestadores de atención sanitaria, así como la implicación de los pacientes en un entorno de fácil utilización.

5. Conclusiones

5.1. La evolución cultural que representa la práctica de la telemedicina requiere una comunicación adaptada. Es posible que el desarrollo de la telemedicina genere nuevas profesiones.

5.2. El CESE considera que el desarrollo de la telemedicina debe concebirse en el marco de una evolución de los sistemas y políticas sanitarias.

5.3. Los usuarios del sistema sanitario están llamados, cada vez en mayor medida, a ser protagonistas de su propia salud. Las organizaciones que les representan y las de los profesionales del sector sanitario deberán participar en la definición de las modalidades de desarrollo y financiación de estas nuevas tecnologías.

5.4. El CESE considera importante participar en el análisis de las etapas de la aplicación de los compromisos asumidos: dejando al margen el desarrollo operativo de la telemedicina y los medios que se asignen: de lo que se trata es de la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la atención sanitaria.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

[COM(2008) 816 final — 2008/0246 (COD)]
(2009/C 317/16)

Ponente: **Bernardo Hernández BATALER**

Coponente: **Jörg RUSCHE**

El 12 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Bernardo Hernández Bataller**; coponente: **Jörg Rusche**).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 65 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE apoya la propuesta de la Comisión, en la medida en que, en términos generales, la aplicación del Reglamento supondrá una profundización del mercado interior y de los derechos de los pasajeros, en especial, de las personas con discapacidad.

1.2. No obstante, el Comité lamenta que la propuesta no haya recogido, con carácter específico y de una forma más detallada, la situación de las personas con discapacidad, así como unos estándares más avanzados en materia de salvaguardia de los derechos fundamentales y de los derechos económicos de los consumidores.

1.3. Con relación a las personas con discapacidad deberá establecerse un marco que garantice, en todo caso, la accesibilidad en los términos sugeridos por el CESE en este dictamen.

1.4. Deberá tomarse siempre en cuenta, en materia de seguridad, el estándar más alto posible, dentro de los entornos normativos que a tal efecto se estén aplicando o proyecten aplicarse en los Estados miembros de la Unión Europea.

1.5. En relación con otros derechos fundamentales de la persona, tales como la protección de la intimidad con respecto a las bases de datos, deberá asimismo ser objeto de una regulación específica que refuerce las garantías.

1.6. En lo concerniente a los derechos económicos de los consumidores, la normativa en cuestión deberá ser objeto de una mejora sustancial en diversos aspectos, tales como el transporte

alternativo y el reembolso, la indemnización por el precio del billete, la información a los pasajeros o el sistema de reclamaciones.

2. Antecedentes

2.1. El artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹⁾ establece que en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores. Por su parte, el artículo 3 establece como una de las acciones de la Comunidad el fortalecimiento de la protección de los consumidores y el artículo 153 del Tratado CE contiene un mandato para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un nivel elevado de protección.

2.2. La Comisión, en el Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» ⁽²⁾, proyectaba fijar los derechos de los pasajeros de todos los modos de transporte fijando unos principios comunes a todos los modos de transporte ⁽³⁾, y detectó la necesidad de reforzar una serie de derechos, tales como medidas específicas a favor de las personas con movilidad reducida; soluciones automáticas e inmediatas en caso de interrupción del viaje (grandes retrasos, cancelaciones o denegación de embarque); obligaciones de información a los pasajeros y tramitación de las reclamaciones y medios de recurso.

⁽¹⁾ DO C 303 de 14.12.2007, p. 1.

⁽²⁾ COM(2001) 370 de 12.9.2001.

⁽³⁾ Similares a los contemplados en el Reglamento (CE) n° 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos. DO L 46 de 17.2.2004.

2.3. La Comisión en 2006 abrió una consulta pública sobre los derechos de los pasajeros marítimos, parcialmente centrada en la protección de los derechos de las personas con movilidad reducida durante los viajes por mar y por vías navegables, decantándose la mayoría a favor de la existencia de un nivel mínimo común de protección de los derechos de los pasajeros en toda la UE, con independencia del modo de transporte utilizado o de si el viaje se realiza íntegramente dentro de un solo Estado miembro o atraviesa fronteras interiores o exteriores.

2.4. Por otra parte, según las conclusiones generales de un estudio independiente ⁽⁴⁾, la protección de los pasajeros en la UE no es plenamente satisfactoria debido, entre otros factores, a la falta de uniformidad en cuanto al alcance y el grado de defensa de sus derechos; la inexistencia de un marco que incluya soluciones inmediatas y predefinidas para los supuestos de cancelaciones y retrasos, y la falta de información a los pasajeros en cuanto a sus derechos en caso de situación crítica.

2.5. La evaluación de impacto abarcó esencialmente los principios de indemnización y asistencia en caso de cancelaciones y retrasos y las reglas de accesibilidad, o discriminación y asistencia a las personas con discapacidad y a las personas con movilidad reducida; las normas de calidad y las obligaciones en materia de información, así como las disposiciones para la tramitación de las reclamaciones y para la vigilancia del cumplimiento de las normas.

3. Propuesta de la Comisión

3.1. Tiene por objeto establecer, mediante un Reglamento, normas mínimas comunes aplicables a la no discriminación entre pasajeros en cuanto a las condiciones de transporte ofrecidas a los pasajeros por los transportistas; a la no discriminación de las personas con discapacidad y las personas con movilidad reducida y a la prestación obligatoria de asistencia a esas personas; a las obligaciones de los transportistas para con los pasajeros en caso de cancelación o retraso; a la información mínima que debe facilitarse a los pasajeros; a la tramitación de las reclamaciones, y al ejercicio efectivo de los derechos de los pasajeros.

3.2. La propuesta se aplicará a los servicios comerciales de transporte de pasajeros por mar y vías navegables, incluidos los cruceros, en o entre puertos o puntos de embarque o desembarque situados en el territorio de los Estados miembros sujetos a las disposiciones del Tratado.

3.3. Se contemplan unas obligaciones de los transportistas en caso de interrupción del viaje, respecto al suministro de información, derecho de asistencia, transporte alternativo y reembolso, indemnización por el precio del billete y otras medidas a favor de los pasajeros.

3.4. Se prevé que cada Estado miembro designe uno o varios organismos independientes responsables de la aplicación del Reglamento, que puedan adoptar las medidas necesarias par

a garantizar el respeto de los derechos de los pasajeros, incluido el cumplimiento de las normas de accesibilidad.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de regulación mínima común contenida en la propuesta de Reglamento, esperando que en el futuro pueda evolucionar hacia un nivel de protección más favorable y elevado para los consumidores, en cumplimiento del mandato establecido en el Tratado CE. La Comisión debería aclarar de forma expresa que las excursiones turísticas de duración inferior a un día no entran dentro del ámbito de aplicación de la presente propuesta.

4.1.1. Se trata de una propuesta audaz que, en coherencia con los planteamientos más recientes de la Comisión Europea, coloca a los consumidores en un lugar central del funcionamiento del mercado interior, y los concibe como beneficiarios últimos de la apertura de los mercados nacionales.

4.1.2. De hecho, más allá del establecimiento de un conjunto de reglas y principios que garanticen los derechos económicos de los usuarios del transporte marítimo y fluvial, intra y supra estatal, el Reglamento consagra un régimen de reconocimiento y salvaguardia de derechos propios de los ciudadanos y de las personas en general.

4.1.3. Por otra parte, la propuesta completa las legislaciones de muchos Estados miembros de la UE que, o no se ocupan de la cuestión o lo hacen de una forma incierta que no garantiza en la práctica los derechos de las personas con discapacidad o de edad avanzada. Esto actualmente afecta a los sistemas de accesibilidad e información y ayuda en el buque, así como la información previa, que resulta manifiestamente mejorable en muchas ocasiones.

4.1.4. Sin embargo, el CESE muestra su disconformidad con la posibilidad de que los Estados miembros excluyan del ámbito de aplicación de la propuesta los servicios cubiertos por contratos de servicio público, precisamente, por ser los más utilizados por los ciudadanos y ser los que pueden hacer más falta a las personas con discapacidad. La Comisión podría incluir, después de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 19, un nuevo párrafo en el que se pida a las autoridades responsables que prevean, para este caso, un sistema de indemnización automática.

A pesar de la normativa existente sobre seguridad marítima (Directivas 1999/35/CE; 98/18/CEE y 98/41/CE), el CESE considera que debería incluirse, de forma expresa en el Reglamento, el derecho a la seguridad de los pasajeros como un derecho propio y específico de los mismos.

En este sentido, se entiende que la noción de seguridad comprende también aquí la accesibilidad, es decir, deberá garantizarse la misma no sólo durante la entrada y salida de los pasajeros a los buques, sino también durante todo el tiempo de duración del trayecto.

⁽⁴⁾ Estudio independiente encargado por la DG TREN de la Comisión en 2005-2006: «Análisis y evaluación del nivel de defensa de los derechos de los pasajeros en el sector marítimo de la UE».

Asimismo deberá garantizarse de forma expresa en todas las embarcaciones y en todos los trayectos que sean objeto del ámbito de aplicación de este Reglamento la entrada de los perros-guía, que constituyen una unidad indisoluble con la persona discapacitada a los efectos de su pleno ejercicio del derecho a la libre circulación y a la movilidad.

4.1.5. El CESE recuerda a la Comisión que debe adoptar y proponer, a nivel comunitario, todas las medidas necesarias para que las personas con discapacidad o con movilidad reducida tengan el mismo derecho que todos los demás ciudadanos a la libertad de circulación, la libertad de elección y la no discriminación. Se debe hacer efectivo el «modelo social de discapacidad», incluida la obesidad, para que todas las personas puedan utilizar los medios de transporte.

4.1.6. En cuanto a la base jurídica de los artículos 70 y 81 del Tratado, el Comité considera que debería añadirse el artículo 153 del Tratado, que contempla un alto nivel de protección de los consumidores en las acciones de la Comunidad.

4.1.7. Respecto a la utilización del Reglamento como instrumento, al CESE le parece pertinente, ya que las normas aplicadas en la propuesta deben aplicarse de forma uniforme y efectiva en toda la Unión Europea con el fin de garantizar un nivel adecuado de protección a los pasajeros marítimos y una igualdad de condiciones a los transportistas.

4.1.8. El CESE comparte el punto de vista de los legisladores europeos, según el cual los mecanismos de corregulación o autorregulación «no serán aplicables cuando estén en juego los derechos fundamentales o se trate de opciones políticas importantes, o en situaciones en que deban aplicarse uniformemente las normas en todos los Estados miembros»⁽⁵⁾, por lo que la propuesta de Reglamento resulta ajustada a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

4.1.9. En lo que respecta al capítulo III, no obstante, el objetivo de garantizar condiciones uniformes para los agentes económicos en el mercado interior se alcanza sólo de modo limitado, porque el Reglamento atribuye a los Estados miembros amplio margen en cuanto a los derechos en caso de retrasos o cancelaciones. En el informe que debe elaborar la Comisión dentro de los tres años siguientes al de la aprobación del Reglamento (art. 30), debería examinarse, concretamente, si una eventual disparidad de legislaciones en este ámbito afecta o no a la competencia o al buen funcionamiento del mercado interior.

4.1.10. El CESE reconoce el hecho de que los transportes que tienen fundamentalmente un objetivo turístico, en particular las excursiones y visitas turísticas, no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, debería tenerse en cuenta el caso de los pasajeros que tengan dificultades para realizar una correspondencia debido al fallo de uno de los eslabones de su viaje.

⁽⁵⁾ Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión (2003/C 321/01), punto 17.

4.2. El CESE estima importante la equiparación del billete como prueba de conclusión del contrato de transporte, y considera importante que se consideren las normas del Reglamento como derecho imperativo e irrenunciable a favor de los pasajeros, todo ello sin perjuicio del acervo de protección actualmente existente, en especial, el relativo a las cláusulas abusivas⁽⁶⁾ y las prácticas comerciales desleales⁽⁷⁾.

Deberá buscarse una solución específica para derogar, o en su caso, modificar de la forma más favorable posible a las personas discapacitadas, la obligación actualmente existente, de aplicación casi generalizada, según la cual dichas personas deben comunicar a los transportistas en un plazo no inferior a 48 horas su intención de realizar un determinado trayecto. Obviamente este rígido plazo para las personas con discapacidad puede impedir el pleno disfrute de determinados derechos vinculados a la libre circulación de las personas, como el derecho al ocio, o el derecho a hacer frente a cualesquiera situaciones de urgencia en que se vieren involucradas.

El CESE pide que se permita cierta flexibilidad en el sistema de notificación para solicitar asistencia a bordo. Este modo de viajar no requiere que los pasajeros reserven con antelación, e impone a las personas discapacitadas la obligación de notificar con antelación que necesitan asistencia, lo cual podría vulnerar su derecho a la igualdad de trato. Por lo tanto, convendría distinguir entre los trayectos de larga distancia y los trayectos de corta distancia, o el tipo de buque/barco utilizado para el transporte. La Comisión Europea debería obligar a los transportistas a entregar a los pasajeros una confirmación de que han recibido la notificación, a fin de garantizar que el pasajero pueda demostrar que efectivamente notificó que necesitaba asistencia en caso de que falle el sistema de transmisión de la información.

4.2.1. Para hacer efectivos los derechos contemplados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, estas personas deben disponer de asistencia en los puertos, en los puntos de embarque y desembarque y a bordo de los buques de pasaje. El Comité está totalmente de acuerdo en que todos estos objetivos de inclusión social que exigen esa asistencia sean gratuitos, cumpliendo las previsiones del artículo 26 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en cuanto al derecho a la integración de las personas con discapacidad.

4.2.2. Por ello, el CESE considera que las excepciones para la denegación del embarque a las personas con discapacidad o de movilidad reducida deben estar basadas en criterios objetivos, no discriminatorios, que sean transparentes y verificables.

⁽⁶⁾ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. DO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

⁽⁷⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

4.3. El CESE considera positiva la previsión contenida en el artículo 8 de la Propuesta de Reglamento, de diálogo y concertación entre las organizaciones de la sociedad civil organizada y los poderes públicos, consistente en que los transportistas y las organizaciones de personas con discapacidad y los organismos nacionales de aplicación determinen las normas de acceso. En cuanto a la determinación de las normas de calidad, éstas deberían fijarse también en cooperación con las asociaciones de organizaciones de consumidores, conforme al artículo 22 de la propuesta, teniendo en cuenta las Recomendaciones de la Organización Marítima Internacional y otros organismos internacionales competentes por razón de la materia.

4.4. Resulta totalmente contrario al principio de gratuidad de los objetivos de inclusión la previsión de la tasa en los términos contemplados en el artículo 9.3 de la propuesta, máxime con el carácter unilateral regulado en dicho apartado. Sin embargo, la separación contable es una consecuencia natural de la transparencia mínima exigible, aunque el estado anual auditado debería poder estar a disposición de las organizaciones de personas con discapacidad y las asociaciones de consumidores. No obstante, el CESE recomienda que se examine si la carga que entraña llevar a cabo este cálculo debe atribuirse a las pequeñas y medianas empresas.

4.5. La indemnización correspondiente a las sillas de ruedas y el equipo de movilidad resulta adecuada a los fines de protección del Reglamento, así como la previsión de la puesta a disposición de los interesados de un equipo sustitutivo. La indemnización debe ser plena y abarcar todos los daños y perjuicios causados.

4.6. Las obligaciones en caso de interrupción del viaje, como normas uniformes mínimas, ante la inexistencia de normativa actual, resultan razonables. El CESE puede entender que se prevea, primero a nivel comunitario, una cierta equiparación a las normas de protección de los pasajeros del transporte aéreo, si bien expresa su deseo de que se preconice alcanzar cuanto antes el nivel de protección más elevado.

4.6.1. La indemnización por el precio del billete, como sistema de indemnización automática, puede ser un sistema equitativo, siempre que funcione de forma ágil y eficiente. Este sistema deberá evolucionar hacia porcentajes más elevados en el futuro en los supuestos de retrasos.

4.6.2. Debería aclararse la previsión del apartado 4 del artículo 20 de la propuesta en cuanto contempla una inaplicación normativa cuando el retraso haya sido ocasionado por «*circunstancias excepcionales*». Dicha causa deberá clarificarse conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ⁽⁸⁾, en el sentido de que dicha disposición no se aplica a un problema técnico surgido en la nave que provoque la cancelación del viaje, a menos que este problema se derive de acontecimientos que, por su naturaleza o por su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista. Además, el hecho de que un transportista

haya respetado las normas mínimas de mantenimiento de una nave no debe bastar por sí solo para acreditar que dicho transportista ha adoptado todas las «*medidas razonables*» u oportunas para exonerar al transportista de la obligación de indemnizar. A este respecto deben tenerse en cuenta también las especificidades náuticas del servicio de transporte correspondiente.

4.6.3. De todas formas, la previsión del artículo 21 de la propuesta de no impedir solicitar a los pasajeros ante los tribunales nacionales las indemnizaciones por los daños y perjuicios resultantes de la cancelación o retraso de los servicios de transporte resulta totalmente respetuosa con el derecho fundamental a la obtención de la tutela judicial efectiva, contemplado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.7. La información es un aspecto importante para los pasajeros y debe ser accesible y acorde con la evolución tecnológica, por lo que la propuesta resulta pertinente en este extremo.

4.8. En cuanto a las reclamaciones, siempre que tengan por objeto perjuicios de índole civil o comercial, deberían remitirse a los órganos extrajudiciales de consumo, ya creados en virtud de la Recomendación de la Comisión 1998/257/CE, de 30 de marzo, o al menos a órganos que cumplan los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y posibilidad de representación.

4.9. Los organismos nacionales de aplicación deben tener competencia para la aplicación plena de un régimen de sanciones efectivo, disuasorio y proporcional que incluya, en todo caso, la posibilidad de dictar una orden de pago de una compensación a los pasajeros afectados como consecuencia de haber efectuado una reclamación.

El Reglamento debería incluir la obligación referente a la existencia de una información adecuada y pertinente, debidamente accesible, sobre las sanciones y las reclamaciones a efectuar por los viajeros.

4.10. Respecto a la protección de datos personales y a la libre circulación de datos ⁽⁹⁾, el CESE comparte la inquietud de la Comisión por una estricta aplicación de la normativa existente a fin de garantizar la privacidad de los pasajeros, conforme a la Directiva 95/46/CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Especialmente, cuando se trate de datos personales que puedan ser remitidos a terceros Estados con ocasión de una prestación de servicios de transporte. En todo momento, los incluidos en un fichero deben conocer su inclusión y la posibilidad de acceder al fichero y solicitar la rectificación de sus datos o la cancelación.

⁽⁸⁾ Sentencia de 22 de diciembre de 2008, asunto C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Derecho a la vida privada y a la intimidad, del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas.

4.11. El CESE recuerda a la Comisión la necesidad de revisar la Directiva 90/314/CE, para dotarla de más coherencia con esta propuesta y otras normas de derecho comunitario derivado, y en todo caso, para que:

- actualice las definiciones y clarificaciones de términos como «precio global», «viaje combinado» o «combinación previa»;
- defina con mayor claridad la responsabilidad exacta del operador y el agente en caso de no cumplimiento del contrato, o de cumplimiento defectuoso del mismo, independientemente

de si el operador o agente ha prestado el servicio en cuestión de manera directa o indirecta;

- fije una compensación más clara y completa de los consumidores en los casos en que el organizador cancela el contrato.

4.12. Asimismo, el CESE recuerda a la Comisión la necesidad de mencionar específicamente en el Reglamento las Directivas relativas a la navegación marítima e interior cuyo objetivo es garantizar un elevado nivel de protección, en especial a las personas con movilidad reducida, y, en caso necesario, adaptar su ámbito de aplicación geográfico.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo»

[COM(2008) 852 final — 2008/0247 (COD)]

(2009/C 317/17)

Ponente: **Dumitru FORNEA**

El 19 de enero de 2009, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo»

COM(2008) 852 final – 2008/0247 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Dumitru Fornea**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención, el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE acoge positivamente la propuesta de reglamento de la Comisión al considerarla como un avance en apoyo de la creación de corredores internacionales para el transporte ferroviario de mercancías y del desarrollo de esta modalidad de transporte en Europa.

1.2. Para movilizar esfuerzos en favor de la creación de un corredor ferroviario de mercancías **se necesita**, independientemente de cualquier proceso legislativo, **una acción política concreta en materia de corredores**. La regulación no es suficiente por sí sola para promover los corredores ferroviarios para el transporte de mercancías. Una de las principales prioridades ha de consistir en garantizar **las inversiones públicas y privadas para elevar la calidad general, la eficacia y la capacidad de las infraestructuras**, así como la plena aplicación del primer y segundo paquete ferroviario en toda la UE.

1.3. Asimismo, para lograr progresos en la mejora de infraestructuras es preciso que cada corredor posea una **coordinación eficaz y de alto nivel**, por lo que resulta fundamental que todos los ministros de transporte analicen juntos un corredor determinado. Tras los debates intergubernamentales, los Estados miembros deberán establecer sus términos y compromisos. Además, el propio Comisario de Transporte deberá desempeñar un papel más activo a la hora de movilizar a los ministros en torno a cada uno de los corredores, en el marco de una acción política coordinada a escala de la UE.

1.4. El CESE coincide en que las **reservas anticipadas de capacidad no deben ser obligatorias sino que** deben ser definidas por los gestores de las infraestructuras cuando se consideren necesarias. Obligar a los gestores de las infraestructuras a que reserven

capacidades por adelantado podría provocar despilfarro en lugar de un uso óptimo. En cualquier caso, se ha de mantener la posibilidad de que los gestores reserven capacidades.

El CESE considera que se debe dar flexibilidad a dichos gestores para que **apliquen de un modo pragmático las normas de preferencia**. En este orden de cosas, es importante «minimizar los retrasos generales en las redes» en vez de priorizar un tipo de transporte frente a otro. De hecho, lo que se necesita es que, independientemente de las normas aplicadas, los operadores perciban transparencia por parte de los gestores de las infraestructuras en las normas aplicables a los trenes que registren retrasos.

1.5. **Todas las partes interesadas deberán obligatoriamente ser consultadas o formar parte del órgano de gobierno de los corredores ferroviarios de mercancías:** gestores de infraestructuras, empresas ferroviarias, representantes de los Estados miembros, sindicatos relevantes, clientes y organizaciones medioambientales. Los operadores ferroviarios deben estar plenamente representados en el gobierno de los corredores puesto que, al hallarse más cerca del mercado, es probable que sean ellos quienes deban aplicar las decisiones para introducir mejoras o los que se vean afectados por dichas decisiones.

1.6. A fin de permitir la competencia entre las distintas instancias de infraestructuras, **el uso de las ventanillas únicas no debe ser obligatorio para las empresas ferroviarias**. Es necesario mantener, al menos como solución alternativa en caso de que falle la ventanilla única, el método tradicional de solicitar un surco, bien a través de cada gestor nacional de la infraestructura, bien recurriendo a un gestor principal de infraestructuras.

1.7. **No debe permitirse a los candidatos autorizados operar en el conjunto del corredor cuando uno de los países situados en él no lo permita en su ámbito nacional.** La Comisión debe examinar detalladamente las cuestiones relacionadas con los candidatos autorizados a fin de que la opinión pública pueda hacerse plenamente idea de las consecuencias económicas y sociales que se derivan de tal disposición. El CESE no se opone necesariamente al concepto de acceso no discriminatorio a la infraestructura, pero considera que, en este caso concreto, es necesario llevar a cabo más estudios y consultas con los gobiernos de los Estados miembros, con los interlocutores sociales europeos y nacionales, con los clientes de los servicios ferroviarios y con otras organizaciones interesadas de la sociedad civil.

1.8. **La pertenencia a la RTE-T no debe ser un criterio exclusivo a la hora de seleccionar los corredores de mercancías.** Los corredores no deben definirse desde el exterior basándose únicamente en criterios políticos y geográficos: es preciso garantizar una selección de los corredores flexible y orientada en función del mercado. La selección de los corredores debe basarse en objetivos de mercado y abarcar los flujos relevantes –existentes o potenciales– de mercancías. Los factores determinantes deben ser el mercado y la relación coste-beneficio.

1.9. **El reglamento debe contemplar la posibilidad de llevar la selección más allá de la red RTE-T.** Por ejemplo, si una sección no perteneciente a la RTE-T es importante para dinamizar el transporte ferroviario de mercancías, debe existir la posibilidad de incluirla desde un primer momento en el corredor para incorporarla posteriormente a la RTE-T.

1.10. **El concepto de terminales estratégicas es contrario a la competitividad.** Este concepto puede llevar a reforzar aun más la posición de las denominadas terminales estratégicas en detrimento de las consideradas «no estratégicas». Hay que eliminar de la propuesta de reglamento toda referencia a las terminales estratégicas y ofrecer así una oportunidad a las actuales terminales no estratégicas de desarrollarse y, quizás, de pasar también ellas a ser estratégicas en el futuro.

1.11. Nadie que trabaje en estos corredores de mercancías debería ver restringido el ejercicio de sus derechos fundamentales por la libertad de circulación de las mercancías.

2. La propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión Europea se ha comprometido a agilizar la creación y la organización de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo basado en los corredores internacionales de transporte ferroviario de mercancías. Con vistas a lograr este objetivo, la Comisión decidió presentar la actual propuesta de reglamento, tras un amplio proceso de consulta pública y evaluación a través de un análisis de impacto. El análisis mostró que un planteamiento legislativo produciría los mejores resultados económicos, en tanto que con un enfoque voluntario se correría un mayor riesgo de no conseguir los objetivos propuestos.

2.2. En el reglamento las disposiciones se dirigen principalmente a los interlocutores económicos relevantes, a los gestores de infraestructuras y a las empresas ferroviarias, y se refieren concretamente a:

- los procedimientos para seleccionar un corredor ferroviario para el transporte de mercancías,
- la gobernanza de todos los corredores, y
- las características que deben tener estos corredores ferroviarios de mercancías.

2.3. El reglamento no es aplicable en el caso de:

- las redes locales y regionales aisladas destinadas a servicios de transporte de viajeros por una infraestructura ferroviaria;
- las redes destinadas exclusivamente a la explotación de servicios de transporte de viajeros urbanos o suburbanos;
- las redes regionales utilizadas para servicios regionales de transporte de mercancías por una única empresa ferroviaria a la que no se aplique la Directiva 91/440/CEE, aunque sólo hasta que otro candidato solicite capacidad en las mismas;
- las redes de titularidad privada utilizadas sólo por su propietario para el transporte de sus propias mercancías ⁽¹⁾.

3. Observaciones generales

3.1. Tal como se afirma en la «Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001» (COM(2006) 314), la política europea de transporte persigue el mejor desarrollo posible de todas las modalidades de transporte en los Estados miembros atendiendo a la protección medioambiental, la seguridad, la competencia y la eficiencia energética.

3.2. La Unión Europea está firmemente comprometida con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % de aquí a 2020. Este objetivo no será posible sin una reducción drástica de las emisiones procedentes del sector del transporte. Por ello, es importante otorgar gran prioridad a las modalidades de transporte más ecológicas y eficientes desde el punto de vista energético y, en este orden de cosas, todo el mundo coincide en que el transporte ferroviario es respetuoso con el medio ambiente en términos de consumo energético y emisiones ⁽²⁾.

3.3. El Comité Económico y Social Europeo ya ha manifestado su posición sobre el concepto de **una red ferroviaria con prioridad para las mercancías** ⁽³⁾. En el presente dictamen nos abstendremos de repetir las observaciones generales, que también son aplicables a la Propuesta de Reglamento sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo.

⁽¹⁾ Punto 2 del artículo 1 del COM(2008) 852 final.

⁽²⁾ Aproximadamente el 80 % del transporte ferroviario europeo transcurre por líneas electrificadas.

⁽³⁾ DO C 27, 3.2.2009, pp. 41-44.

3.4. La actual situación del transporte de mercancías en la Unión Europea exige unos instrumentos legislativos eficaces, a escala europea y nacional, y una movilización política encaminada a determinar los fondos necesarios para la inversión en las infraestructuras ferroviarias. El CESE valora positivamente la propuesta de reglamento de la Comisión como un avance en apoyo de la creación de corredores internacionales para el transporte ferroviario de mercancías y el desarrollo de esta modalidad de transporte en Europa ⁽⁴⁾.

3.5. Posibles ventajas de la creación de estos corredores

- una modalidad de transporte respetuosa con el medio ambiente; reducción general del impacto medioambiental de las actividades del transporte en Europa;
- un menor número de accidentes en el sector del transporte;
- la iniciativa cumple los objetivos de crecimiento de la Agenda de Lisboa;
- contribuye considerablemente a reducir los cuellos de botella en el transporte vial;
- alienta la comodidad (ferrocarril-transporte marítimo-vías navegables-carreteras);
- la creación de los corredores contribuirá a la seguridad en el suministro de materias primas a la industria de la UE, recurriendo a una de las modalidades más ecológicas de transporte de materiales a granel;
- apoya la construcción de centros logísticos conectados con las vías ferroviarias (las terminales logísticas podrían servir cada vez más como almacenes de distribución, que son en la mayoría de los casos una extensión de las plantas de producción);
- impulsa la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea.

3.6. Objetivos medioambientales de las operaciones en los corredores ferroviarios de mercancías:

- infraestructuras y equipos ferroviarios de mercancías respetuosos con el medio ambiente;
- bajas emisiones específicas;
- un nivel acústico de funcionamiento reducido gracias a los muros de protección acústica y el uso de tecnologías silenciosas en las infraestructuras rodantes y ferroviarias;
- utilización al 100 % de energía eléctrica en los corredores ferroviarios de mercancías;
- una mayor proporción de energías renovables en la actual combinación de tracción.

⁽⁴⁾ La necesidad de instrumentos legislativos eficaces, movilización política e inversión se puso una vez más de manifiesto en la audiencia sobre el tema «Una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo», organizada por el CESE en la localidad checa de Brno el 28 de abril de 2009, durante la Presidencia checa de la Unión Europea.

4. Observaciones específicas a la propuesta de reglamento

4.1. Inversión en infraestructuras, terminales y equipamiento de los corredores ferroviarios de mercancías

4.1.1. Si bien las políticas europeas han permitido avanzar en la última década hacia una apertura del mercado, los Estados miembros apenas han registrado modestos resultados en lo que se refiere a una competencia leal entre las distintas modalidades de transporte y a una inversión eficaz en infraestructuras modernas interoperables.

4.1.2. La capacidad financiera de los Estados miembros parece insuficiente para los ambiciosos objetivos de la Comisión. Por este motivo, las instituciones europeas desempeñarán un importante papel a la hora de facilitar el despliegue de los instrumentos de ayuda de la UE con vistas al desarrollo de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, financiando conjuntamente la creación de los corredores ferroviarios de mercancías con cargo al presupuesto de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, y los préstamos del BEI.

4.1.3. El CESE considera que el reglamento ha de subrayar más claramente las necesidades en materia de inversión (y su financiación) ⁽⁵⁾. La red de autopistas de la UE-15 creció entre 1970 y 2004 en un 350 %, mientras que la red ferroviaria se redujo en un 14 %. Cuando se congestionan las carreteras, las decisiones para mejorar o construir nuevas infraestructuras viarias se adoptan con gran rapidez. El CESE opina que el transporte ferroviario no puede absorber volúmenes mayores si no se le aplica la misma política de inversiones de que han venido siendo objeto las carreteras en las últimas cuatro décadas.

4.1.4. A este respecto, no se debe pasar por alto la necesidad de financiar la conexión ferroviaria de las instalaciones industriales con la red ferroviaria principal. La conexión por carretera entre las zonas industriales y la red viaria principal se financia por lo general con cargo a los presupuestos públicos. Sin embargo, en la mayoría de los países de la UE no se depara el mismo trato a las conexiones ferroviarias entre las instalaciones industriales y la red ferroviaria principal. Los costes suelen correr a cargo de la empresa que opera la planta industrial, junto con el operador ferroviario de mercancías contratado por ella. Se necesitan inversiones tanto de ámbito europeo como nacional para facilitar el transporte ferroviario de mercancías (por ejemplo, mediante programas de financiación pública, como es el caso de Alemania, Austria y Suiza).

⁽⁵⁾ Según un estudio elaborado por la empresa de consultoría McKinsey para la Comunidad de Compañías Ferroviarias Europeas (CER) sobre los corredores ferroviarios de mercancías, una inversión de 145 000 millones de euros de aquí a 2020 podría incrementar la capacidad del transporte ferroviario en un 72 % en seis de los principales corredores ferroviarios de mercancías basados en el sistema ERMTS, que representan el 34 % del volumen transportado en Europa.

4.1.5. Uno de los objetivos de la Comisión estriba en poner en marcha todos los instrumentos técnicos y legislativos necesarios para garantizar el suministro de materias primas a la industria europea. Los corredores ferroviarios contribuirán firmemente a alcanzar este objetivo estratégico, por lo que el tráfico de mercancías entre la Unión Europea y sus socios del Este reviste enorme importancia en este contexto. Con esa finalidad, es muy importante que la UE invierta en la mejora de las infraestructuras ferroviarias Oeste-Este y en las correspondientes instalaciones de transbordo. La revisión de las RTE-T contribuirá igualmente al logro de ese objetivo.

4.1.6. Se debe prestar especial atención a los servicios aduaneros con vistas a simplificar los procedimientos dentro de la UE ⁽⁶⁾ y garantizar la rapidez del tráfico ferroviario transfronterizo de mercancías. Se necesita financiación europea para poner en marcha un sistema aduanero basado en el intercambio electrónico de datos ⁽⁷⁾ y para garantizar la inversión en aquellos sistemas ferroviarios que, hoy por hoy, no cuentan con sistemas automatizados para cumplir las obligaciones aduaneras.

4.1.7. El CESE considera importante disponer de unas directrices claras en materia de ayudas estatales para dar mejor a conocer qué ayudas financieras públicas al sector ferroviario contarían con la aprobación de los servicios de la Comisión. Al mismo tiempo, el Comité hace hincapié en que la utilización de contratos plurianuales podría contribuir a la financiación sostenible de la red ferroviaria europea.

4.1.8. Por lo que respecta al concepto de «terminales estratégicas» expuesto en el artículo 9 de la propuesta de reglamento, el CESE advierte que podría llevar a reforzar aun más la posición de las denominadas terminales estratégicas, en detrimento de las consideradas «no estratégicas».

4.1.9. Nadie que trabaje en estos corredores de mercancías debería ver restringido el ejercicio de sus derechos fundamentales por la libertad de circulación de las mercancías.

4.2. Selección de los corredores ferroviarios de mercancías y gobierno de la red

4.2.1. La revisión de la política en el ámbito de las RTE-T brinda una oportunidad al sector ferroviario para poner de manifiesto la importancia de crear más corredores ferroviarios de mercancías flexibles y de larga distancia como columna vertebral de la red de transporte de la UE.

4.2.2. El CESE subraya que los corredores no deben limitarse exclusivamente a las RTE-T (como ya se estipula en la letra a) del punto 1 del artículo 3 del capítulo II) o a los actuales corredores ERTMS, ya que este planteamiento podría excluir líneas que son, o podrían ser, importantes para el transporte de mercancías aunque no figuren todavía en los corredores RTE-T o ERTMS. Por el contrario, las RTE-T deberán adaptarse una vez que se creen los nuevos corredores ferroviarios de mercancías.

⁽⁶⁾ Así, es importante aplicar de manera eficaz en la UE el Reglamento de la Comisión (CE) n° 1875/2006 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario.

⁽⁷⁾ EDI - *Electronic Data Interchange*.

4.2.3. Todas las partes interesadas deberán obligatoriamente ser consultadas o formar parte del órgano de gobierno, incluidos los sindicatos relevantes, los clientes y las organizaciones medioambientales relevantes. Las empresas ferroviarias deberán formar parte del órgano de gobierno al mismo nivel que los gestores de las infraestructuras puesto que, como usuarias de los corredores, son las que tratan con los clientes y se hallan más cerca del mercado. Además, se verán afectadas por las decisiones que adopte el órgano de gobierno y, probablemente, serán ellas las que tengan que llevar a la práctica algunas de estas decisiones. Por todo ello, es justo que estén representadas en el órgano de gobierno.

4.2.4. La adecuada representación de las empresas ferroviarias que utilizan el corredor es posible, sin sobrecargar la estructura de gobierno, si lo hacen por ejemplo en tanto que empresas individuales, «grupos de empresas» o como una combinación de ambos modelos. En cualquier caso, a la hora de contribuir a mejorar los corredores, únicamente serán verdaderamente relevantes aquellas empresas que «hagan uso» de ellos.

4.3. Medidas operativas

4.3.1. El CESE cree que abordar las normas de preferencia de una manera general para todos los corredores de mercancías (artículos 11, 12 y 14 del capítulo IV) es una cuestión difícil y sensible (situación del surco, reserva de las capacidades, prioridad en casos de retrasos). Las normas deben formularse de modo que sea posible aplicarlas de manera pragmática en cada uno de los corredores y que los gestores de las infraestructuras puedan llevar a cabo la asignación de los surcos de la manera más justa y transparente.

4.3.2. Las reservas de capacidad no deben ser obligatorias sino que deben ser definidas por los gestores de las infraestructuras si se consideran necesarias. Obligar a los gestores de las infraestructuras a reservar capacidades por adelantado podría provocar despilfarros en lugar de una optimización, especialmente cuando no se determina con exactitud con varios meses de adelanto cuándo va a circular un tren.

4.3.3. Del mismo modo, podría no ser necesario cambiar las normas de preferencia ya que esta medida no incrementa de ningún modo la capacidad. Cambiar las normas de preferencia no haría sino trasladar la frustración de una categoría de usuarios a otra. La norma que prevalezca ha de ser, en cualquier caso, minimizar los retrasos generales en la red y eliminar la congestión de la manera más rápida posible.

4.3.4. Por lo que respecta a las disposiciones del artículo 10 del capítulo 4 acerca del uso de las «**ventanillas únicas**», el CESE opina que la elección debe corresponderse con la estructura de cada corredor, teniendo en cuenta los requisitos del mercado o los de las empresas ferroviarias que operan en dicho corredor.

4.3.5. Las empresas ferroviarias deben seguir siendo libres de pedir los surcos que deseen (a través de una ventanilla única o de la manera tradicional). El uso facultativo de la ventanilla única ofrece a las empresas ferroviarias la oportunidad de poner a competir entre sí a distintas instancias de infraestructuras (es decir, la ventanilla única y cada uno de los gestores de infraestructuras a lo largo del corredor), con lo que se incentivan las mejoras.

4.3.6. El uso obligatorio de la ventanilla única podría dar lugar al surgimiento de un gran monopolio de infraestructuras en el corredor, sin que ello suponga ninguna garantía de que la ventanilla única ofrezca en realidad mejores servicios que los gestores de las infraestructuras a título individual. Además, el modo tradicional de «ventanilla única» no funciona correctamente.

4.3.7. Permitir la compra de surcos a los candidatos autorizados –cargadores, transitarios, operadores intermodales– podría disuadir a las empresas ferroviarias, especialmente a los «nuevos entrantes», de invertir en maquinistas y locomotoras, habida cuenta del alto riesgo asociado a la disponibilidad de los surcos. Esta circunstancia podría falsear la competencia en los mercados nacionales, en detrimento de las empresas ferroviarias y de la calidad del empleo que éstas ofrecen. Se podría producir un alza de

los precios, mientras que las capacidades disponibles seguirían siendo limitadas y podría registrarse especulación.

4.3.8. No obstante, es un hecho que, en la Unión Europea actual, las empresas no ferroviarias –servicios logísticos, comerciantes, fabricantes– muestran un gran interés por hacer un mayor uso de los ferrocarriles ⁽⁸⁾. Algunas empresas ferroviarias europeas ya han adquirido empresas de servicios logísticos en un intento de atraer aquellas mercancías ferroviarias que, hasta ahora, se transportaban por carretera. En estas condiciones es posible que, aplicando un planteamiento socialmente responsable e innovador, los candidatos autorizados desempeñen en un futuro próximo un papel destacado en el desarrollo de los corredores ferroviarios de mercancías.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Documento Clecat, Bruselas, 19.1.2009.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

[COM(2008) 817 final — 2008/0237 (COD)]
(2009/C 317/18)

Ponente: **Anna Maria DARMANIN**

El 19 de enero de 2009, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores»

COM(2008) 817 final – 2008/0237 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: **Anna Maria Darmanin**).

En su 455° Pleno, celebrado los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 75 votos a favor y 3 en contra, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, partiendo de la base de que es un medio de transporte empleado frecuentemente y que constituye una alternativa económica en materia de transporte de viajeros.

1.2. La propuesta hace hincapié en determinados derechos fundamentales reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tales como la libertad de circulación de las personas, la no discriminación basada en la discapacidad y la protección de los consumidores. Por consiguiente, el CESE respalda enteramente la propuesta de Reglamento de Comisión, aunque hace sugerencias en cuanto a cómo podría mejorarse.

1.3. El CESE expresa su preocupación pues deben clarificarse algunos aspectos dado que el texto en su versión actual puede inducir a interpretaciones erróneas. Dichas clarificaciones se refieren a:

- a quién corresponde la obligación de prestar el servicio a las personas con discapacidad: el texto ha de dejar más claro que el principal objetivo de la Comisión consiste en reducir la discriminación relativa a la información facilitada a los pasajeros sobre los servicios que son (o no) accesibles a personas con discapacidad;
- la responsabilidad de los operadores en caso de pérdida de equipaje ha de establecerse claramente, para ello es necesario establecer sistemas de facturación de equipajes;
- resulta muy difícil facilitar información en las paradas de autobús o de autocar una vez que se ha iniciado el viaje, de manera que se ha de analizar en la práctica las posibles fuentes y sistemas de comunicación de tal información;

- el concepto de «terminal» (*) es inadecuado cuando se trata de transporte por autobús o autocar ya que no suelen existir «terminales» sino meras paradas y, cuando se trata de terminales, no dependen del operador.

1.4. El CESE señala que la ampliación del ámbito de aplicación las disposiciones sobre los derechos de los usuarios al transporte urbano y suburbano mejoraría la calidad del servicio y la imagen del sector. No obstante, el CESE ha detectado una serie de diferencias entre el servicio urbano de autobuses y el transporte internacional en autocar y, por lo tanto, reconoce que sería más práctico diferenciar los derechos de los viajeros respecto de estos dos medios distintos de transporte y atribuir a los pasajeros prerrogativas específicas respecto a cualquier medio de transporte urbano o suburbano. Por consiguiente, el CESE considera que las disposiciones de la Propuesta de Reglamento no deben aplicarse necesariamente al transporte urbano y suburbano.

1.5. La formación de personal es esencial con vistas a la prestación de servicios a personas con discapacidades. A tal efecto, el CESE respalda decididamente que se haya incluido el artículo 18 en el que se especifica la formación que ha de dispensarse a los conductores de autobús y autocar.

2. Propuesta de la Comisión

2.1. La Comisión emprendió en 2005 su ronda de consultas sobre los derechos de los usuarios del transporte internacional en autocar o autobús. Se recabaron respuestas pormenorizadas de organizaciones especializadas, de la sociedad civil, de organismos nacionales y de los Estados miembros.

2.2. La Comisión realizó asimismo una evaluación de impacto de las distintas políticas posibles que incluye:

- el mantenimiento del statu quo;

(*) N. del T.: En la versión española del COM(2008) 817 final – 2008/0237 (COD) el inglés *terminal* se ha traducido por «estación». El ponente se refiere a la versión inglesa del documento de la Comisión.

- la concesión de una protección mínima;
- la concesión de una protección máxima;
- los acuerdos voluntarios o la autorregulación.

Con arreglo a la evaluación, se ha seleccionado una combinación de opciones en relación con los distintos aspectos de protección identificados.

2.3. Esencialmente, la propuesta tiene por objeto establecer los derechos de los viajeros de autocar y autobús para mejorar el atractivo de este tipo de transporte y la confianza en él, así como para lograr condiciones de competencia equitativas entre los transportistas de los diversos Estados miembros y con respecto a otros modos de transporte.

2.4. En principio, la propuesta establece disposiciones sobre:

- responsabilidades en caso de fallecimiento o lesiones de los viajeros y pérdida o daños sufridos por el equipaje;
- no discriminación por razones de nacionalidad o lugar de residencia en cuanto a las condiciones de transporte ofrecidas a los viajeros por las empresas de transporte en autobús o autocar;
- asistencia a personas con discapacidad o con movilidad reducida;
- obligaciones de las empresas de transporte en autobús o autocar en caso de cancelación o retraso de un viaje;
- obligaciones en materia de información;
- tramitación de las reclamaciones;
- normas generales en materia de aplicación.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión sobre los derechos de los viajeros en autobús y autocar, que actualmente varían considerablemente de un Estado miembro a otro. El CESE está convencido de la necesidad de disponer de pautas claras para salvaguardar los derechos de los viajeros de este medio de transporte, especialmente teniendo en cuenta que en la mayoría de los países el transporte en autobús o autocar figura entre los menos regulados.

3.2. El CESE acoge favorablemente la manera en que la propuesta refuerza el principio de no discriminación y respalda a las personas con discapacidad o con movilidad reducida. No obstante, el CESE pide que se aporten determinadas aclaraciones específicas al texto de la Comisión con vistas a disminuir las imprecisiones ya que la interpretación de textos de esta índole puede inducir a error.

3.3. Habida cuenta de que algunas de las obligaciones proceden de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados miembros han de establecer un sistema de sanciones aplicables a las empresas de transporte en caso de violación de dichos derechos.

3.4. En cuanto a los derechos de los pasajeros con discapacidad, el Comité está firmemente convencido de que el enfoque adecuado consiste en otorgarles la protección máxima. Con dicho enfoque se garantizan realmente el respeto, la dignidad y los derechos del individuo. No obstante, el Comité expresa su preocupación por que dichas normas se apliquen adecuadamente, ya que es indispensable que se haga lo antes posible y que sean objeto de un estrecho seguimiento.

3.5. El CESE considera adecuado que la propuesta recoja disposiciones sobre los autobuses y autocares. El artículo 2, apartado 2, de la propuesta de Reglamento asegura un nivel de derechos de los viajeros comparable en toda la Unión, con arreglo al principio de subsidiariedad y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones.

3.6. Respecto de la responsabilidad de las empresas de autobuses y/o autocares respecto a los viajeros y su equipaje, se prevé claramente que los niveles de compensación establecidos en la propuesta no impedirán a los consumidores afectados recabar, en su caso, protección jurídica. En este sentido, deberían establecerse indemnizaciones similares a las de otros modos de transporte.

3.7. El Comité señala que muy frecuentemente son los sectores más vulnerables de la población los que acuden a dichos medios de transporte para cruzar las fronteras, razón por la cual el Comité acoge con satisfacción las nuevas medidas de protección que la Comisión desea aplicar.

3.8. El CESE considera necesario el establecimiento de protocolos de actuación para dar la atención necesaria a las personas con movilidad reducida tanto a bordo del vehículo como en las estaciones de autobuses y en las paradas, en el que los representantes de las personas con discapacidad y de las empresas de transporte deben desempeñar un papel protagonista.

3.9. Dado que el Comité considera que minimizar las molestias ocasionadas a los pasajeros debe ser el objetivo principal, las indemnizaciones y los reembolsos deben cubrir los siguientes supuestos:

- fallecimiento o lesiones consecuencia del empleo de dichos medios de transporte;
- cancelación, retraso o desvío del tráfico;
- pérdida de bienes imputable al operador; y
- falta de información.

3.10. No obstante, en todas las circunstancias mencionadas anteriormente es imperativo demostrar que el operador ha incurrido en responsabilidad y que el importe de la compensación no es tal que pueda provocar su desaparición. Por lo tanto, las indemnizaciones han de ser realistas y realizarse en momento oportuno tanto para el consumidor como para el operador.

3.11. Los procedimientos de recurso deberán ser de fácil acceso y las normas que determinan el o los lugares en que podrán interponerse los recursos deberán designar tanto el Estado miembro de destino del pasajero como su país de residencia.

3.12. Dada la gran importancia que reviste el acceso a la información, el CESE está de acuerdo en el enfoque de máxima protección ya que informar es la mejor manera de paliar los inconvenientes que presentan los medios de transporte para los usuarios.

4. Observaciones específicas

4.1. Transporte urbano

4.1.1. El CESE apoya la propuesta de la Comisión en la medida en que, en términos generales la aplicación del Reglamento supondrá una profundización del mercado interior y de los derechos de los pasajeros, en especial, de las personas con discapacidad.

El CESE se congratula de que los Estados miembros puedan excluir del ámbito de aplicación de este Reglamento los servicios de transporte urbano, suburbano y regional cubiertos por el Reglamento (CE) n° 1370/2007, de 23 de octubre de 2007.

No obstante, el CESE considera que para salvaguardar los derechos de los consumidores hasta el nivel establecido por esta propuesta de Reglamento habrá que modificar toda una serie de contratos de servicio público suscritos ateniéndose al Reglamento (CE) n° 1370/2007. De igual modo, dada la gran disparidad existente entre las condiciones, las infraestructuras y los equipos requeridos por los servicios de transporte por carretera (cubiertos por el Reglamento (CE) n° 1370/2007) y los exigidos en materia de transporte internacional de pasajeros en autobús o autocar, no son realmente comparables.

El CESE preferiría que los servicios de transporte urbano, suburbano y regional quedaran completamente excluidos de esta propuesta y que los derechos de los usuarios de dichos medios de transporte quedaran cubiertos por otro reglamento distinto.

4.2. Accesibilidad

4.2.1. El CESE lamenta que la propuesta no haya recogido, con carácter específico y de una forma más detallada, la situación de las personas con discapacidad, así como unos estándares más avanzados para la protección de los derechos de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida, a las que en todo caso, debe garantizárseles la accesibilidad.

La aplicación práctica de los derechos de las personas con discapacidad no debe implicar nuevas cargas a las empresas, pues las obligaciones contempladas en el Reglamento, en su mayor parte, derivan de exigencias de otras normas comunitarias, como la Directiva 2001/85/CE⁽²⁾, cuyo considerando 11 hace constar que «... es necesario prever prescripciones técnicas sobre la accesibilidad de los vehículos regulados por la Directiva para las personas con movilidad reducida, de conformidad con la política social y de transportes de la Comunidad; debe hacerse todo lo posible por mejorar la accesibilidad de dichos vehículos».

(2) DO L 42, 13.2.2002, p. 1-102.

4.2.2. Por consiguiente, el Comité considera que las nuevas obligaciones para el operador de transporte deben ser consideradas obligaciones de servicio público y, por tanto, estas ser compensadas, como establece el Reglamento (CE) n° 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

4.2.3. El objetivo es dar a las personas con movilidad reducida, incluidas las personas aquejadas de obesidad, oportunidades para viajar en autobús y autocar comparables a las de otros ciudadanos, por lo que el CESE es favorable al establecimiento de normas antidiscriminatorias y en materia de asistencia durante sus viajes en los términos contemplados, de forma insuficiente, en la propuesta. A tal fin, el CESE considera imperativo que las asociaciones de transportistas y las asociaciones de personas con discapacidad se unan para evaluar la accesibilidad de los servicios de transporte.

4.2.4. Cabe denegar la accesibilidad por razones válidas como la seguridad vial; sin embargo, la prestación de tal servicio no se puede denegar basándose únicamente en meras consideraciones económicas. Los únicos motivos válidos para una denegación de la accesibilidad, solamente podrían justificarse, en base a razones objetivas, proporcionales y no discriminatorias, que deberían ser previamente hechas públicas e interpretadas de forma restrictiva, por limitar el derecho a la libre circulación de las personas, y tratarse de derechos irrenunciables, como acertadamente establece el artículo 5 de la propuesta.

4.2.5. El Comité solicita a la Comisión que inicie los trabajos pertinentes para normalizar la construcción de sillas de ruedas a fin de hacerlas aptas para ser utilizadas en condiciones de seguridad en los autobuses y autocares, así como de los sistemas de sujeción de estas en los vehículos.

4.2.6. El CESE respalda iniciativas como el transporte a la carta, que a menudo constituye una buena alternativa para transportar personas con discapacidad. A tal fin, el Comité anima a que se incluya dicho servicio en las licitaciones en materia de transporte.

4.2.7. El capítulo III de la propuesta aborda la prohibición de denegar el embarque, el derecho a asistencia en las estaciones, y la asistencia a bordo, las condiciones para la prestación de asistencia, la transmisión de la información y las indemnizaciones relacionadas con las sillas de ruedas y los equipos de movilidad de forma adecuada, aunque mejorable. El CESE recomienda que se establezca un criterio aplicable a aquellos operadores que vayan más allá de lo exigido para prestar servicios de transporte realmente adaptados a las personas con discapacidad.

4.3. Formación del personal

4.3.1. El CESE considera esencial la formación con vistas a prestar servicios a personas con discapacidad. Por ello, el CESE respalda enteramente el artículo 18. Además, el Comité considera que ello constituye una excelente oportunidad para reforzar la cooperación entre las asociaciones de transportistas y las asociaciones de personas con discapacidad en la medida en que estas últimas pueden dispensar dicha formación.

4.4. *Indemnización por daños y perjuicios en caso de fallecimiento*

4.4.1. El CESE reconoce que actualmente, en algunas ocasiones, se puede tardar demasiado en abonar los anticipos de las indemnizaciones a las personas dependientes de otra fallecida en un accidente de transporte. No obstante, el CESE considera por otra parte que resulta razonable el plazo de quince días para abonar los anticipos necesarios para atender a las necesidades económicas inmediatas de las familias de víctimas de accidentes, teniendo en cuenta los daños sufridos por los familiares o por las propias víctimas con lesiones físicas o mentales producidas a causa del accidente.

4.4.2. A tal respecto, el CESE recomienda que se aclare el alcance del artículo 8 de manera que se entienda como persona dependiente específicamente a un menor que haya perdido a un allegado (o en su defecto, a su tutor) titular de una obligación de alimentos en su favor.

4.5. *Pérdida de equipaje*

4.5.1. El CESE reconoce que los derechos de los pasajeros han de respetarse en caso de robo o pérdida de equipaje, pudiendo además reclamar una indemnización. La responsabilidad por la pérdida de equipaje de las empresas de autobuses y autocares, debería corresponder al equipaje que les haya sido confiado, por lo que la Comisión debería clarificar este aspecto contemplado en el artículo 9 de la propuesta, actualmente redactado de forma poco clara ya que admite una variedad de situaciones con diferente respuesta, todo ello, en aras de la certeza y seguridad jurídica.

4.5.2. A tal efecto, el CESE precisa que no incumbe al operador brindar al consumidor ningún servicio de facturación.

4.5.3. El CESE considera asimismo que han de establecerse disposiciones específicas que regulen la pérdida o los daños sufridos por el equipo de movilidad empleado por personas con discapacidad.

4.6. *Información en caso de interrupción del viaje*

4.6.1. El CESE considera que han de realizarse todos los esfuerzos necesarios para asegurarse que se informa oportunamente a los pasajeros en caso de retraso o interrupción de un viaje. A este respecto, el CESE señala que dicha información a veces es muy difícil de trasladar. Por lo tanto, estima que en tal contexto el artículo 21 es poco realista y muy difícil de aplicar habida cuenta de la naturaleza de las paradas de autobús y de que no figura ninguna persona a cargo de ellas.

4.6.2. El CESE propone que la inversión con cargo a los fondos de investigación y desarrollo de la Comisión se oriente hacia el desarrollo y aplicación de instrumentos TIC con vistas a instalar en las paradas de autobús sistemas de información de los pasajeros que sean fiables, funcionen en tiempo real y puedan instalarse sin riesgos en las paradas de autobús, así como el desarrollo de sistemas informáticos ligeros y que se lleven a bordo que permitan racionalizar la gestión del viaje (*intelligent transport systems – ITS*).

4.7. *Estaciones («terminales») de autobuses y autocares*

4.7.1. En la propuesta se hace varias referencias a «terminales» situadas en la ruta de autobuses y autocares. Cabe destacar que en la mayoría de los casos no hay tales «terminales» y que en las localidades en que existen generalmente dependen de una estación de ferrocarril o de un aeropuerto. En los demás casos, no se trata de «terminales» sino de meras paradas sin que ninguna persona figure a cargo de ellas.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
Del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite»

[COM(2009) 139 final — 2009/0047 (COD)]

(2009/C 317/19)

Ponente: **Thomas MCDONOGH**

El 21 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite»

COM(2009) 139 final – 2009/0047 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2009 (ponente: Thomas McDonogh)

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 174 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité apoya totalmente las propuestas de la Comisión dada la posibilidad de que la legislación en vigor desde 2004 esté muy anticuada.

1.2. La seguridad de los sistemas reviste una importancia vital y se deben adoptar medidas para acabar con los piratas informáticos.

1.3. En aras de la seguridad, se han de comprobar los antecedentes de los empleados toda vez que la estructura de gestión está compuesta por personal civil. Asimismo, el personal debe ser consciente de la gran responsabilidad que asume ante los usuarios finales con vistas a garantizar la continuidad y fiabilidad del servicio.

1.4. El coste para el usuario deberá ser competitivo con el de otros sistemas similares.

1.5. Es importante asegurar la independencia de la Unión Europea respecto de otros proveedores, que podrían apagar sus sistemas a voluntad, o llevar a cabo un seguimiento de las actividades del usuario final, ya sea con fines comerciales o militares.

1.6. Es necesario explicar el programa Galileo de manera adecuada a los ciudadanos de la UE, ya que dicho sistema repercutirá directa o indirectamente en las vidas de la mayoría de los ciudadanos –desde los pilotos hasta los mineros o los agricultores– y se debe garantizar su pleno aprovechamiento.

1.7. El CESE deberá ser sometido a consulta en las distintas fases del proceso decisorio sobre los avances que se registren en la aplicación de este proyecto.

1.8. El CESE apoya la financiación de los programas GNSS de la UE y subraya que se debe garantizar la financiación plurianual para asegurar el éxito de dichos programas.

1.9. Es necesario reconocer el papel que desempeña el CESE. Los programas GNSS tienen un impacto directo en los ciudadanos y el CESE debe ser plenamente informado y consultado al respecto. Galileo es un proyecto desarrollado y controlado por civiles, por lo que se precisa transparencia. La Comisión Europea deberá seguir consultando al CESE a medida que vayan surgiendo en el futuro cuestiones importantes en relación con la vigilancia, los derechos individuales y la intimidad.

2. Introducción

2.1. El CESE ya ha aprobado distintos dictámenes sobre el programa Galileo ⁽¹⁾.

2.2. Es importante poner en marcha el programa Galileo lo antes posible para que, al igual que Estados Unidos, Europa disponga de su propio sistema de navegación por satélite y deje de depender de otros por lo que respecta a la prestación de estos servicios.

2.3. Esto incrementará la seguridad desde el punto de vista nacional y generará ingresos desde un punto de vista comercial. De este modo se permitirá su comercialización y se creará una valiosa fuente de ingresos.

2.4. El CESE ofrecerá todo su apoyo a la Comisión en una iniciativa legislativa tan urgente como ésta.

⁽¹⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 73-75.
DO C 256 de 27.10.2007, p. 47.
DO C 324 de 30.12.2006, p. 41-42.
DO C 221 de 8.9.2005, p. 28.

3. Observaciones generales sobre los programas GNSS europeos

3.1. Es importante que la UE no dependa de otros grandes proveedores de servicios globales por satélite. Con todo, Galileo será más eficiente en el mercado global, mientras que EGNOS complementará otros sistemas a la vez que mejorará la calidad de la información.

3.2. Galileo también ofrece a algunos Estados miembros el acceso a unas actividades espaciales en las que, de otro modo, no se implicarían. Los programas GNSS deberían ser también un buen escaparate de «relaciones públicas», algo que promoverá la imagen de la UE entre la opinión pública y garantizará el éxito de dichos programas. Es necesario organizar actividades encaminadas a concienciar sobre las ventajas de los programas GNSS europeos para que la ciudadanía pueda aprovechar al máximo las nuevas oportunidades que éstos brindan.

3.3. Los programas GNSS pueden repercutir de manera positiva en otras políticas de la UE.

3.4. Así pues, hay que fomentar la investigación en este campo.

4. Observaciones específicas

4.1. Es preciso modificar explícita y rápidamente el Reglamento (CE) n° 1321/2004 por las razones siguientes:

- la situación actual, que se caracteriza por la coexistencia de dos textos en parte contradictorios (el Reglamento (CE) n° 1321/2004 y el Reglamento (CE) n° 683/2008), no es satisfactoria desde el punto de vista jurídico;
- en efecto, el Reglamento (CE) n° 683/2008 prevé que la Comisión gestiona todos los aspectos relativos a la seguridad de los sistemas, pero confiere a su vez a la Autoridad de supervisión la tarea de garantizar la acreditación en materia de seguridad. Procede aclarar rápidamente el papel exacto de la autoridad en lo que se refiere a la seguridad y a la acreditación.

4.2. Con la modificación del Reglamento, se encomiendan los objetivos siguientes a la Agencia:

- acreditación en materia de Seguridad: la Agencia iniciará y controlará la ejecución de los procedimientos de seguridad y realizará auditorías de seguridad de los sistemas GNSS europeos;
- contribuir a preparar la comercialización de los sistemas GNSS europeos, lo que incluye los estudios de mercado necesarios, y
- explotar el centro de seguridad Galileo

4.3. La evaluación ex ante se realizó al crearse la Agencia en 2004.

4.4. El objeto de esta modificación de las normas de gobierno de la Agencia es tener en cuenta las enseñanzas extraídas de su gestión, así como de su contribución y de su papel en los programas europeos de radionavegación por satélite.

4.5. Por todo ello, es necesario un nuevo marco de gobernanza pública. El Reglamento (CE) n° 683/2008 prevé:

- un reparto estricto de competencias entre la Comunidad Europea, representada por la Comisión, la Autoridad y la Agencia Espacial Europea;
- otorgar a la Comisión la responsabilidad de gestionar los programas, y
- establecer con precisión las tareas encomendadas entonces a la Autoridad.

4.6. El establecimiento de sistemas de radionavegación por satélite no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros a título individual, ya que supera las capacidades financieras y técnicas de un Estado miembro que actúe por sí solo. Por consiguiente, la actuación comunitaria resulta más adecuada para realizar los programas GNSS europeos (Galileo y EGNOS).

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el personal sanitario europeo»

[COM(2008) 725 final]

(2009/C 317/20)

Ponente: **Arno METZLER**

El 10 de diciembre de 2008 la Comisión Europea presentó una Comunicación dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el:

«Libro Verde sobre el personal sanitario europeo»

COM(2008) 725 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: **Arno Metzler**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 104 votos a favor, 29 en contra y 29 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1. El CESE acoge con satisfacción el Libro Verde sobre el personal sanitario europeo presentado por la Comisión Europea. El Libro Verde describe el cambio demográfico y sus repercusiones en el personal y en la carga de trabajo del sector sanitario.

1.2. El CESE considera que se deben adoptar medidas que hagan atractivas para los jóvenes las profesiones sanitarias, con el fin de que aumente el número de vocaciones hacia ellas.

1.3. El CESE recomienda que se creen suficientes capacidades de personal sanitario, para hacer frente a las necesidades de atención y reforzar la capacidad de cribado, promoción de la salud y prevención de enfermedades.

1.4. La emigración indeseada de personal sanitario hacia otros países puede contrarrestarse también, a juicio del CESE, aumentando los salarios y mejorando las condiciones laborales, en su caso con nuevas responsabilidades. Nuevas responsabilidades suponen cualificaciones acordes con ellas, algo que, en líneas generales, aumentaría también el atractivo del sector.

1.5. Conviene mejorar considerablemente el alcance de los datos estadísticos sobre el personal sanitario de la UE, especialmente en lo relativo a la emigración y la movilidad, con vistas a la toma de decisiones.

1.6. Es necesario fomentar el uso de nuevas tecnologías en el sector sanitario para facilitar el trabajo del personal, aumentar la calidad de las prestaciones y apoyar a los pacientes. El CESE es consciente de que ello puede conducir a reexaminar las modalidades de funcionamiento de la cadena de responsabilidades del estamento médico.

1.7. El CESE subraya el importante papel de las normas sociales para garantizar una alta calidad asistencial y de seguridad de los pacientes y se declara resueltamente en contra de cualquier tentativa de rebajarla (carrera de mínimos).

1.8. El CESE destaca el importante papel de las profesiones liberales en el sector sanitario, junto al núcleo central de este sector, constituido por los hospitales y los servicios públicos de salud, porque es especialmente gracias a ellas como se puede garantizar en condiciones de competencia y seguridad la relación asistencial o de tratamiento. Los profesionales liberales del sector sanitario han recibido una formación altamente cualificada gracias al esfuerzo de la sociedad civil de los Estados miembros en favor de la enseñanza pública. Los miembros del CESE, que representan esta sociedad civil, contemplan con precaución el deseo de la Comisión de fomentar que el personal sanitario oriente el ejercicio de su actividad como profesión liberal. Al mismo tiempo, el CESE manifiesta su preocupación por la tendencia creciente al ejercicio de la falsa actividad por cuenta propia allí donde, por el tipo de actividad ejercido, resulta problemática (por ejemplo, en la asistencia a los enfermos y personas mayores).

1.9. El CESE expresa su preocupación por el debate en torno a nuevas divisiones de tareas en el sector, con el objetivo de sustituir la medicina ejercida por personal cualificado por alternativas menos costosas. El CESE considera que las reflexiones estructurales sobre la división de tareas en las profesiones sanitarias deberían tomar por referencia las necesidades médicas, el nivel de cualificación y las necesidades de los pacientes.

1.10. El CESE está convencido de que los centros sanitarios con su personal son centros que prestan servicios de interés general y, por consiguiente, los Fondos Estructurales deberían utilizarse en mayor medida para garantizar su formación. El CESE insiste en la absoluta necesidad de garantizar a este personal las condiciones que le permitan un aprendizaje continuo, para que pueda dotarse de las cualificaciones necesarias en cada una de las especialidades, e igualmente para suprimir el déficit asistencial en regiones con retraso estructural.

1.11. El CESE subraya el destacado papel de los agentes sociales y del diálogo social en la organización de las condiciones laborales y salariales y cualificación del personal sanitario.

1.12. El CESE estima que las profesiones sociales desempeñan un importante papel de asistencia y ayuda a los pacientes y, por tanto, un importante papel sanitario.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1. El Libro Verde servirá de base para un intenso proceso de debate entre las instituciones comunitarias, los Estados miembros de la UE y los principales agentes económicos y sociales al nivel europeo y nacional. Presenta un marco en el que se podrán tener en cuenta las exigencias a largo plazo.

2.2. El Libro Verde se concentra en los nueve ámbitos clave siguientes:

- cambio demográfico
- capacidades del sector sanitario
- formación
- gestión de la movilidad y fuga de cerebros de la UE
- migración mundial del personal médico
- datos de que se dispone como base para la adopción de decisiones
- introducción y difusión de nuevas tecnologías para el aumento de la eficiencia y la mejora de la calidad asistencial
- refuerzo del principio del trabajo por cuenta propia
- política de cohesión.

2.3. El contexto

2.3.1. Los sistemas sanitarios de la UE deben hacer frente a un constante aumento de la demanda de prestaciones, responder a necesidades sanitarias cambiantes y estar preparados para crisis mayores de salud pública, y esto en un contexto de expectativas que presuponen una alta calidad de las prestaciones sanitarias. Se debe reconocer que se trata de un sector económico que utiliza mucha mano de obra, que proporciona uno de cada diez empleos de la masa laboral europea y destina un promedio del 70 % de los gastos sanitarios a salarios y remuneraciones.

2.3.2. El artículo 152 del Tratado CE establece que «La acción comunitaria en el ámbito de la salud pública respetará plenamente las responsabilidades de los Estados miembros en materia de organización y suministro de servicios sanitarios y asistencia médica» y que, al mismo tiempo, se fomentará la cooperación entre los Estados miembros para coordinar entre sí sus políticas y programas respectivos y la información mutua sobre programas que hayan dado buenos resultados en los Estados miembros.

2.3.3. Con el fin de suscitar debates, la Comisión presenta en el Libro Verde importantes cuestiones clave relativas a problemas y retos de la atención sanitaria. Tales cuestiones clave son:

- el envejecimiento de la población;
- las nuevas tecnologías;
- la necesidad de mejorar el acceso a las prestaciones sanitarias;
- la calidad de la oferta y los tratamientos resultantes cada vez más onerosos;
- la aparición y el potencial de enfermedades epidémicas y
- la disponibilidad de una asistencia sanitaria próxima.

Definición de «personal»: por personal sanitario se entiende toda persona que preste servicios de asistencia médica y sanitaria, cuidados a los enfermos, asistencia social, así como todos los integrantes de las profesiones especializadas.

2.3.4. En todos los Estados miembros tienen lugar actualmente debates sobre el volumen necesario y la disponibilidad del potencial de personal que se necesitará en el próximo decenio y ulteriormente. En algunos Estados miembros existe ya un importante déficit de jóvenes reemplazos y personal especializado, especialmente allí donde los trabajadores de más edad son mayoritarios.

2.3.5. Además del déficit de personal debido a esta circunstancia, se puede observar también un desplazamiento de la mano de obra desde la UE hacia otros países, como, por ejemplo, Estados Unidos o Suiza, especialmente el personal altamente cualificado del sector sanitario.

Dentro de la UE se puede comprobar también una elevada tasa de movilidad y de emigración. Entre los Estados miembros tienen lugar movimientos emigratorios acentuados.

La emigración de personal sanitario es una cuestión de interés vital. Los motivos de esta evolución son las diferencias de salario y las distintas condiciones laborales. La diversidad estructural de los sistemas tiene repercusiones importantes en las estructuras de la oferta y la cualificación.

2.3.6. Con el Libro Verde la Comisión hace posible también, en una consulta pública sobre el futuro del personal sanitario europeo, destacar con mayor nitidez los problemas de las profesiones sanitarias y esbozar un cuadro claro de los retos futuros. Tiene en cuenta así la circunstancia de que la asistencia sanitaria es una necesidad absolutamente central y básica de todos los ciudadanos de la UE. También tiene en cuenta con ello que sin una asistencia sanitaria satisfactoria, las libertades fundamentales dentro de la Unión Europea pueden verse rápidamente restringidas.

2.3.7. La previsión sanitaria y la asistencia médica tienen un componente económico. El sector sanitario requiere personal formado, muy experimentado y con cualificaciones reconocidas, que son un componente esencial de la sociedad del conocimiento.

3. Observaciones del CESE sobre las soluciones propuestas por la Comisión

3.1. Propuestas de la Comisión Europea

Por tener competencias limitadas en el ámbito de la salud, la Comisión mantiene una actitud prudente en sus propuestas de solución. Considera, por una parte, que la presencia de la mujer en el personal sanitario va en aumento y, por ello, con vistas a salvaguardar la oferta de personal sanitario y profesionales especializados, propone mejorar la conciliación del trabajo, la familia y la vida privada y las medidas necesarias a tal fin. Por otra parte, pide que se promuevan sólidas estrategias de recursos humanos y propone reforzar las inversiones para ampliar la formación en todos los Estados miembros, con el fin de que no se den situaciones en que en algunos Estados miembros sólo se forme y en otros sólo se contrate personal sanitario, lo que podría llevar a nuevas reducciones de las capacidades de formación. La mejora de las posibilidades de cualificación, especialmente en lo relativo a la formación permanente, mejoraría también las motivaciones en materia de contratación y formación.

3.2. El CESE acoge favorablemente el Libro Verde y estima que se trata de un amplio documento de debate sobre los grandes retos de los sistemas sanitarios, del sector sanitario y del personal sanitario europeo. En él se proponen debates públicos en el marco de la Estrategia de Lisboa para promover prestaciones de servicio basadas en el conocimiento y se considera que la asistencia sanitaria es un todo único.

3.3. El CESE estima que el mercado de los servicios sanitarios debería entenderse como un mercado con reglas especiales, porque influye directamente en la salud de la población. El CESE, por consiguiente, propone un debate sobre los problemas que se plantean en algunos países debido al carácter fragmentario de la asistencia sanitaria, especialmente en los sistemas que el Estado no controla directamente, lo que hace muy difícil garantizar un estándar común en el desarrollo de las cualificaciones y formación permanente.

3.4. Factores demográficos y promoción de un personal sanitario sostenible

3.4.1. El CESE subraya que en las profesiones sanitarias existe ya un alto porcentaje de mujeres y que muy probablemente su número seguirá creciendo. Esto se aplica a todas las clases de actividad en el sector. La igualdad de derechos es necesaria para, de conformidad con las directivas sobre igualdad de trato, alcanzar igualdad de condiciones para ambos sexos y conseguir también que aumente el número de hombres en los diferentes ámbitos del sector sanitario. A tal fin cabría considerar, por ejemplo, medidas que contribuyan a conciliar vida laboral y familiar, un reconocimiento de las competencias ejercidas y de la dureza del trabajo, conservar el empleo y ayudar a las mujeres a reintegrarse en el mercado laboral tras largos períodos en la familia.

3.4.2. Apenas puede sorprender la influencia que ejercen en el personal sanitario unas buenas condiciones laborales, la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. La satisfacción y la seguridad influyen positivamente en la atención a los pacientes. La calidad del puesto de trabajo, la atención que se preste al personal y el modo de abordar los problemas especiales del empleo en el sector sanitario son especialmente importantes para garantizar un alto nivel de calidad, la seguridad de los pacientes y la correspondiente seguridad asistencial. En el Libro Verde apenas se dice nada al respecto.

3.4.3. El CESE toma nota de las investigaciones que llevan a cabo los interlocutores sociales sobre programas para fomentar el «regreso al trabajo». El CESE considera que tales programas pueden desempeñar un papel decisivo para que el personal sanitario, y especialmente las mujeres, se reintegre y mantenga en la vida laboral activa y que son cada vez más importantes para contrarrestar el déficit de trabajadores cualificados.

3.4.4. A juicio del CESE, en algunos Estados miembros se deben adoptar medidas que hagan atractivas para los jóvenes las profesiones sanitarias, con el fin de que aumente el número de los profesionales del sector o de los que buscan ejercer una actividad en él. Para incitar a un mayor número de jóvenes y también de hombres a elegir una profesión en el sector sanitario, asistencial y social, es necesario hacer el empleo más atractivo mejorando las condiciones laborales y salariales durante toda la carrera profesional.

3.5. Capacidades del sector sanitario

3.5.1. Una buena prevención y promoción de la salud y una mejor gestión sanitaria pueden disminuir la necesidad de tratamientos y de atención médica. El CESE, por tanto, recomienda que se creen suficientes capacidades en el sector sanitario, para reforzar la capacidad de cribado, promoción de la salud y prevención de enfermedades. La condición para ello, no obstante, es disponer de medidas con base científica financiables en todo el territorio y de modo sostenible. A juicio del CESE, la Comunidad debería promover también la salud en las propias profesiones sanitarias, para mantener la buena salud de sus integrantes y la eficacia de sus prestaciones (*burn-out syndrome*: síndrome de agotamiento profesional). Convendría prestar especial atención a la buena forma física de los trabajadores en la última etapa de su carrera, para reforzar su capacidad de trabajo sin problemas de salud. Además, se debería tener en cuenta la dureza de su vida laboral a la hora de determinar las condiciones de la jubilación.

3.6. Formación

3.6.1. El CESE propone que se examinen los problemas de fragmentación de las estructuras de la oferta sanitaria de los distintos Estados miembros —especialmente en los que la intervención pública es indirecta—, que dificultan la cualificación y formación comunes de alto nivel. El CESE estima importante que se examine la cuestión de hasta qué punto se puede mejorar la ayuda a tales estructuras fragmentadas de la oferta con vistas a la creación de puestos de trabajo. El CESE plantea la cuestión de las obligaciones en materia de formación permanente y la aplicación de normas elevadas, así como de su transparencia mediante certificación y estándares comunes al nivel europeo, y del modo de garantizarlas. Se pregunta además hasta qué punto se ha exhortado a los Estados miembros a hacer progresos en esta dirección.

3.6.2. El CESE se pregunta por la relación entre la Directiva relativa al reconocimiento de los diplomas y una posible Directiva sobre cualificaciones en el sector sanitario, por el modo de relacionar esto con las directivas especiales existentes para algunas profesiones y por cómo han influido tales directivas en la uniformidad de las cualificaciones y competencias, formación y formación permanente en Europa y la uniformidad de las condiciones laborales en el trabajo cotidiano.

3.6.3. El CESE se propone examinar el coste y los beneficios de la correspondiente estructura de requisitos para la capacitación profesional futura de los prestadores de servicio en el sector sanitario europeo.

3.7. *Gestión de la movilidad y fuga de cerebros de la UE*

3.7.1. El CESE se pregunta por las repercusiones de las ofertas, así como por los efectos de los programas de ayuda, y pide que se estudie científicamente hasta qué punto las fronteras estatales, e igualmente las lingüísticas o, en su caso, diferencias culturales en Europa, han influido en la migración del personal en este sector especialmente marcado por las necesidades de empatía y conocimientos.

3.8. *Migración mundial del personal médico*

3.8.1. Tal como se pide en el Libro Verde, se deben respetar principios éticos en la contratación de personal. Así, por ejemplo, además de la posibilidad de contratar personal procedente de otros países, convendría promover en medida suficiente la contratación de los propios jóvenes reemplazos. Una promoción insuficiente de estos no debe compensarse atrayendo para su contratación a personal de otros países. Teniendo en cuenta el gran número de obligaciones que se contraen voluntariamente y la participación de la UE en la elaboración del código de conducta de la OMC, el CESE pide que se examinen los beneficios adicionales que supondría un código de conducta de la UE frente al de la OMC.

3.8.2. Es necesario también evitar la fuga de cerebros de los países en desarrollo. La contratación del personal sanitario debería hacerse, en la medida de lo posible, dentro de un contexto institucionalizado, en el que la movilidad del personal venga apoyada por programas de cooperación bilaterales o multilaterales. Esto se puede conseguir mediante inversiones en infraestructuras de formación sanitaria y mejoras de las condiciones laborales. A menos que se conceda atención a los motivos de este fenómeno —enormes desigualdades en las condiciones salariales y laborales—, la migración persistirá y seguirá dando lugar a escasez de personal sanitario en los países en desarrollo.

3.9. *Datos de que se dispone como base para la adopción de decisiones*

3.9.1. El CESE pide que las estadísticas nacionales sean comparables a escala europea. Frente a esto, no obstante, existe el problema de las clasificaciones, a veces divergentes entre los Estados miembros, de las profesiones sanitarias. Las particularidades nacionales en materia de competencias y denominaciones de las profesiones sanitarias no deben ocultarse pretextando la prioridad de indicadores uniformes. El CESE propone que se realicen estadísticas pertinentes sobre las profesiones sanitarias en Europa, así como sobre la migración transfronteriza. Con respecto a la

idea propuesta en el Libro Verde de creación de un observatorio para la evolución del personal sanitario, cabe preguntar si es realmente necesario, o bien si para los mismos fines no se puede recurrir a organismos ya existentes, como, por ejemplo, Eurostat o la Fundación de Dublín.

3.9.2. En líneas generales, la situación de los datos disponibles debería mejorarse mediante un registro de datos. El CESE propone que el seguimiento de los profesionales de la salud sugerido por el Libro Verde se conecte con otros proyectos de la UE, como, por ejemplo, el fomento de sistemas de información sanitaria, y —en su caso— se mejore la comunicación de registros nacionales para todas las profesiones.

3.9.3. Ya que en la gran mayoría de los Estados miembros el sector sanitario está organizado o reglamentado por el Estado, el CESE se congratula del apoyo de la Comisión Europea, lo cual tendrá por efecto una mejor planificación. Por tanto, propone que la Unión Europea destine recursos a la elaboración de análisis sobre la asistencia sanitaria de los Estados miembros. Tales análisis constituirán la base para el establecimiento en todo el territorio de una asistencia sanitaria de la población con prestaciones médicas y cuidados de proximidad.

3.10. *La introducción y difusión de nuevas tecnologías para el aumento de la eficiencia y la mejora de la calidad asistencial*

3.10.1. El CESE propone que se examine si la existencia de nuevas tecnologías con nuevas posibilidades de tratamiento, conectadas a redes de comunicación electrónica y cuya oferta llegue también hasta zonas especialmente apartadas, puede utilizarse igualmente, en interés del personal, para el autodiagnóstico o como apoyo de los pacientes. Convendría disponer a tal fin de las experiencias de otros países. No obstante, antes de introducir las nuevas tecnologías convendrá asegurarse de la aceptación del personal médico. Para obtenerla, el personal médico deberá participar en el desarrollo de la tecnología aplicada a la salud («telemedicina»), para garantizar que los instrumentos electrónicos puedan utilizarse en la práctica cotidiana de modo sencillo y seguro. Una formación adecuada del personal médico con miras a la utilización óptima de la nueva tecnología es indispensable para el éxito del proceso de introducción. El CESE señala que, pese a todas las ventajas de las nuevas tecnologías, también se deberán tener constantemente en cuenta los riesgos, como, por ejemplo, los aspectos relativos a la protección de datos. El uso de las nuevas tecnologías deberá adaptarse a la diversidad de sistemas sanitarios nacionales, lo que puede conducir a un reajuste de las legislaciones nacionales relativas a la responsabilidad del estamento médico en cada Estado miembro. El CESE se pregunta en qué medida las distintas medidas y proyectos piloto promovidos por la Comisión Europea son un obstáculo para el establecimiento de infraestructuras nacionales de tecnologías de la información, o incluso si no se corre el riesgo de nivelarlas a la baja.

3.11. *El papel de las empresas sanitarias profesionales*

3.11.1. En algunos países de la Unión Europea, los profesionales sanitarios que trabajan por cuenta propia y que así ponen en práctica el principio de espíritu de empresa, desempeñan un papel importante en la oferta sanitaria de los Estados miembros. El Libro Verde reconoce el papel de las profesiones liberales sanitarias y la función que cumplen junto con el sector público. Es a menudo

gracias a ellas como se puede garantizar con competencia y seguridad la relación asistencial o de tratamiento. No obstante, el Comité subraya que en la Unión, en la mayoría de los casos, el personal sanitario liberal ha adquirido sus cualificaciones durante largos períodos gracias al esfuerzo de la colectividad en favor de la enseñanza pública gratuita. Por consiguiente, la sociedad civil tiene derecho a esperar una contrapartida (precio y costes), y sus representantes sólo pueden considerar con cautela el deseo expresado por la Comisión en su apartado 6, que parece fomentar un aumento de las formas privadas de este eslabón de los sistemas sanitarios. Al mismo tiempo, el CESE manifiesta su preocupación por la tendencia creciente al ejercicio de la falsa actividad por cuenta propia allí donde, por el tipo de actividad ejercido, resulta problemática (por ejemplo, en la asistencia a los enfermos y personas mayores).

3.12. Política de cohesión

3.12.1. El CESE recomienda que se recurra en mayor medida a los Fondos Estructurales para la formación del personal sanitario. El déficit de asistencia sanitaria en regiones con retraso estructural podría contrarrestarse también, por ejemplo, creando y apoyando la formación en zonas con mayores necesidades de personal formado. Esta petición se basa en la observación de que los profesionales sanitarios se establecen prioritariamente allí donde obtuvieron su cualificación. La política de cohesión podría brindar también un marco para fomentar proyectos piloto que examinen las cuestiones planteadas. El CESE, por otra parte, propone destinar recursos de los Fondos Estructurales para la mejora de la infraestructura sanitaria o, en su caso, de la capacidad de comunicación o de nuevas normas de tratamiento (*evidence based medicine*).

3.12.2. El CESE expresa su preocupación por el debate de naturaleza esencialmente económica, que tiene lugar sobre todo en el sector de la gestión y entre los medios profesionales interesados, en torno a nuevas divisiones de tareas en el sector, con el objetivo de sustituir la medicina ejercida por personal cualificado por alternativas menos costosas. La mejor solución sería en cambio una mejor coordinación, optimización de los procedimientos y establecimiento en red con una flexibilización de la división de tareas. El CESE estima sumamente importante al respecto que se establezcan las capacitaciones profesionales correspondientes, para excluir una disminución de la calidad de tratamiento.

3.12.3. El CESE considera que la asignación de cualificaciones o profesiones a distintas tareas debería hacerse en función de:

1. las necesidades médicas;

2. la formación, clase de tareas y responsabilidad, y
3. las necesidades de los pacientes.

3.12.4. El CESE estima que, incluso en el contexto de la crisis financiera, los Estados miembros deberían seguir asumiendo su capacidad de financiar en medida suficiente (*financial management*) los sistemas sanitarios nacionales, en particular para garantizar, también en medida suficiente, recursos personales que puedan realizar prestaciones de alta calidad, lo cual implica igualmente que se mejoren las condiciones laborales del personal del sector.

3.13. Interlocutores sociales

3.13.1. El CESE subraya el importante papel y la responsabilidad de los interlocutores sociales en la organización de las condiciones laborales del personal sanitario y la marcada diversidad de las profesiones sanitarias y se remite a los trabajos previos ya realizados por los interlocutores sociales en este sector.

3.13.2. El cambio demográfico, que tiene por consecuencia la penuria de personal de reemplazo, no debe llevar a rebajar el nivel de las cualificaciones y remuneraciones (carrera de mínimos). El CESE estima que los Estados miembros deben asumir su responsabilidad al respecto.

3.13.3. El CESE celebra que se entable un diálogo social en el sector hospitalario europeo y observa que el programa de trabajo acordado por los interlocutores sociales cubre todos los temas examinados en el Libro Verde. Por ello, el CESE lamenta que en el Libro Verde no se haga referencia a este proceso.

3.13.4. El CESE destaca el importante papel del principio de igualdad de salario para igualdad de tareas independientemente del sexo.

3.13.5. Las condiciones laborales especiales, disponibilidad durante las 24 horas los siete días de la semana, exigen mecanismos compensatorios especiales (retribución de horas extraordinarias y trabajo nocturno, tiempo de recuperación), para compensar la elevada carga de trabajo del personal. En este contexto, el CESE expresa su gran preocupación por los incentivos crecientes con que, en muchos Estados miembros, se fomenta el ejercicio de la falsa actividad por cuenta propia, con la consiguiente pérdida de protección social y laboral.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)»

COM(2008) 815 final — 2008/0244 (COD)

(2009/C 317/21)

Ponente: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

El 1 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)»

COM(2008) 815 final - 2008/0244 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: An LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. Preocupado por el apoyo indirecto que constituye para los regímenes más autoritarios y menos democráticos un marco excesivamente restrictivo o poco acogedor, el Comité apoya la refundición y la mejora de la Directiva sobre las normas de acogida de los solicitantes de asilo, aunque reitera algunas de las recomendaciones que ha formulado en dictámenes anteriores, en particular en su respuesta al Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo ⁽¹⁾ y el Plan de acción para un futuro sistema europeo común de asilo ⁽²⁾.

Por lo que se refiere a la acogida de los solicitantes de asilo, la propuesta de refundición de la Directiva debería promover normas «comunes» y no «mínimas», e incluir cláusulas de salvaguardia de las normas aplicadas por los Estados miembros más respetuosos con los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional, el estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, en particular:

- la garantía del acceso al territorio,
- la libertad de elección del lugar en el que se presenta la solicitud de asilo y de protección,
- el examen en primer lugar del estatuto convencional y, en segundo lugar, de la protección subsidiaria si y solo si no se cumplieran los requisitos necesarios para el primer estatuto convencional,

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo», ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25.2.2009 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE», ponente: Sr. Pariza Castaños, coponente: Sra. Bontea (DO C 218 de 11.9.2009).

— la no devolución si la vida del solicitante corre peligro en su país de origen o en el último país de tránsito,

— el recurso con efectos suspensivos contra las medidas de expulsión mientras la decisión no sea dictada por el tribunal competente, con objeto de hacer plenamente efectivo este derecho de recurso, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase *infra* 4.8.1),

— la protección particular que requieren los menores o los supuestamente menores,

— el respeto de los derechos autónomos de las personas, y en particular de las mujeres, a presentar una solicitud de protección.

1.2. El Comité expresa su deseo de que, cuando se trate de menores, se precise sistemáticamente que «*el interés superior del niño*» debe entenderse **en el sentido de lo dispuesto en el artículo 3.1 del Convenio Internacional de los Derechos del Niño (artículo 22.1)**.

1.3. El «internamiento – detención» sólo debería producirse en última instancia cuando se hayan agotado las alternativas y nunca antes de que un tribunal competente haya dictado una resolución, garantizando el derecho a la defensa, de conformidad con el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

1.4. Las ONG competentes y activas en el ámbito de los derechos humanos deberían tener siempre acceso a los solicitantes de protección y los solicitantes deberían poder beneficiarse siempre de asistencia jurídica y de asistencia humanitaria, prestada ya sea por los Estados o por las ONG.

1.5. El Comité insta a los Estados miembros a que aceleren las negociaciones para adoptar, mediante el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo, esta refundición que permitirá a la Unión Europea de mejorar su capacidad de responder con dignidad a las solicitudes de protección que le presentan las personas que solicitan asilo.

1.6. El Comité aprueba la creación de una oficina de apoyo a los Estados miembros en materia de asilo y protección internacional, siempre que sirva para agilizar el reparto de las obligaciones de acogida y protección entre los Estados miembros de la UE, aplicar medidas de transparencia en materia de acogida de solicitantes de asilo y de protección internacional, hacer valer la experiencia de las asociaciones y organizaciones activas en el ámbito de la ayuda y la asistencia de los solicitantes de asilo o de protección internacional y mejorar los procedimientos de examen de los expedientes individuales.

2. Antecedentes y resumen de la propuesta de la Comisión

2.1. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se ha desarrollado en dos fases diferenciadas. La primera de ellas se inició en el **Consejo Europeo de Tampere** (1999), después de la aprobación del Tratado de Ámsterdam, que otorgó una dimensión comunitaria para las políticas de inmigración y asilo. Esta primera fase concluyó en el año 2005.

2.2. En esta **primera fase** se avanzó en la elaboración de algunas directivas sobre el asilo, cierta mejora de la cooperación entre los Estados miembros y algunas actuaciones relativas a la dimensión exterior del asilo.

2.3. La **segunda fase** de la construcción del SECA se inició con el establecimiento del **Programa de La Haya** (aprobado en noviembre de 2004), donde se establece que en 2010 se debe haber alcanzado los objetivos principales del SECA, mediante la adopción de instrumentos y medidas destinados a lograr una mayor armonización y una mejora de las normas de protección con miras al sistema europeo de asilo (SECA).

2.4. Como paso previo a la adopción de nuevas iniciativas, en el año 2007 la Comisión elaboró un **Libro Verde** ⁽³⁾ con el objetivo de abrir un debate entre las diferentes instituciones, los Estados miembros y la sociedad civil ⁽⁴⁾, sobre cuya base la Comisión después adoptó un Plan de acción en materia de asilo. Este último definía una hoja de ruta para los próximos años, y recogía las medidas que la Comisión tenía intención de adoptar para completar la segunda fase del SECA.

2.5. En este contexto se sitúa la Directiva cuya refundición propone la Comisión, que fue adoptada por el Consejo el 27 de enero de 2003 y que fue objeto de un dictamen del CESE ⁽⁵⁾.

2.6. La actual propuesta tiene como objetivo fundamental establecer normas más exigentes en lo que respecta a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo, que les garanticen un nivel de vida digno, de acuerdo con el Derecho internacional. También es necesaria una mayor armonización de las reglamentaciones nacionales sobre las condiciones de acogida para limitar el fenómeno de los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo entre Estados miembros, en la medida en que éstos se deriven de las divergencias entre las diferentes políticas de acogida nacionales.

2.7. La propuesta amplía el ámbito de aplicación de la Directiva para abarcar a los solicitantes de protección subsidiaria, y prevé su aplicación a todos los tipos de procedimientos de asilo y a todas las zonas geográficas e instalaciones que acogen a solicitantes de asilo.

Pretende facilitar asimismo el acceso al mercado laboral. Establece que los solicitantes de asilo pueden acceder al empleo tras un período máximo de seis meses desde la presentación de una solicitud de protección internacional y precisa que la imposición de condiciones de acceso al mercado laboral nacional no debe limitar indebidamente el acceso al empleo de los solicitantes de asilo.

2.8. Para asegurarse de que las condiciones materiales de acogida garanticen «a los solicitantes de asilo atención sanitaria y un nivel de vida adecuado que les permita subsistir», la propuesta obliga a los Estados miembros a tener en cuenta, a la hora de conceder ayudas económicas a los solicitantes de asilo, el nivel de asistencia social de que gozan los nacionales.

2.9. La propuesta garantiza que el internamiento sólo pueda permitirse por motivos excepcionales establecidos en la Directiva.

2.10. La propuesta garantiza asimismo que los solicitantes de asilo objeto de internamiento sean tratados humana y dignamente, con el debido respeto de sus derechos fundamentales y de conformidad con los Derechos internacional y nacional.

2.11. La propuesta garantiza que se adopten disposiciones nacionales para identificar inmediatamente las necesidades específicas.

Además, la propuesta incorpora numerosas salvaguardias para garantizar que las condiciones de acogida estén específicamente diseñadas para responder a las necesidades particulares de los solicitantes de asilo.

2.12. En lo que se refiere a la aplicación y la mejora de los regímenes nacionales, la propuesta contiene medidas destinadas a asegurar la continuidad de la supervisión y reforzar el papel de guardiana de la legislación comunitaria que tiene la Comisión.

⁽³⁾ COM(2007) 301 final, presentado el 6 de junio de 2007.

⁽⁴⁾ Sobre el que el CESE se pronunció en su dictamen de 12.3.2008 relativo al «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Véase el dictamen del CESE de 28.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros»; ponente: Sr. Mengozzi, coponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 48 de 21.2.2002).

3. Observaciones generales

3.1. El Comité aprueba la evolución positiva que las propuestas de la Comisión quieren aportar a las condiciones de acogida de las personas que buscan la protección internacional así como la voluntad de armonizar las disposiciones nacionales y la ampliación del ámbito de aplicación a la protección subsidiaria. Sin embargo, recuerda la necesidad de evaluar siempre de forma individual la situación de cada solicitante, incluido en la fase de determinación de qué Estado miembro es responsable del examen en profundidad de la solicitud, y de tomar en consideración la protección subsidiaria si y solo si no se cumplieran los requisitos necesarios para el primer estatuto convencional (refugiado).

3.2. El Comité apoya el objetivo de garantizar un nivel de vida digno a los solicitantes de protección y de facilitar su integración en el país de acogida ⁽⁶⁾ y su materialización concreta mediante el acceso al mercado de trabajo en un plazo máximo de seis meses, sin que las condiciones nacionales de acceso al mercado laboral puedan imponer restricciones «indebidas» en la materia (artículo 15.2), a fin de respetar plenamente los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo o de protección internacional, tal como deberían incorporarse al derecho positivo europeo basándose en el artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ⁽⁷⁾, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2, 9, 10, 11 y 12), el Convenio 118 de la OIT relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social, la Carta Social Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados ⁽⁸⁾. También apoya el nivel de ayuda social concedido y la diferenciación de las condiciones de alojamiento en función de las necesidades específicas de las personas, así como la noción ampliada de los vínculos familiares del solicitante y la necesidad de tomarlos debidamente en consideración en el examen de su solicitud.

3.3. Por lo que se refiere a los principios generales y las referencias internacionales subyacentes al reconocimiento y la defensa de los derechos fundamentales de las personas en situación de dificultad y con respecto al internamiento de los solicitantes de protección internacional, en aplicación de la Convención de Ginebra y, en particular, de su artículo 26 sobre la libre circulación y de su artículo 31 sobre los refugiados en situación irregular en sus países de acogida ⁽⁹⁾, como recuerda la Comisión en la exposición de

⁽⁶⁾ Véase del Dictamen del CESE de 28.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros» (ponente: Sr. Mengozzi, copONENTE: Sr. Pariza Castaños (DO C 48 de 21.2.2002).

⁽⁷⁾ «Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo».

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Convención de Ginebra, artículo 31: «Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.»

motivos (considerando 16), nadie puede ser internado por el único motivo de haber solicitado protección. Por lo tanto, el internamiento sólo debería contemplarse en caso de necesidad absoluta debidamente justificada, y no debería considerarse una práctica aceptable en circunstancias que no correspondan a una intención fraudulenta o dilatoria del solicitante.

3.4. En cuanto a los hijos menores, el Comité aprueba las medidas preconizadas por la Directiva para responder a sus necesidades específicas. Dicho esto, señala que la referencia a la Convención de las Naciones Unidas de 1989 relativa a los derechos del niño ganaría precisión si, además de su artículo 37 ⁽¹⁰⁾, se recordase sistemáticamente su artículo 3-1 ⁽¹¹⁾, y no solamente la noción de «interés superior del menor», que puede dar lugar a interpretaciones divergentes.

3.5. Por último, el Comité presta mucha atención a la introducción sistemática de posibilidades de recurso de los solicitantes o refugiados frente a las decisiones judiciales o administrativas que les afectan. Señala, no obstante, que este recurso deberá calificarse sistemáticamente como suspensivo para que pueda surtir pleno efecto.

4. Observaciones específicas

4.1. Sobre la información (Cap. II – Artículo 5)

4.1.1. El Comité recomienda que se añada lo siguiente: «los Estados miembros informarán a los miembros de la familia del solicitante de asilo de la posibilidad de presentar una solicitud por separado».

4.2. Sobre el internamiento y las condiciones de internamiento (Cap. II – Artículos 8 a 11)

4.2.1. Para el Comité, la norma general para el trato de los solicitantes de protección debe inspirarse en el artículo 7 de la propuesta de Directiva en la medida en que confirma el principio de libre circulación de las personas y que deben privilegiarse las soluciones alternativas a la detención.

4.2.1.1. Esto es, que el internamiento de los solicitantes (**artículo 8**) no podrá ni deberá practicarse salvo en circunstancias excepcionales, a saber:

- **si la solicitud de asilo es presentada después de que se le haya notificado al solicitante una medida de alejamiento;**
- en el marco de un procedimiento, para decidir sobre su derecho a entrar en el territorio, **en caso de internamiento o situación en una zona de espera.**

⁽¹⁰⁾ El artículo 37 se refiere, en particular, a la detención.

⁽¹¹⁾ Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 3-1: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.»

4.2.1.2. El Comité considera que, exceptuando estos dos casos, ningún solicitante de asilo puede ser detenido, y que una decisión de internamiento no puede justificarse en ningún caso por la necesidad de «determinar, confirmar o verificar su identidad o nacionalidad», y menos aún «para determinar los elementos en los que se base su solicitud de asilo, que en otras circunstancias podrían perderse».

4.2.1.3. El CESE propone que se modifique la redacción del artículo 9.5 refundido de la manera siguiente: «El internamiento continuado será revisado **de oficio** a intervalos razonables por una autoridad judicial, y a instancia del propio solicitante de asilo siempre que se surja una circunstancia o se disponga de nueva información que guarde relación con la legalidad del internamiento.»

4.2.2. El CESE considera que las condiciones del internamiento deberían garantizar un trato humano conforme a la dignidad con sustancial a la persona. En cuanto a las condiciones de internamiento (**artículo 10**) en centros especializados distintos de los establecimientos penitenciarios, sería legítimo que la agrupación del solicitante con ciudadanos que no hayan solicitado asilo no pueda hacerse sin **el consentimiento por escrito** del interesado (**artículo 10.1**).

4.2.3. Por otra parte, y habida cuenta de la diversidad de los modos de internamiento existentes en los distintos países de la Unión Europea, conviene precisar que el ACNUR y otras organizaciones podrán comunicarse con los solicitantes y visitarlos en **todos los lugares** de internamiento (**artículo 10.2**), y la misma terminología deberá prevalecer en el **artículo 10.3**.

4.2.3.1. Además, tal y como señaló en relación con la propuesta de refundición del Reglamento de Dublín 2 («Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida»⁽¹²⁾), el Comité aboga por que al solicitante de protección internacional se le notifique *en su lengua o en una lengua que afirme comprender*, incluso por intermedio de un intérprete jurado o mediante una traducción jurada, las informaciones que se detallan en el artículo 10.3.

4.2.4. En aras de la homogeneidad del texto, la expresión «**solicitantes de protección internacional**» deberá sustituirse por «solicitantes de asilo» (**artículo 11.4**).

4.2.5. El CESE valora positivamente la prohibición de internamiento de los menores no acompañados (artículo 11.1 refundido) y apoya la confirmación de que las personas con necesidades particulares no serán internadas en principio (artículo 11.5 refundido).

(12) Véase la página 115 del presente Diario Oficial.

4.3. *Sobre la escolarización de los menores, el empleo y la formación profesional (Cap. II – Artículos 14 a 16)*

4.3.1. La propuesta de Directiva tiene por finalidad facilitar y acelerar la integración de los solicitantes en sus países de acogida. La escolarización de los menores, el acceso a un puesto de trabajo y la formación profesional contribuirán a ello.

4.3.1.1. En este sentido, el Comité considera que conviene diferir lo menos posible la integración de los menores en el sistema educativo, que un plazo de «tres meses» parece demasiado largo y que se ganaría acortándolo a **dos meses (artículo 14.2)**.

4.3.2. El Comité aprueba la iniciativa de la Comisión encaminada a permitir a los solicitantes de asilo acceder al mercado laboral en un plazo máximo de seis meses y considera necesario reducir el margen de interpretación del artículo 15.1 precisando que «Los Estados miembros velarán por que los solicitantes tengan **efectivamente** acceso al mercado laboral», lo cual supone el acceso a los servicios sociales de acompañamiento de los solicitantes de empleo.

4.3.2.1. El Comité reconoce que las disposiciones de acogida pueden ser beneficiosas tanto para el Estado miembro como para el solicitante de asilo ya que le brindan una oportunidad para albergar cierto grado de confianza en sí mismo.

4.3.3. Recordando su dictamen⁽¹³⁾ sobre la primera Directiva en materia de acogida, el Comité insiste en que «la formación debe ofrecerse de la manera más abierta posible a los ciudadanos de los terceros países bajo protección de los Estados miembros, y ello por dos razones: en primer lugar, toda formación impartida a dichas personas repercutirá positivamente en el desarrollo de su país de origen en caso de retorno; (...) en segundo lugar, si las personas permanecen en un Estado miembro, su posterior acceso al mercado laboral se verá facilitado por la formación recibida». En este sentido, considera necesario circunscribir el margen de actuación de los Estados miembros en lo que se refiere a su interpretación del artículo 16 adoptando un enunciado más directo y completo: «los Estados miembros **autorizarán y organizarán** el acceso de los solicitantes de asilo a la formación profesional, con independencia de estos últimos tengan o no acceso al mercado laboral».

4.4. *Sobre las normas generales sobre condiciones materiales de acogida y atención sanitaria (artículo 17)*

4.4.1. El Comité recomienda que se precise que las normas seguirán siendo de aplicación durante los procedimientos de recurso.

(13) Véase el dictamen del CESE de 28.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros» (ponente: Sr. Mengozzi, coponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 48 de 21.2.2002) – Directiva 2003/9/CE).

4.4.2. El CESE respalda la refundición del artículo 17.5 porque debería servir para mejorar el nivel de las condiciones materiales de acogida en los Estados miembros en los que las cuantías actuales son insuficientes.

4.5. *Sobre la reducción o retirada del beneficio de las condiciones materiales de acogida (Cap. III, Artículo 20)*

4.5.1. El Comité muestra su preocupación por esta medida en caso de que el solicitante de asilo «*ya haya presentado una solicitud en el mismo Estado miembro*». En efecto, la práctica demuestra que una primera solicitud puede ir seguida de una solicitud de revisión justificada por la presentación de información complementaria sobre la situación del solicitante o de justificantes adicionales; con ello se penalizaría mucho al solicitante, que se vería excluido del sistema material de acogida. Por consiguiente, pide **que se suprima esta mención (artículo 20.1.c)**.

Además, esta medida parece contradecir el espíritu en el que se inspira el proyecto de refundición del «*Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional*»⁽¹⁴⁾ y las disposiciones previstas en el mismo.

4.5.2. El CESE acoge con satisfacción las propuestas para reducir las posibilidades de retirar el beneficio de las condiciones de acogida que figuran en el artículo 20.2 refundido y la propuesta de reforzar las disposiciones para garantizar que todos los solicitantes de asilo disfruten de unas condiciones materiales de acogida mínimas (artículo 20.4 refundido).

4.6. *Sobre las disposiciones relativas a las personas con necesidades particulares (Cap. IV – Artículos 21 a 24)*

El Comité desea que, en lo que se refiere a los menores, se precise sistemáticamente que «*el interés superior del niño*» deberá tenerse en cuenta **con referencia al artículo 3-1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (artículo 22.1)**.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

4.7. *Sobre las víctimas de la tortura y de la violencia (artículo 24)*

4.7.1. El Comité aboga por que las víctimas de la tortura y de la violencia y las personas que padezcan problemas de salud físicos o mentales reciban tratamiento en un centro hospitalario apropiado.

4.7.2. De ser necesario, se les debe permitir el acceso a un centro especializado. El personal sanitario generalista y especializado debe tener acceso a los centros de acogida o de internamiento y los solicitantes de protección internacional deben poder beneficiarse de un diagnóstico y un tratamiento específicos efectuados por personal sanitario competente y habilitado profesionalmente en el sistema general de salud vigente en el Estado miembro.

4.7.3. Aunque la Comisión Europea no ha propuesto enmiendas al artículo 13 que permite a los Estados miembros exigir un reconocimiento médico de los solicitantes por razones de salud pública, el Comité quiere recordar que la obligación de someterse a la prueba de detección del VIH conculca varios derechos humanos, en particular el derecho al respeto a la vida privada⁽¹⁵⁾. La prueba de detección no debe constituir un requisito previo para permitir la entrada en el territorio o el inicio del procedimiento de asilo a las personas que solicitan protección internacional. Por lo demás, el reconocimiento médico debería ir acompañado del suministro de información adecuada en una lengua que el solicitante comprenda (véase punto 4.2.3.1) y debería incluir garantías de que se respetan los requisitos del consentimiento, el asesoramiento y la confidencialidad, así como un seguimiento y un tratamiento médico apropiados.

4.8. *Sobre los recursos (cap. V – artículo 25)*

4.8.1. El Comité apoya que los Estados miembros deban garantizar la asistencia jurídica de los solicitantes (artículo 25.2), aunque considera necesario señalar que **el recurso será suspensivo (artículo 25.1)**, ya que de lo contrario puede perder su operatividad⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ COM(2008) 820 final, que ha sido objeto del Dictamen del CESE de 16.7.2009 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Texto refundido)»; ponente: Sra. Le Nouail Marlière (CESE 443/2009 - SOC/333; publicado también en el Diario Oficial).

⁽¹⁵⁾ De conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

⁽¹⁶⁾ Sentencia Gebremedhin v. Francia; TEDH de 26 de abril de 2007: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, 1950, artículo 3 y artículo 13, irreversibilidad del daño que puede ser causado en caso de materializarse el riesgo de tortura o de malos tratos, recurso de pleno derecho suspensivo. Apartados 66 et 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbk&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida» (Texto refundido)

[COM(2008) 820 final — 2008/0243 (COD)]
(2009/C 317/22)

Ponente: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

El 1 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición)»

COM(2008) 820 final - 2008/0243 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 455° Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 154 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El Comité acoge favorablemente el desarrollo que la Comisión propone del Reglamento «Dublín II» para reforzar la eficacia del sistema y asegurar que se respetan en la aplicación del procedimiento los derechos de toda persona que necesite protección internacional, así como para responder a las situaciones que experimentan algunos Estados miembros ante las dificultades de capacidad de acogida que no les permiten garantizar el nivel de protección necesario.

1.2. El Comité aprueba y apoya la voluntad de garantizar un acceso efectivo al procedimiento de solicitud de asilo y la obligación impuesta a todo Estado miembro responsable de proceder a una evaluación completa de las necesidades de protección de los solicitantes que le sean transferidos.

1.3. El Comité toma nota de los progresos que contiene la propuesta de la Comisión para garantizar normas de protección más elevadas, en particular al mejorar la información proporcionada a los solicitantes de asilo sobre el estado del procedimiento de examen de su solicitud, si bien señala algunas reservas sobre el aspecto lingüístico y la lengua en la cual se proporciona la información sobre el estado de la solicitud o del traslado. En efecto, dado que la información tiene valor de notificación y comporta el derecho de recurso y unos plazos, la notificación al solicitante de protección internacional debe hacerse siempre en su lengua o en una lengua que la persona reconozca comprender, incluida la intermediación de un intérprete jurado o de una traducción legalizada y de un defensor designado de oficio por los tribunales o elegido por el solicitante.

1.4. Los solicitantes de protección internacional deberían beneficiarse de una defensa de oficio y de asistencia jurídica gratuita.

1.5. El Comité acoge favorablemente la inclusión de las cláusulas humanitarias en las cláusulas discrecionales pero desea que se precise el marco de su aplicación, a fin de que estas cláusulas discrecionales y de soberanía no se vuelvan en contra de los intereses y la protección de los solicitantes de asilo.

1.6. Subraya la necesidad constante de examinar individualmente la situación de cada solicitante de asilo, incluida la fase de determinación de la responsabilidad del Estado miembro con vistas al examen exhaustivo de la solicitud y de considerar la protección subsidiaria si y solo si no se cumplen las condiciones que requiere el primer estatuto convencional (refugiado).

1.7. Reitera su recomendación a los Estados miembros y a la Unión Europea de no utilizar las listas de los terceros países denominados «seguros» en tanto no se establezca una lista común de todos los Estados miembros, presentada a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales, especialmente en la fase de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud.

1.8. El Comité lamenta que **la detención de los solicitantes de asilo** no sea declarada como una práctica inaceptable excepto en los casos ordenados por una autoridad judicial.

1.9. Expresa su deseo de que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los recursos sean calificados siempre como de efecto «suspensivo» en lo que respecta a los retornos forzosos o a los «pseudovoluntarios».

1.10. Recomienda que se aproveche la experiencia de las ONG dedicadas a la defensa de los derechos humanos permitiéndoles el acceso a los solicitantes de protección internacional y dando a los solicitantes de asilo la posibilidad de recibir asistencia y a los Estados miembros la posibilidad de utilizar sus competencias para participar eventualmente en programas de formación destinados a los responsables de examinar las solicitudes de protección, incluso durante la fase crucial de determinación del Estado miembro responsable, y de tener en cuenta la dimensión local permitiendo a las autoridades regionales y locales recurrir a la ayuda y el apoyo de las ONG competentes en la materia.

1.11. Recomienda a los Estados miembros que persigan más activamente a los delincuentes responsables de la trata de seres humanos, que ratifiquen los instrumentos internacionales de lucha contra la delincuencia -incluidos los dos protocolos adicionales del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional-, que supriman de su lista de terceros países seguros los países que no hayan ratificado estos instrumentos, así como la Convención de Ginebra sobre la protección de los refugiados, que garanticen asimismo la protección y eximan de acciones judiciales a las víctimas de tráfico y trata de seres humanos, respetando mejor su derecho a la protección internacional cuando solicitan asilo y protección, desde el momento en que los agentes de la autoridad tengan conocimiento de ello, y que aseguren consecuentemente su formación.

1.12. Confidencialidad y gestión de los datos personales

- El CESE acoge favorablemente las propuestas dirigidas a garantizar una mayor seguridad de los datos en Eurodac (COM-2008/825-3), incluida la inclusión de la obligación para cada Estado miembro de elaborar un plan de seguridad diseñado para proteger físicamente los datos, impedir el acceso a las personas no autorizadas y evitar, en particular, el uso, lectura, copia o registro indebido de los datos ⁽¹⁾. La gran vulnerabilidad de los solicitantes de asilo respecto de los riesgos que podrían derivarse de la publicación de datos requiere un alto nivel de confidencialidad y seguridad.
- El CESE también apoya las disposiciones que tienen por objeto asegurar «la gestión eficiente de los datos suprimidos», ya que garantizan que la información delicada no se conservará en la base de datos durante más tiempo del necesario, en particular, después de la expedición de un permiso de residencia o tras la salida de los Estados miembros.

1.13. Protección de los refugiados en los terceros países vecinos de la UE

El Comité anima a la UE a no delegar el tratamiento y examen individual de los casos de los solicitantes de asilo a países que aún no hayan ratificado la Convención internacional sobre el Estatuto de los Refugiados ⁽²⁾ o su protocolo adicional ⁽³⁾.

2. Introducción y síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se ha desarrollado en dos fases diferenciadas. La primera de ellas se inició en el

Consejo Europeo de Tampere (1999), después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, que otorgó una dimensión comunitaria a las políticas de inmigración y asilo. Esta primera fase concluyó en el año 2005.

2.2. En esta **primera fase** se elaboraron algunas directivas sobre el asilo y se inició una cierta cooperación entre los Estados miembros.

2.3. La **segunda fase** de la construcción del SECA se inició con el establecimiento del **programa de La Haya** (aprobado en noviembre de 2004), donde se establece que en 2010 se deberán haber alcanzado los objetivos principales del SECA, mediante la adopción de instrumentos y medidas destinados a lograr una mayor armonización y una mejora de las normas de protección con miras al sistema europeo común de asilo.

2.4. Como paso previo a la adopción de nuevas iniciativas, en el año 2007 la Comisión elaboró un **Libro Verde** ⁽⁴⁾, presentado a las diferentes instituciones europeas, a los Estados miembros y a la sociedad civil ⁽⁵⁾, sobre cuya base la Comisión adoptó después un Plan de acción en materia de asilo. Este último enumera las medidas que la Comisión tiene intención de adoptar para completar esta segunda fase del SECA.

2.5. El Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (denominado en lo sucesivo el Reglamento de Dublín) ⁽⁶⁾, cuya refundición propone ahora la Comisión, fue objeto de un dictamen del CESE ⁽⁷⁾.

2.6. El objetivo principal de la refundición propuesta es aumentar la eficacia del sistema y garantizar unas normas más estrictas de protección de las personas sujetas al «procedimiento de Dublín», cuyo objetivo esencial es determinar el Estado miembro responsable del examen de cada solicitud de asilo, de protección subsidiaria o de protección internacional en el sentido del Convenio de Ginebra de 1965, del Protocolo de Nueva York de 1967, así como de la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la acogida de los solicitantes de asilo, y de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los requisitos para su reconocimiento, actualmente también en proceso de refundición. Al mismo tiempo, la propuesta pretende contribuir a gestionar mejor las situaciones de presión extraordinarias que afectan a la capacidad de acogida de los Estados miembros.

⁽⁴⁾ COM(2007) 301 final, presentado el 6 de junio de 2007.

⁽⁵⁾ Sobre el que el CESE se pronunció en su dictamen de 12.3.2008 relativo al «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»; ponente: Sra. LE NOUAIL MARLIÈRE (DO C 204 de 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Véase el «Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país» (DO L 50 de 25.2.2003, p. 1).

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 20.03.2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país»; ponente: Sr. Sharma (DO C 125 de 27.5.2002).

⁽¹⁾ Véase el artículo 19 (COM-2008/825-3).

⁽²⁾ Ginebra, 1951.

⁽³⁾ Nueva York, 1967.

2.7. La propuesta mantiene los mismos principios subyacentes al Reglamento de Dublín vigente, a saber, que la responsabilidad del examen de una solicitud corresponde principalmente al Estado miembro que ha intervenido en mayor medida en la entrada y la estancia del solicitante en los territorios de los Estados miembros, con ciertas excepciones previstas para proteger la unidad familiar.

2.8. Mantiene en general las obligaciones recíprocas de los Estados miembros y las disposiciones que regulan las obligaciones de los Estados miembros respecto de los solicitantes de asilo sujetos al procedimiento de Dublín en la medida en que éstas afecten al desarrollo del procedimiento entre los Estados miembros o sean necesarias para garantizar la coherencia con otros instrumentos de asilo. Al mejorar las garantías de procedimiento existentes para asegurar un grado superior de protección, las nuevas disposiciones tienen por objeto únicamente responder a las necesidades particulares de las personas sujetas al procedimiento, evitando lagunas en lo que se refiere a su protección.

A fin de que sea conforme con la Directiva 2004/83/CE sobre los requisitos para el reconocimiento de los solicitantes de asilo, la propuesta actual de refundición amplía el ámbito de aplicación del Reglamento para incluir a los solicitantes (y beneficiarios) de la protección subsidiaria, mientras que el Reglamento (CE) n° 343/2003 inicial incluía solo a los solicitantes de asilo; asimismo mejora algunas disposiciones para garantizar el funcionamiento sin problemas del procedimiento y del sistema de determinación de la responsabilidad de cada Estado miembro, reforzando las garantías jurídicas de los solicitantes de protección internacional y permitiéndoles defender mejor sus derechos.

La propuesta refuerza la importancia de las medidas destinadas a preservar la unidad familiar y proteger a los menores no acompañados y «otros grupos vulnerables».

Por último, para evitar que, en casos de especial presión sobre ciertos Estados miembros con capacidades de acogida y absorción limitadas, los traslados del sistema de Dublín constituyan una carga para estos Estados miembros, se ha introducido en el Reglamento un nuevo procedimiento que permite suspender los traslados del sistema de Dublín.

3. Observaciones generales

3.1. Esta propuesta, inscrita en un conjunto de medidas anunciadas en el plan de acción en materia de asilo para la instauración del SECA (sistema europeo común de asilo) ⁽⁸⁾, forma parte del marco de armonización solicitado por el Comité y tiene en cuenta las deficiencias puestas de relieve en la consulta del Libro Verde sobre un futuro sistema europeo común de asilo. Cabe señalar no obstante que no pone en cuestión el principio de que la responsabilidad del examen de la solicitud de asilo compete al Estado miembro que haya desempeñado un papel principal en la entrada o la estancia del solicitante de asilo, salvo excepciones; que la Comisión se propone modificar su contenido, pero sin fijar un plazo (Resumen de la evaluación de impacto - SEC(2008) 2962/2963-2,

⁽⁸⁾ No se ha consultado al CESE sobre los cambios efectuados en el sistema Eurodac [COM(2008) 825]. Este Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, es directamente complementario del Reglamento de Dublín.

Capítulo «Control y evaluación», tercer párrafo), y que en principio fundamentaría la determinación de la responsabilidad según el lugar en el que se presente la solicitud (COM(2008) 820 - Exposición de motivos, 2. «Consulta de las partes interesadas», tercer párrafo).

3.2. El Comité señala que esta posición adoptada por la Comisión parece ser la defendida por una mayoría de Estados miembros, pero recuerda que, por su parte, desde 2001 se ha pronunciado firmemente en favor de brindar al solicitante de asilo la posibilidad de elegir «el país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo presentes las implicaciones culturales y sociales (...) determinantes para una integración más rápida» ⁽⁹⁾. Sobre el futuro SECA ⁽¹⁰⁾, señala que su posición está respaldada también por «numerosas organizaciones de la sociedad civil» y la ACNUR.

3.3. Una vez formulada esta reserva de principio, el Comité aprueba el hecho de que esté previsto un nuevo procedimiento para suspender los traslados del sistema de Dublín hacia un Estado miembro responsable que pudiera enfrentarse a presiones suplementarias.

3.4. El CESE observa que estas medidas reflejan la intención de ofrecer una mejor garantía jurídica y procedimental con el fin de respetar los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo.

3.5. El Comité lamenta que **la detención de los solicitantes de asilo** no sea declarada como una práctica inaceptable —excepto en los casos judicialmente establecidos de intención fraudulenta y de maniobra dilatoria del solicitante de asilo— y que esté prevista en circunstancias consideradas «excepcionales», según criterios que dejan un margen de apreciación demasiado importante a los Estados miembros y obligan a los defensores de los solicitantes a recurrir a procedimientos múltiples y prolongados.

3.6. El CESE aprueba la confirmación del principio de recurso contra toda decisión, en particular las decisiones que puedan conducir a un «traslado», y considera que los recursos deben ser calificados como de efecto «**suspensivo**» con el fin de que produzcan su efecto de garantía de pleno derecho, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁽⁹⁾ Véase en particular

— Dictamen del CESE de 20.3.2002 sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país [Dublín II]» (COM(2001) 447 final); ponente: Sr. Sharma (DO C 125 de 27.5.2002, p. 28-31).

— Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo»; ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 204 de 9.8.2008, p. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo, COM(2007) 301 final.

4. Observaciones particulares

4.1. Considerandos

4.1.1. Sobre la unidad familiar (12): la tramitación conjunta de las solicitudes de los miembros de una misma familia no debería tener como único objetivo garantizar «que los miembros de una misma familia no se separen» sino tener por objetivo también **garantizar la reunificación familiar** de las personas que buscan protección internacional, respetando al mismo tiempo los derechos autónomos de cada solicitante y, en particular, los de las mujeres.

4.1.2. El CESE apoya firmemente la propuesta de que **todo Estado miembro pueda abstenerse de aplicar los criterios de responsabilidad**, en particular, por motivos humanitarios (14).

4.1.3. El derecho de recurso con respecto a los traslados al Estado miembro responsable (16, 17) debería calificarse como de efecto **suspensivo**, a fin de no correr el riesgo de contradecir su objetivo de eficacia (1¹).

4.1.4. De conformidad con el Convenio de Ginebra, la **detención** de solicitantes de asilo (18) no puede considerarse sino en «circunstancias excepcionales». No obstante, en los considerandos del texto propuesto no se definen con precisión estas circunstancias excepcionales. El Comité considera que la posibilidad de detener a un solicitante de asilo debería preverse solo **en el caso de que hubiera presentado su solicitud tras habersele notificado previamente una medida de alejamiento**.

4.2. Objeto y definiciones (Capítulo I, artículos 1 y 2)

4.2.1. El Comité cuestiona la pertinencia de haber introducido «**el riesgo de fuga**» (artículo 2.1) en la serie de definiciones, dado que este concepto se utiliza después en el texto del Reglamento refundido con el fin de determinar los casos de «detención-retención». En cualquier caso, destaca la necesidad de limitar las «razones basadas en criterios objetivos definidos por ley» que permiten prever el riesgo de fuga de una persona sujeta a una decisión de traslado, precisando que dichas razones deben ser juzgadas por un tribunal competente en el respeto de los derechos de la defensa, conforme al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

4.3. Principios generales y garantías (Capítulo II, artículos 3 a 6)

Derecho a la información

4.3.1. El solicitante de asilo debe ser informado **de su derecho a recurrir contra una decisión de traslado y debe disponer de información sobre los medios de hacerlo**, no solamente de «la posibilidad» de hacerlo (artículo 4.1.e)).

(1¹) Gebremedhin v. Francia; TEDH de 26 de abril de 2007: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, 1950, artículo 3 y artículo 13, irreversibilidad del daño que puede ser causado en caso de materializarse el riesgo de tortura o de malos tratos, recurso de pleno derecho suspensivo. Apartados 66 y 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkmsource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. El Comité considera que limitarse a prever que «la información (...) se facilitará por escrito en la lengua cuya comprensión sea razonable suponerle al solicitante» confiere un poder de apreciación a los representantes de las autoridades si bien no puede garantizarse que dispongan de las competencias lingüísticas suficientes para ejercerlo (artículo 4.2). Debería precisarse que debe proporcionarse al solicitante la información **en una lengua que la persona reconozca comprender**.

Garantías para los menores

4.3.3. Si la consideración del «interés superior del niño» debe regir todo procedimiento (artículo 6.1), conviene precisar expresamente que ello ocurre **de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Convenio Internacional de los Derechos del Niño**, con el fin de hacer que esta consideración sea jurídicamente invocable ante los tribunales.

Familiares dependientes (artículo 11.1)

4.3.4. Con el fin de homogeneizar el texto, conviene sustituir la expresión «solicitante de asilo» por la de «**solicitante de protección internacional**».

4.3.5. El hecho de que el deseo del solicitante deba formularse «por escrito» puede limitar la capacidad de expresión del solicitante, lo que contradice el espíritu del texto. Sería más correcto precisar que **esta solicitud podrá formularse de cualquier forma que permita a las autoridades registrarla (por escrito, en una entrevista o con un cuestionario)**.

Cláusulas discrecionales (Capítulo IV, artículo 17)

4.3.6. El Comité aprueba la disposición según la cual «*la decisión de denegación de la petición (del Estado requerido a efectos de asunción de responsabilidad) deberá motivarse*» (artículo 17.2, apartado 3). Considera que debería precisarse también que «**a falta de respuesta en el plazo de dos meses, el Estado requerido pasará a ser responsable del examen de la solicitud**».

Procedimientos de asunción de responsabilidad y readmisión (Capítulo VI, artículos 20 a 31)

4.3.7. El Comité insta a los Estados miembros a que cursen lo antes posible la petición de readmisión (artículo 23.2) y, en cualquier caso, dentro del plazo recomendado por la Comisión (dos meses en caso de intervención de Eurodac, tres meses en los demás casos).

4.3.8. Si se quiere proporcionar al solicitante una información que sea lo más completa posible y comprensible para él no basta con una notificación efectuada «en la lengua cuya comprensión sea razonable suponerle a la persona» (artículo 25.1). Al igual que en el artículo 4.2, el Comité desearía que se precise que la notificación debe hacerse en una **lengua que el solicitante reconozca comprender**.

Debería precisarse que el recurso tiene efecto **suspensivo (artículos 25.2 y 26.1)**, como se menciona anteriormente (considerandos 16 y 17):

4.3.9. El Comité considera contradictorio que se promueva el derecho de **recurso** (con efecto suspensivo) para el solicitante al que afecte una decisión de traslado y, al mismo tiempo, se prevea que la persona afectada puede no ser autorizada a permanecer en el territorio en espera de que se resuelva su recurso o su solicitud de revisión (**artículos 26.3 y 26.4**).

4.3.10. Con el fin de respaldar el principio consagrado en el Convenio de Ginebra según el cual ningún Estado puede **detener** a una persona por el único motivo de que sea un solicitante de protección internacional (**artículo 27.1**), el Comité sugiere que **el artículo 27.3 se sitúe antes del artículo 27.2**, con el fin de destacar las soluciones alternativas a la detención.

4.3.11. El Comité aprueba que se precise explícitamente que solo se podrá detener a los menores **acompañados (artículo 27.10)**.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas»

[COM(2009) 28 final — 2009/0007(CNS)]

y la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad»

[COM(2009) 29 final — 2009/0004(CNS)]

(2009/C 317/23)

Ponente: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

El 13 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre los documentos siguientes:

«Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas»

(COM(2009) 28 final - 2009/0007 (CNS))

y

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad» (COM(2009) 29 final – 2009/0004 (CNS)).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de junio de 2009 (ponente: Sergio SANTILLÁN CABEZA).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de Directivas sobre asistencia mutua en el cobro de créditos fiscales y cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad porque responden a una perentoria necesidad. Las normas que se sustituyen, establecidas hace tres décadas, han demostrado su ineficacia frente a las actuales exigencias. El hecho de que actualmente se perciba sólo un 5 % de los créditos reclamados requiere una urgente respuesta.

1.2. Las propuestas de la Comisión atienden a estudios, sugerencias y recomendaciones que se han formulado en la UE, en los Estados miembros y en foros e instituciones internacionales, como el G-20 y la OCDE. También el CESE ha apoyado sin reservas, en varios dictámenes, las propuestas de dotar de mayor eficacia a los sistemas de cooperación entre los Estados en materia tributaria (punto 4.8 del presente dictamen).

1.3. La necesidad de la reforma se incrementa en la actualidad, cuando las sociedades deben afrontar las consecuencias sociales y económicas del cataclismo económico provocado por prácticas financieras especulativas y fraudulentas descubiertas desde finales de 2007. Esto, que supondrá durante años una fuerte carga para los contribuyentes, ha provocado una urgente demanda de adoptar medidas eficaces contra los defraudadores que actúan al amparo de paraísos fiscales o utilizan artilugios legales para evadir el pago de los impuestos.

1.4. La mundialización incrementa la necesidad de cooperación de los Estados en materia fiscal. En la UE, las libertades básicas que constituyen la esencia de su funcionamiento no pueden servir de cobertura para el incumplimiento del deber público de pagar los impuestos.

1.5. Como consecuencia de todo ello, la Comisión ha optado, acertadamente, por establecer una nueva regulación en estas materias en lugar de introducir reformas parciales en las normas actuales.

1.6. El CESE apoya el objetivo central de las propuestas de establecer una cultura administrativa comunitaria y de dotar a las administraciones de instrumentos adecuados que permiten las modernas tecnologías (como son los formularios tramitados electrónicamente) para lograr la simplificación y mayor rapidez en los trámites. Merecen destacarse también las previsiones establecidas sobre el régimen lingüístico, uno de los grandes obstáculos para la cooperación en materia tributaria (punto 5.1).

1.7. La obligación de información y sus límites que se establecen (punto 5.2) son acordes con la OCDE y tratan de impedir, acertadamente a juicio del CESE, el uso indebido del secreto bancario y otros procedimientos de apariencia legal para defraudar al fisco.

1.8. La participación de funcionarios del Estado requirente en las investigaciones que se realizan en el Estado requerido tiene antecedentes en ciertas normas actualmente vigentes (punto 5.3). En este y en otros aspectos, las propuestas preservan la soberanía de los Estados (punto 5.5).

1.9. Las garantías del contribuyente frente al fisco se mantienen en el marco de la cooperación entre Estados, ya que cuenta con la posibilidad de impugnar la legalidad de las investigaciones y de los actos que emanan de las autoridades (punto 5.4)

1.10. El CESE sugiere que la Comisión considere en el futuro la unificación de las normas tributarias (punto 5.6).

2. Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas (COM(2009) 28 final)

2.1. Motivación expuesta por la Comisión

2.1.1. Las normas jurídicas vigentes en materia de asistencia mutua ⁽¹⁾ adolecen de lentitud, disparidad, falta de coordinación y transparencia.

2.1.2. Las autoridades tributarias carecen de competencia para proceder al cobro de impuestos fuera del territorio de su Estado porque las normas tienen un carácter nacional: para lograrlo deben solicitar la asistencia de otro (u otros) Estados mediante procedimientos que se han revelado ineficaces. Esta limitación competencial crea un problema de dimensión creciente dado el aumento de la movilidad de capitales y personas. De tal manera, la libre circulación – un objetivo central de la Unión Europea – tiene en este caso una consecuencia negativa en cuanto favorece a los defraudadores. Es evidente, por lo tanto, la necesidad de adoptar nuevas medidas.

2.1.3. Basta para explicarlo el hecho de que en 2007 los Estados miembros recibieron 11 794 solicitudes de asistencia de otros Estados miembros para proceder al cobro de créditos tributarios. Sin embargo, los importes efectivamente percibidos sólo llegan a aproximadamente el 5 % del total.

2.1.4. El fraude es especialmente significativo en el caso del IVA, lo que provoca dos efectos que deben evitarse: falsea las condiciones de competencia en el mercado interior y disminuye la recaudación de los Estados miembros y de la Comunidad ⁽²⁾.

2.2. Medidas propuestas en materia de cobro de créditos

2.2.1. Ampliación del ámbito de aplicación de la asistencia mutua. A diferencia de la Directiva 2008/55/CE, que contiene una enumeración limitada de los créditos susceptibles de cobro, la propuesta

(1) Directiva 76/308/CEE del Consejo, de 15 de mayo 1976, posteriormente codificada por la Directiva 2008/55/CE del Consejo, de 26 de mayo de 2008.

(2) COM(2009) 28 final: «El efecto de la Directiva 2000/65/CE, que suprimió la posibilidad de hacer obligatoria la designación de representantes fiscales a efectos del IVA, unida al aumento del fraude en el IVA — en particular, el denominado fraude carrusel —, ha llevado a una situación en la que el 57,50 % de todas las peticiones de cobro corresponden a créditos del IVA (situación en 2007)». V. también la Comunicación de la Comisión sobre «Una estrategia coordinada para mejorar la lucha contra el fraude del IVA en la UE» (COM(2008) 807 final).

abarca ahora al «conjunto de impuestos y derechos recaudados por las subdivisiones territoriales o administrativas de los Estados miembros, o por cuenta de las mismas, incluidas las autoridades locales», las cotizaciones sociales de carácter público, «las restituciones, intervenciones y otras medidas» relacionadas con el FEA-GA ⁽³⁾ y el FEADER ⁽⁴⁾ y «las cotizaciones y otros derechos previstos en la organización común de mercado del sector del azúcar» (art. 1 y 2).

2.2.2. Mejora del intercambio de información. Además del intercambio espontáneo de información (art. 5) se añade, y ello tiene alta significación, la posibilidad de que los funcionarios de un Estado miembro tengan una participación activa en las actuaciones de otros Estados (art. 6).

2.2.3. Simplificación del procedimiento de notificación de documentos (arts. 7 y 8).

2.2.4. Mayor eficacia de las medidas de cobro y de las medidas cautelares (Capítulo IV). Estas disposiciones, que constituyen un aspecto destacable de la propuesta, se refieren a los siguientes aspectos:

- La regulación de la petición de cobro para su ejecución en el Estado miembro requirente (arts. 9 a 12).
- Consideración del crédito: «A efectos del cobro en el Estado miembro requerido, y salvo disposición en contrario, todo crédito que sea objeto de una petición de cobro tendrá la consideración de crédito del Estado miembro requerido» (art. 12.1) ⁽⁵⁾. El cobro se realizará en la moneda del Estado requerido.
- Otros aspectos relativos al cobro: información al Estado requirente, transferencia de las sumas eventualmente cobradas, intereses por mora, pago fraccionado (arts. 12.2 a 12.5).
- Las medidas cautelares para garantizar el cobro de los créditos (arts. 15 y 16).
- El límite de las obligaciones de la autoridad requerida (art. 17).
- La prescripción de los créditos (art. 18).
- Los gastos del procedimiento (art. 19).

2.2.5. Uniformidad y simplificación de las normas generales referidas a las solicitudes de asistencia en materia de impresos, comunicaciones, régimen lingüístico, etc. (arts. 20 a 23).

⁽³⁾ Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

⁽⁴⁾ Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

⁽⁵⁾ La vigente Directiva 2008/55/CE contiene una disposición similar (art. 6, párrafo 2º). Según los términos del precepto, el crédito no es del Estado requerido pero **tiene la consideración** de serlo, es decir, un trato similar al que concede el Estado requerido a sus propios créditos.

3. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (COM(2009) 29 final)

3.1. Motivación expuesta por la Comisión

3.1.1. Tanto el Grupo de Alto Nivel del Consejo en materia de fraude ⁽⁶⁾ como la Comisión ⁽⁷⁾ y los Estados miembros han constatado que no son adecuadas las normas relativas a la asistencia mutua entre las autoridades competentes en el ámbito de los impuestos directos y de los impuestos sobre las primas de seguros ⁽⁸⁾. Según la Comisión, las graves deficiencias de la Directiva 77/799 producen una dificultad creciente para determinar correctamente los impuestos, afectan al funcionamiento de los sistemas fiscales y llevan aparejada la doble imposición, que, a su vez, incita a la evasión y al fraude fiscal cuando, por otra parte, las atribuciones de control siguen ejerciéndose a escala nacional ⁽⁹⁾.

3.1.2. Como consecuencia, se propone adoptar un enfoque innovador que excede de la mera introducción de modificaciones a la directiva vigente. El nuevo régimen constituye, por lo tanto, un marco jurídico nuevo e integrado que contempla todos los aspectos fundamentales de la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad reforzando de manera notable la capacidad de las autoridades para combatir el fraude y la evasión fiscal.

3.1.3. Dado que se trata de establecer mecanismos eficaces de colaboración entre las autoridades comunitarias y los Estados miembros, así como de estos entre sí, el objetivo central de ambas propuestas es el establecimiento de reglas comunes dentro del respeto a la plena soberanía nacional en materia tributaria.

3.2. Medidas propuestas para mejorar la cooperación administrativa entre los Estados

3.2.1. Ampliación del ámbito en términos similares a los de la propuesta precedente (cobro de créditos).

3.2.2. Intercambio de información. Se prevén al respecto tres supuestos de intercambio:

- Previa solicitud por parte de la autoridad requirente (arts. 5 a 7). La solicitud de información puede conllevar la realización de «cualquier investigación administrativa» para obtenerla.
- Automático (art. 8). Se trata de la comunicación sistemática de información preestablecida de un Estado a otro, sin solicitud previa, a intervalos regulares fijados con anterioridad o a medida que se vaya disponiendo de ella (art. 3.4). Sin

⁽⁶⁾ Informe de mayo de 2000 (Documento 8668/00 del Consejo «Fight against tax fraud»).

⁽⁷⁾ V. Comunicaciones de 2004 (COM(2004) 611 final) y 2006 (COM(2006) 254 final).

⁽⁸⁾ Directiva 77/799/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1977.

⁽⁹⁾ COM(2009) 29 final, p. 2.

embargo, será el procedimiento de comitología del art. 24 el que determine, en el plazo de dos años, los aspectos específicos de este intercambio de información.

- Espontáneo, cuando la autoridad competente de un Estado miembro lo considera oportuno (art. 9).

3.2.3. Otras expresiones de colaboración:

- Presencia de funcionarios de la autoridad requirente en las oficinas de la administración y participación en las investigaciones administrativas de la autoridad requerida (art. 10).
- Controles simultáneos de una o más personas en distintos territorios (art. 11).
- Formalidades de la notificación administrativa decidida en otro Estado (art.12).

3.2.4. Aspectos generales de la cooperación administrativa.

- Información de retorno (art. 13). Se hace hincapié, entre otras cosas, en la celeridad de las respuestas.
- Intercambio de buenas prácticas y de experiencia (art. 14).
- Diversos aspectos de la cooperación. Las autoridades (requirente o requerida) podrán transmitir la información y la documentación que obtengan a otras autoridades y utilizarlas para fines distintos de los originariamente previstos (art. 15). Otros aspectos contemplados son: condiciones a las que están sometidas las obligaciones de los Estados (art. 16); límites de los deberes de colaboración (art. 17); aplicación del principio de «nación más favorecida» (art. 18); formularios y formatos electrónicos (art. 19); y utilización de la red común de información (red CCN. Art. 20).

4. Observaciones generales

4.1. El CESE comparte plenamente la afirmación de la Comisión de que «en la era de la mundialización, la necesidad de asistencia mutua de los Estados miembros en el ámbito de la fiscalidad y, en particular, de la fiscalidad directa se hace cada vez más imperiosa. El enorme incremento de la movilidad de los sujetos pasivos, el número de transacciones transfronterizas y la internacionalización de los instrumentos financieros dificulta de forma creciente la adecuada determinación de los impuestos adeudados por parte de los Estados miembros, al tiempo que estos últimos siguen afeerrados a su soberanía nacional en lo que atañe al nivel de los impuestos» ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Exposición de motivos, COM(2009) 29 final.

4.2. Las dos propuestas parten de constatar que las normas establecidas hace más de tres décadas (en momentos en que la UE contaba con nueve Estados miembros) son insuficientes en la actualidad en virtud de los cambios producidos en el mercado interior desde entonces: en la segunda mitad de los años setenta aún no se había logrado la libre circulación y la integración era escasa.

4.3. Desde hace años, existe una preocupación por los elevados niveles de fraude y de evasión fiscal en la UE. En 2004, la Comisión se refirió a esta cuestión con motivo de escándalos provocados por las prácticas irregulares de algunas empresas⁽¹¹⁾ sugiriendo una serie de medidas para «mejorar la transparencia de los sistemas fiscales», proponiéndose elaborar «propuestas concretas destinadas a los casos de fraude y evasión fiscal que impliquen estructuras complejas y opacas». Mencionando casos concretos⁽¹²⁾, señalaba la Comisión que esos escándalos «han suscitado incertidumbre en los mercados de capitales, perjudicando a toda la economía».

4.4. Cinco años después se constata que los hechos relatados en la Comunicación de 2004 resultan nimios comparados con los que han estallado en los últimos tiempos y también es sensiblemente mayor el daño sufrido por la economía.

4.5. Esta materia tiene ahora un alcance global como consecuencia del cataclismo económico y financiero provocado por las prácticas fraudulentas que comenzaron a salir a la luz desde finales de 2007. Uno de los cometidos del G-20 es proponer el establecimiento de reglas internacionales para dar transparencia y fiabilidad a las transacciones comerciales combatiendo el fraude y la evasión fiscal⁽¹³⁾.

4.6. Los escándalos suscitados en algunos países de la Unión por los mecanismos de evasión de impuestos al amparo de los paraísos fiscales (como es el caso de los fraudes perpetrados en Liechtenstein en perjuicio de la hacienda alemana) han producido un generalizado rechazo de la población, que reclama medidas más eficaces para combatir la evasión fiscal y la delincuencia financiera.

4.7. El intercambio de información y la mayor facilidad de acceso a los datos para luchar contra el fraude fiscal son también uno de los objetivos de la OCDE⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Comunicación de la Comisión sobre la prevención y la lucha contra las prácticas irregulares empresariales y financieras (COM(2004) 611 final).

⁽¹²⁾ Como Parmalat y Enron, cuyos accionistas perdieron 67 mil millones de dólares.

⁽¹³⁾ G-20 Declaración de Washington (15/11/2008): «Tax authorities, drawing upon the work of relevant bodies such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), should continue efforts to promote tax information exchange. Lack of transparency and a failure to exchange tax information should be vigorously addressed.»

⁽¹⁴⁾ Global Forum on Taxation, en el que participan también países no-OCDE. V. «Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation». OCDE, agosto de 2008.

4.8. A lo largo de los años el CESE ha apoyado firmemente las medidas de refuerzo de la cooperación reclamando mayores instrumentos y mecanismos de control⁽¹⁵⁾.

4.9. En línea con todos esos antecedentes, el CESE acoge con satisfacción las dos propuestas de directiva en cuanto suponen un sensible avance en la integración europea. El cumplimiento de las obligaciones tributarias es una base esencial para el funcionamiento del Estado social.

5. Observaciones particulares

5.1. La creación de una cultura administrativa comunitaria

5.1.1. Para el CESE, el aspecto más destacable en ambas propuestas – particularmente en la referida a cooperación administrativa – es la voluntad de crear una cultura administrativa comunitaria que resulta fundamental en la lucha contra el fraude, como se destaca en la Comunicación de 2006⁽¹⁶⁾.

5.1.2. Esta decisión, que responde a la experiencia constatada en las administraciones fiscales a lo largo del tiempo, se traduce en diversos aspectos, como: la obligación de designar en cada Estado Miembro una única oficina tributaria de enlace, pudiendo también designarse servicios específicos de enlace que mantendrán comunicaciones directas entre sí; la posibilidad de designar funcionarios competentes facultados para participar directamente en las actuaciones; el establecimiento de plazos (que actualmente no existen) para la transmisión de la información; la obligación de informar «de retorno», etc.

⁽¹⁵⁾ V. Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión relativa a la necesidad de elaborar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal», DO C 161 de 13.7.2007, p. 8. En este dictamen figura una exhaustiva referencia de la normativa comunitaria. También, dictámenes sobre las siguientes propuestas:

— «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/799/CEE del Consejo relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos e indirectos», DO C 80 de 3.4.2002, p. 76.

— «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales» y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/799/CEE del Consejo, relativa a la asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos, de determinados impuestos sobre consumos específicos y de los impuestos sobre las primas de seguros y la Directiva 92/12/CEE del Consejo, relativa al régimen general, tenencia, circulación y controles de los productos objeto de impuestos especiales», DO C 112 de 30.4.2004, p. 64.

— «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario destinado a Mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)», DO C 93 de 27.4.2007, p. 1.

⁽¹⁶⁾ Recoge una consideración del grupo ad hoc del Consejo sobre el fraude fiscal (V. COM(2006) 254, punto 3.1).

5.1.3. El CESE aplaude el establecimiento de formularios normalizados y formatos electrónicos, que agilizarán sensiblemente la realización de los trámites.

5.1.4. También debe destacarse la simplificación del régimen lingüístico – un gran obstáculo para la cooperación y motivo de encarecimiento de los trámites – y el uso de las nuevas tecnologías en esta materia en cuanto los formularios pueden traducirse automáticamente.

5.2. *Los límites de la cooperación administrativa, el secreto bancario, la actuación de intermediarios y la participación en el capital*

5.2.1. La cooperación administrativa prevista está sujeta a limitaciones. El Estado miembro requerido deberá facilitar la información solicitada «siempre que ello no suponga una carga administrativa desproporcionada» y que el Estado requirente «haya agotado las fuentes habituales de información» que podría haber utilizado. Sin embargo, el Estado requerido podrá denegar la petición en determinados supuestos: a) si las investigaciones o la recopilación de información que se solicita infringe su propia legislación; b) si, por motivos legales, el Estado requirente no pudiera facilitar información similar a la que solicita; c) si ello supusiera la divulgación de un secreto comercial, industrial o profesional, de un procedimiento comercial, o de una información cuya divulgación sea contraria al interés público ⁽¹⁷⁾. El CESE considera adecuadas tales limitaciones.

5.2.2. Pero no podrá negarse el Estado requerido «por el hecho de que esa información obre en poder de un banco u otra entidad financiera, un representante o una persona que actúe en calidad de intermediario o agente fiduciario, o porque esté relacionada con la participación en el capital de una persona» ⁽¹⁸⁾. Dada la experiencia reiteradamente comprobada en materia de fraude fiscal, el CESE aplaude esta aclaración, sin la cual los objetivos perseguidos por ambas propuestas para lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias podrían verse frustrados ⁽¹⁹⁾.

5.2.3. Debe destacarse que las obligaciones de información y sus límites están contemplados en términos similares con la Convención Modelo de la OCDE ⁽²⁰⁾.

5.3. *La presencia de funcionarios de otro Estado miembro*

5.3.1. Tanto la propuesta de Directiva sobre cooperación administrativa como la de asistencia para el cobro de créditos establecen la posibilidad de que funcionarios del Estado requirente estén presentes en las investigaciones administrativas que se realizan en el Estado requerido. El CESE considera adecuada esta forma de cooperación, que está sometida a dos importantes condiciones:

⁽¹⁷⁾ COM(2009) 29 final, art. 16.

⁽¹⁸⁾ COM(2009) 29 final, art. 17.2.

⁽¹⁹⁾ Se calcula que en Suiza se encuentra aproximadamente un tercio de los 11 billones de dólares de capital personal clandestino en el mundo. «Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained» (Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model Convention with respect to taxes on income and capital, arts. 26 y 16; OECD, 17 de julio de 2008.

que haya un acuerdo entre la autoridad requirente y la autoridad requerida y que los funcionarios «se atengan a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado miembro requerido» ⁽²¹⁾.

5.3.2. La presencia de funcionarios de otro Estado miembro ya está prevista en el caso de los impuestos especiales ⁽²²⁾ y del IVA ⁽²³⁾, aunque en el presente caso las competencias son mayores puesto que los funcionarios pueden ejercer las facultades de inspección.

5.4. *Legalidad del instrumento de ejecución del crédito tributario*

5.4.1. Suscita especial interés lo relativo a la legalidad de los procedimientos de investigación que pueden llevar a cabo las autoridades tributarias. El CESE considera que esa cuestión está adecuadamente contemplada en la propuesta de Directiva sobre asistencia para el cobro de créditos. De entrada, debe tenerse presente que los sistemas previstos, tanto en las dos propuestas de Directiva que son objeto del presente dictamen como en los casos del IVA e impuestos especiales, sólo establecen procedimientos de **cooperación** entre los Estados, que conservan plena soberanía para determinar la legalidad de los procedimientos de investigación que realizan en su territorio.

5.4.2. Conforme a los principios generales, los funcionarios deben actuar conforme a la ley ⁽²⁴⁾ y los actos administrativos tienen presunción de validez. Como consecuencia, obligan al cumplimiento, quedando a salvo el derecho del interesado para impugnarlos ante los tribunales de justicia. En materia de litigios relativos al cobro de créditos, es competencia del Estado miembro que los reclama (es decir, el Estado requirente) determinar la validez del crédito, del instrumento inicial de ejecución, del instrumento uniforme y de las notificaciones que dicho Estado efectúa ⁽²⁵⁾.

5.4.3. En cambio, en caso de litigio, corresponde a las instancias correspondientes del Estado requerido determinar, si son impugnadas, las medidas de ejecución o las notificaciones por este Estado realizadas ⁽²⁶⁾. En ambos supuestos, la garantía del contribuyente está asegurada, porque, salvo que la ley prevea la posibilidad referida en el punto siguiente, se suspende el procedimiento de ejecución en la parte del crédito afectada por el litigio. Está prevista la obligación de los Estados de informar sobre las impugnaciones, aunque, naturalmente, también podrán hacerlo los interesados.

⁽²¹⁾ COM(2009) 28 final, art. 6.2 y COM(2009) 29 final, art. 10.2.

⁽²²⁾ Reglamento (CE) n° 2073/2004 del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales, art. 11.

⁽²³⁾ Reglamento (CE) n° 1798/2003 del Consejo, de 7 de octubre de 2003, relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 218/92, art. 11.

⁽²⁴⁾ Según el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, «el funcionario velará por que las decisiones que afecten a los derechos o intereses de los ciudadanos estén basadas en la ley y que su contenido cumpla la legislación» (art. 4).

⁽²⁵⁾ COM(2009) 28 final, art. 13.1.

⁽²⁶⁾ COM(2009) 28 final, art. 13.2.

5.4.4. En el caso de créditos impugnados judicialmente se podrán adoptar medidas cautelares si lo permite la legislación del Estado requerido. Además, si así lo establece la legislación del Estado requirente, éste puede solicitar el cobro ante los tribunales mediante resolución motivada ⁽²⁷⁾.

5.4.5. En lo que concierne a la legislación penal, debe recordarse que es competencia exclusiva de los Estados miembros ⁽²⁸⁾.

5.5. *La soberanía de los Estados miembros*

5.5.1. El CESE destaca que las propuestas respetan plenamente la soberanía de los Estados miembros, que, en definitiva, en el marco de las Directivas, aplican su propia legislación y sus propias instituciones en los ámbitos que les corresponden. Entre otros supuestos, son ilustrativos de ello los casos a los que se refieren los puntos 5.3 y 5.4 de este dictamen.

5.5.2. Esto concierne también a la revelación de información y documentación recibidas en el marco de la Directiva, en cuanto se prevé que:

- La autoridad (requirente o requerida) pueda transmitirla a otras autoridades del mismo Estado miembro cuando así lo autorice su legislación. La información puede utilizarse incluso para fines distintos de los tributarios.
- La autoridad competente de un Estado miembro la transmita a su vez a la autoridad competente de un tercer Estado miembro «siempre que dicha transmisión se atenga a los marcos y procedimientos previstos en la presente Directiva».
- Por otra parte, toda la documentación e información que la autoridad requirente reciba puede ser utilizada como elemento de prueba en las mismas condiciones que la obtenida en su propio territorio ⁽²⁹⁾.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

5.5.3. A diferencia de lo que prevé el Acuerdo sobre Intercambio de Información Tributaria de la OCDE ⁽³⁰⁾ no se requiere la autorización del Estado requerido.

5.6. *Conveniencia de unificar las normas*

5.6.1. Regulaciones con idéntico o similar contenido se incluyen en ambas propuestas de Directivas. Un ejemplo de ello es el relativo a la notificación de documentos ⁽³¹⁾ y pueden citarse otros. Como se ha señalado, la presencia de funcionarios de otros Estado está contemplada en dos Directivas y dos Reglamentos que, además, difieren en la amplitud de facultades.

5.6.2. Como mejor técnica legislativa considera el CESE que, en el futuro, debería realizarse un esfuerzo para unificar la legislación tributaria en la medida en que fuera posible.

5.7. *La puesta en práctica del nuevo sistema*

5.7.1. La puesta en vigor del complejo sistema de nueva planta que se propone implantar supondrá un esfuerzo considerable para las instituciones comunitarias y nacionales. En primer lugar, por los plazos: se establece como fecha límite de transposición de las dos directivas (que afectan a diversas materias del ordenamiento jurídico) el 31 de diciembre de 2009, lo que parece de difícil cumplimiento. Exigirá un trabajo intenso la elaboración, por parte del Comité de Cooperación Administrativa en materia Tributaria, en el plazo de dos años, de las normas referidas al intercambio automático de información.

5.7.2. En segundo lugar, la adaptación de los aparatos administrativos a las nuevas exigencias implicará la dotación de recursos materiales y humanos adecuados a las administraciones tributarias. Es particularmente destacable la necesidad de realizar un esfuerzo para la formación de los funcionarios, lo que en muchos casos requerirá asignaciones presupuestarias adicionales.

5.7.3. En todo caso, señala el CESE que los objetivos de las propuestas sólo se materializarán en resultados tangibles en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal si hay una decidida voluntad política de poner los medios adecuados.

⁽²⁷⁾ Si la sentencia fuera favorable al deudor la autoridad requirente deberá hacerse cargo de la devolución de todo importe cobrado, junto con las indemnizaciones debidas, con arreglo a las disposiciones vigentes en el Estado miembro de la autoridad requerida. COM(2009) 28 final, art. 13.4, último párrafo.

⁽²⁸⁾ «... sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior», Tratado de la Unión Europea, art. 33.

⁽²⁹⁾ COM(2009) 29 final, arts. 15.1, 15.2 y 15.3.

⁽³⁰⁾ La información no podrá comunicarse a ninguna otra persona, entidad, autoridad o a cualquier otra jurisdicción sin el expreso consentimiento por escrito de la autoridad competente de la Parte requerida (art. 8).

⁽³¹⁾ COM(2009) 28 final, arts. 7 y 8; COM(2009) 29 final, art. 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Integración regional para el desarrollo de los países ACP»

COM(2008) 604 final

(2009/C 317/24)

Ponente: **Gérard DANTIN**

Coponente: **Luca JAHIER**

El 1 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Integración regional para el desarrollo de los países ACP»

COM(2008) 604 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de mayo de 2009 (ponente: **Gérard Dantin**; coponente: **Luca Jahier**).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 16 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Así como ya expresó en documentos anteriores, el Comité considera que la integración regional de los países ACP es uno de los requisitos esenciales de su desarrollo. Éste, a su vez, contribuirá a profundizar la integración, sentando así las premisas de un círculo virtuoso.

1.2. Así, acoge con satisfacción los análisis y orientaciones que figuran en la Comunicación sometida a examen y desea, además, que la integración regional constituya uno de los aspectos que estructuren la revisión del Acuerdo de Cotonú en 2010.

1.3. No obstante, el CESE lamenta que en la Comunicación no se analicen los escollos descubiertos hasta ahora y que no se establezcan más claramente las prioridades en materia de puesta en práctica.

1.4. El Comité pone de relieve determinados factores que influyen de manera ineludible en el avance de la integración regional. **Respecto de cada uno de ellos la UE puede y debe asumir una importante función contributiva.**

1.5. La integración regional no podrá lograrse sin una mayor estabilidad de los Estados. **La paz y la seguridad deben ser unas de las prioridades de la Unión Europea.**

1.6. El desarrollo de los países ACP constituye uno de los requisitos de su integración regional que, a su vez, favorecerá su desarrollo.

1.7. Dicho desarrollo depende, en particular, de:

— la reorientación del contenido del crecimiento que lleve a la diversificación de la economía, de las estructuras de producción y de los sistemas de servicios;

— un desarrollo rural y sostenible que garantice la seguridad alimentaria;

— el fortalecimiento del sector privado, en particular de las PYME;

— una buena gobernanza enfocada en su conjunto, especialmente por lo que se refiere al respeto de los derechos humanos y de los trabajadores, del Estado de Derecho, la democracia y la lucha contra la corrupción. **A este respecto, el Comité expresa su asombro por el hecho de que en ningún momento se menciona la corrupción en la Comunicación.** Desea que se supedite la atribución, en particular, de los 1,75 millones de euros del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destinados a contribuir al desarrollo de la integración a la trazabilidad de su empleo;

— la participación efectiva de los agentes no estatales como quedó consagrado en el Acuerdo de Asociación Económica Cariforum-CE. A este respecto, convendrá promover, tanto política como financieramente, las redes socioprofesionales de alcance regional.

1.8. El Comité anima a que prosiga la reflexión o puesta en práctica de las cuestiones siguientes:

— la utilidad y posibilidad de apoyar aquellas cooperaciones regionales en las que participan regiones ultraperiféricas de la UE junto con las regiones ACP integradas que constituyen su entorno geográfico;

— el obstáculo que los acuerdos de asociación económica (AAE) provisionales referidos a un único Estado podrían constituir para la conclusión de AAE regionales y las posibles soluciones al respecto;

- la traba que podrían suponer igualmente para la integración regional las negociaciones de AAE relativos a conjuntos regionales distintos de los ya constituidos;
- las consecuencias que podría tener para la integración regional, en particular en África, la naturaleza y diversidad de las «potencias» económicas que han evolucionado y se han visto reforzadas estos últimos años;
- las consecuencias de la crisis financiera y económica actual.

2. Antecedentes

2.1. Cabe razonablemente admitir que la tendencia dominante del nuevo milenio sea la competencia mundial. Ante las oportunidades y los retos que entraña la globalización, uno de los elementos de respuesta en todos los Estados, de cualquier continente, consiste en integrar regionalmente su economía en la de los países vecinos y crear bloques económicos regionales más amplios y más competitivos (TLCAN, ASEAN, APEC, Mercosur, Cariforum, etc.) con el fin de participar en los intercambios internacionales, no sólo como Estado, sino también como potencia regional.

2.2. En ninguna otra parte resulta esta evolución tan urgente como en los países ACP y, especialmente, en África ⁽¹⁾, donde los efectos combinados de varios factores (economía relativamente poco desarrollada, gran pobreza, términos de los intercambios, herencia colonial de los trazados fronterizos, mala gestión, conflictos a menudo endémicos, corrupción, etc.) aún no les han permitido acceder a un puesto significativo en los intercambios internacionales, pese al tamaño nada desdeñable de sus mercados y a las potencialidades que entrañan.

2.3. Así, la ayuda a la integración regional ha constituido una de las piedras angulares de la política de cooperación de la Unión Europea a favor de los países ACP. El apoyo de la Unión Europea a la política de integración económica está enraizada, desde 1969, en el Convenio de Yaundé, mediante la definición del concepto de cooperación acompañada del fomento de las asociaciones. Desde entonces, la UE, a través de los distintos convenios (Lomé, Cotonú) prosiguió su cooperación tanto política como técnica y financiera ⁽²⁾. Posteriormente, este tema se desarrolló y se amplió, más allá de los países ACP, al conjunto de los países en desarrollo ⁽³⁾. Por otra parte, cabe recordar que, en la cumbre UE-África celebrada los días 8 y 9 de diciembre de 2007 en Lisboa, uno de los ocho planes de acción seleccionados se refiere «a la integración regional y las infraestructuras» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Al margen de su tamaño, África recibe el 95 % de las ayudas concedidas al conjunto de los países ACP.

⁽²⁾ Está previsto analizar los dispositivos muy claros previstos en el Acuerdo de Cotonú tanto en materia de objetivos (artículo 1) como de estrategia de cooperación y de integración regional (artículos 28, 29 y 30, así como anexo 1). Dichos dispositivos siguen en vigor y deben volver a proponerse y relanzarse.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión «Apoyo de la Comunidad Europea para la integración regional entre países en desarrollo», COM(1995) 219 final de 16 de junio de 1995.

⁽⁴⁾ El objetivo consistía en apoyar el programa de integración africana; reforzar las capacidades africanas en materia de normas, de legislación y de control de calidad; y poner en práctica la asociación UE-África en materia de infraestructuras. A este respecto, véase el Dictamen del DO C 77 de 31.3.2009, pp. 148-156 sobre el tema «La estrategia UE-África».

2.4. La Comunicación sometida a examen tiene por objeto volver a situar el marco y el contexto de la integración regional, así como hacer balance de los avances logrados y de los retos que cabe afrontar. Define, asimismo, los objetivos que han de perseguirse y propone un planteamiento de apoyo para alcanzarlos.

2.5. Con el presente dictamen, tras describir y considerar el contenido esencial de la Comunicación, se pretende formular al respecto una serie de consideraciones y observaciones generales, particulares y específicas. Para ello se basará en el conjunto de trabajos anteriores del Comité, tanto dictámenes ya emitidos como seminarios regionales en los que congregó a la sociedad civil organizada de distintas regiones ACP o, también, conferencias que reunieron, en Bruselas, a agentes no estatales (ANE) del conjunto de los países ACP.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1. Tras describir sucintamente «un contexto cambiante» y tras recordar la acción constante y emprendida hace ya tiempo por la Unión Europea junto con una serie de iniciativas políticas recientes en favor de la integración regional de los países ACP [programación regional del 10º Fondo Europeo de Desarrollo, intensas negociaciones de los acuerdos de asociación económica (AAE), etc.], mediante esta Comunicación se pretende hacer un balance, revisar la coherencia de la actuación de la Unión Europea y esbozar la vía que cabe seguir, utilizando los instrumentos de la UE.

3.2. Para ello, el balance de las acciones ya emprendidas y las perspectivas de futuro se desarrollarán en cuatro capítulos principales:

- principales objetivos de la integración regional;
- logros y retos de la integración regional de los países ACP;
- desarrollo del planteamiento del apoyo de la UE que se articula en torno a cinco prioridades:
 - fortalecimiento de las instituciones regionales;
 - creación de mercados regionales integrados;
 - apoyo al desarrollo empresarial;
 - conexión de las redes de infraestructuras regionales;
 - desarrollo de políticas regionales para el desarrollo sostenible;
- aprovechamiento al máximo de los instrumentos de la UE, fomentando el diálogo político tanto de ámbito global como regional y nacional, apoyando, además, sistemáticamente la creación o el fortalecimiento de foros regionales de la sociedad civil. Este refuerzo del respaldo comunitario llevará a valorizar el 10º FED.

4. Consideraciones generales

4.1. En diversas ocasiones el Comité Económico y Social Europeo ha abordado en sus trabajos la integración económica regional de los países ACP.

4.1.1. Por ejemplo, en tres seminarios regionales organizados por el Comité (celebrados en Yaundé, en mayo de 2003, en las islas Fiyi en octubre de 2004, y en Bamako en febrero de 2006), la integración regional fue el tema central que dio lugar a la elaboración de dos dictámenes.

4.1.2. Esta reflexión se concretó en la conferencia ACP de los agentes no estatales celebrada en Bruselas, en junio de 2005. En el acta de la misma se recoge que la adaptación de los países ACP a la apertura comercial requiere reforzar su integración regional. Conviene acelerar la constitución de auténticos mercados comunes en África, el Caribe y el Pacífico. Mejor organizados sobre tales bases, esos países podrán defender mejor sus propios intereses económicos y sociales frente a la globalización.

4.1.3. Más recientemente, en un dictamen exploratorio emitido a petición del Comisario Michel, sobre el tema «La estrategia UE-África»⁽⁵⁾, el Comité afirma esencialmente: **«el desarrollo económico de África pasa, en primer lugar y ante todo, por la profundización de su mercado interior, capaz de desarrollar un crecimiento endógeno que permita estabilizar y asentar el continente en la economía mundial. La integración regional y el desarrollo del mercado interior son los puntos de apoyo, los trampolines que permitirán que África pueda abrirse positivamente al comercio mundial.** Desde este punto de vista, el Comité lamenta que hasta el momento no hayan concluido las negociaciones regionales de los acuerdos de asociación económica, cuando precisamente la integración económica es uno de sus objetivos.»

4.2. Partiendo de sus reflexiones y puntos de vista publicados con anterioridad, **el Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la Comunicación** sometida a examen y el conjunto de las orientaciones que formula. Por otra parte, considera que la integración regional, habida cuenta de su importancia, debe ser uno de los aspectos que estructuren la revisión del Acuerdo de Cotonú en 2010, respecto tanto a la evaluación conjunta de los agentes de la asociación como al refuerzo y a la reactivación prioritaria del dispositivo para los próximos años.

4.3. Sin embargo, lamenta que la Comunicación analizada no acometa la realización de manera más detallada, e incluso exhaustiva, de un inventario y de un análisis crítico de las dificultades encontradas hasta ahora que hayan frenado la integración regional. Este análisis habría permitido identificar los escollos que deben evitarse y así habría permitido definir, de manera racional, las orientaciones que han de proponerse en materia de cooperación. De igual modo, el Comité considera que la Comunicación habría resultado más legible y fácil de comprender si se hubieran jerarquizado más claramente las prioridades, todo ello sin perjuicio de las modulaciones necesarias en la fase de aplicación dada la disparidad existente en materia de desarrollo entre los distintos Estados.

⁽⁵⁾ REX/247 – DO C 77 de 31.3.2009, pp. 148-156 (ponente: Gérard Dantin).

4.4. En el marco de las observaciones generales y particulares formuladas a continuación, parece útil hacer hincapié en una serie de problemáticas. Éstas se abordan, a veces sucintamente, en la Comunicación, o bien se omiten, pero, a su juicio, su carácter determinante para profundizar la integración regional justifica que se pongan de relieve y se presenten como las claves, las fases inevitables e ineludibles, de dicha construcción.

5. Observaciones generales y particulares

5.1. Parece ser un hecho generalmente aceptado que una serie de factores contribuyen al éxito de la integración regional. Entre ellos figura el compromiso político, la paz y la seguridad, el Estado de Derecho, la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y la estabilidad macroeconómica. Por otra parte, se requiere un entorno económico favorable al funcionamiento eficaz de los mercados, una apertura respecto a los terceros países, instituciones suficientemente fuertes y con un mandato preciso, recursos adecuados y apoyo político, así como una amplia participación del sector privado y de la sociedad civil.

5.2. Sin embargo, para progresar hacia la consecución de la integración regional, en particular al considerar como objetivos los conceptos recogidos en la amplia definición que propone el Acuerdo de Cotonú⁽⁶⁾, **resulta indispensable considerar prioritarios los aspectos desarrollados en los puntos siguientes que contribuyen al desarrollo de los países ACP al ser indudable que la integración es fuente de desarrollo y, también, que el desarrollo favorece la integración.** Respecto de cada uno de estos extremos, la UE ha de realizar todos los esfuerzos posibles.

5.3. *La paz y la seguridad* – El desarrollo, especialmente en África, y, por consiguiente, su integración regional sólo podrán lograrse mediante una mayor estabilidad de los Estados. Ahora bien, muchos países siguen inmersos en conflictos interminables. En el curso de estos últimos diez años, en Guinea, Liberia y Sierra Leona, países que disponen de recursos naturales como diamantes y madera, los conflictos han sumergido la región en una grave crisis que ha dado origen a un flujo importante de refugiados. Por no hablar del conflicto de Darfur, que causa estragos en Sudán, de la «guerra olvidada» en el Norte de Uganda, de las matanzas en Kivu con el telón de fondo del «coltán» (tantalio y niobio) y de una guerra étnica que recuerda, en parte, al genocidio ruandés, de la inseguridad persistente en el Este y Norte de la República Centroafricana, de la inestabilidad del Congo, Mauritania y las islas Fiyi, de las «dificultades» surgidas recientemente en Kenia e, incluso, en Zimbabue, etc. Todo ello supone una traba ineludible para la integración regional. Contribuir a una mayor estabilidad de los Estados y a la paz debe ser una de las prioridades de la Unión Europea, con vistas, en particular, a favorecer el desarrollo, factor que, a su vez, puede llevar a profundizar la integración.

⁽⁶⁾ [...] «la integración regional es el proceso de superación, de común acuerdo, de las barreras políticas, físicas, económicas y sociales que separan a los países de sus vecinos, y de colaboración en la gestión de los recursos comunes y del patrimonio» [...].

5.4. *En primer lugar los Estados...* – Aunque la integración regional es esencial para el desarrollo de los países ACP, requiere, en primer lugar, el desarrollo de cada uno de los Estados (7), así como un cierto grado de complementariedad en cuanto a su nivel económico y a los tipos de políticas que aplican. En efecto, resultaría vano esforzarse por integrar aquello que no existe. Integrar regionalmente los transportes, interconectar las infraestructuras, etc. sólo puede hacerse en la medida en que dichos equipamientos existen y se desarrollan en los Estados. Desde este punto de vista, la calidad de la elaboración (colaboración de los ANE) del contenido y de la ejecución de los programas indicativos nacionales y, a continuación, regionales es esencial. La UE es responsable, en particular, de la «utilización» de los recursos otorgados con cargo al FED. Por otra parte, el Comité sugiere prestar una atención muy especial a la **financiación de las medidas de cohesión** cuando se conceden ayudas a la integración económica regional entre países que presentan estructuras económicas y niveles de desarrollo muy dispares. De lo contrario, el remedio puede resultar peor que la enfermedad.

5.5. *La corrupción* – En particular en África, la corrupción se da, prácticamente, en todos los niveles de la sociedad y supone un freno para el desarrollo económico (8). Por consiguiente, obstaculiza asimismo la integración regional (9). **El Comité expresa su asombro por el hecho de que en ningún momento se menciona en la Comunicación la corrupción como tal**, mientras que su eliminación es uno de los objetivos de la «Unión Africana» y figura en lugar destacado en el Acuerdo de Cotonú (véase su artículo 30, letra f). Ciertamente, las implicaciones políticas y económicas son importantes, en particular en el caso de los Estados africanos, y la diplomacia debe desempeñar un papel destacado pero, en cualquier caso, nunca suficiente. En efecto aunque, como proveedora de fondos, no incumbe a la UE imponer a sus socios las acciones que han de emprender, en cambio tiene la obligación de comprobar la buena utilización y el buen destino de los recursos asignados a la cooperación, ya que se trata, sencillamente, del dinero de los ciudadanos y contribuyentes europeos. Así, el Comité desea, en particular, que la atribución de los 1,75 millones de euros a cargo del 10º FED destinados a contribuir al desarrollo de la integración esté supeditada a la trazabilidad de su utilización.

(7) Véanse, asimismo, en el Dictamen «La estrategia UE-África» – DO C 77 de 31.3.2009, pp. 148-156, los análisis y propuestas del Comité al respecto.

(8) Véase nota 7 *supra*.

(9) A modo de ejemplo, cabe citar el informe que publicó el Banco Mundial en mayo de 2008 sobre Costa de Marfil en el que señala que «la extorsión ejercida por las fuerzas del orden de Costa de Marfil y las molestias que engendra en los controles de carretera obstaculizan en dicho país la libre circulación de bienes y personas. Por otra parte, dicha extorsión incide negativamente en la actividad económica, ya que supone la “retención” y “malversación” ilegal de entre 230 y 363,3 millones de dólares al año procedentes de los transportistas.» En dicho estudio se pone de relieve que la referida cantidad equivale a entre el 35 y el 50 % de los gastos nacionales de inversión presupuestados para 2007.

5.6. *Reorientar el contenido del crecimiento mediante la diversificación de la economía, de las estructuras de producción y de los sistemas de servicios* – La integración económica regional se verá facilitada por un mercado diversificado y en expansión. Ello no resultará de la mera explotación de los recursos naturales o de las producciones agrícolas tradicionales y extensivas (caña de azúcar, algodón, plátano, cacahuete, cacao, etc.). Dependerá del desarrollo de una industria de transformación que elabore productos con un importante valor añadido, lo que, a largo plazo, es la mejor manera de evitar el deterioro de los términos del intercambio y de participar positivamente desarrollando la economía regional (8).

5.7. *Garantizar la seguridad alimentaria, así como el desarrollo rural y sostenible* – La integración económica regional no se logrará hasta que se garantice la seguridad alimentaria del conjunto de los Estados que participan en la misma (8). Así la agricultura, vertiente esencial del desarrollo sostenible, debe considerarse una prioridad estratégica. Debe integrar todas las lecciones de la crisis alimentaria de 2007 y 2008, así como de la que se acusa actualmente, derivada del fuerte aumento de los precios de los productos agrícolas y energéticos en 2008. El desarrollo progresivo de la agricultura –que conlleva el nacimiento o el desarrollo del sector agroalimentario y, con carácter más general, de una nueva prioridad concedida a la dimensión rural del desarrollo— sólo podrá lograrse con la instauración de una política agrícola seria, junto con una política de seguridad alimentaria y desarrollo rural integrada (tanto en los Estados como a nivel regional), estructurada y planificada a corto, medio y largo plazo. Esta política deberá erigirse en prioridad presupuestaria y financiera en sentido amplio y adaptarse a los requerimientos propios de cada país, al tiempo que deberá integrar el enfoque regional. En el 10º FED, convendría fomentar un programa prioritario de desarrollo agrícola en cada uno de los países ACP participantes en la integración regional. Se trata de desmarcarse del método de utilización del 9º FED según el cual sólo cuatro de los 78 países ACP consideraron prioritario el sector agrícola y únicamente quince se decantaron por el desarrollo rural. Así, sólo se dedicó un 7 % del 9º FED al desarrollo sostenible y un 1,1 % a actividades explícitamente vinculadas a la agricultura. Sobre este punto, una implicación más amplia, constante y estructural de los ANE, de los agricultores, de las organizaciones rurales y, en particular, de las autoridades locales, es un elemento decisivo de todo enfoque sostenible de las políticas de desarrollo.

5.8. *Desarrollar el sector privado* – el sector privado, su refuerzo y su diversificación, revisten una importancia capital para el desarrollo sostenible, la creación de empleos dignos y, por consiguiente, la reducción de la pobreza. El desarrollo del sector privado, en particular de las PYME industriales (8), al aumentar las posibilidades de intercambios comerciales, es indispensable para el éxito de la integración. Tal desarrollo, para ser significativo,

requiere reforzar la organización de las PYME a nivel regional y **tener en cuenta la valorización de los recursos humanos** ⁽¹⁰⁾ respecto de, por supuesto, la educación y la formación, así como las cuestiones sanitarias: lucha contra el VIH/SIDA ⁽¹¹⁾, acceso al agua potable, facilidad de acceso a la atención sanitaria (seguridad social), salud y seguridad en el trabajo etc. El Comité se felicita, pues, de que la Comisión considere que el desarrollo de las empresas y, en particular, de las PYME constituye uno de los ejes de su acción de apoyo a la integración regional. A este respecto, el diálogo social, la negociación colectiva y, en general, el papel de los interlocutores sociales representativos son aspectos necesarios para la eficacia del proceso; por consiguiente, se trata de promoverlo a nivel regional. En el marco de su programa de formación Prodiap ⁽¹²⁾, la OIT favoreció el desarrollo del diálogo social en África occidental. Como ha señalado ya en varias declaraciones finales al término de sus seminarios o conferencias, el Comité desea que cunda este ejemplo en África anglófona y el Pacífico desarrollando concretamente, como ya es el caso en África francófona, el concepto de acuerdo colectivo regional.

5.9. *La buena gobernanza* – Las malas gobernanzas, divergentes según los Estados que componen la región, frenarán la integración, al tiempo que supondrán una desventaja para las inversiones extranjeras directas (IED). La buena gobernanza debe preverse en su conjunto, en particular por lo que se refiere al respeto de los derechos humanos, de los niños y trabajadores, del Estado de Derecho, la democracia y la ausencia de corrupción ⁽¹³⁾. En aras de la eficacia, esta buena gobernanza debe acompañarse simultáneamente de asociaciones, organizaciones representativas tanto empresariales como sindicales fuertes e **independientes del poder político**.

5.10. *La participación de los agentes no estatales* ⁽¹⁴⁾ – El CESE se congratula de que en la Comunicación se proponga «*apoyar sistemáticamente la creación o el fortalecimiento de foros regionales de la sociedad civil*» para efectuar un seguimiento de la integración regional. Desde este punto de vista, la negociación de un acuerdo de asociación económica supone una oportunidad. Ésta se aprovechó, brillantemente, en el caso del AAE Cariforum-CE que institucionalizó la participación de los agentes no estatales en el seguimiento de la aplicación de este Acuerdo. Considerando que este principio contribuye, por la puesta en común de los conocimientos, a profundizar la construcción regional y a su apropiación ciudadana, valorizando así la asociación ACP-UE

, **el Comité pide a la Comisión, así como a los países ACP actualmente en curso de negociación, que recojan este principio en cada uno de los futuros AAE regionales**. No obstante, para que la voluntad expresada cristalice y se traslade a los hechos, para que la sociedad civil participe plena y eficazmente en el proceso de integración regional, **es preciso promover, tanto política como financieramente, la creación o el refuerzo de las redes socioprofesionales de alcance regional**. En efecto, la experiencia demuestra que ello constituye una etapa indispensable para la organización de un diálogo coherente y eficaz a nivel regional entre los agentes no estatales.

A este respecto, la puesta en práctica de tal orientación requiere tener en cuenta, aun a riesgo de equivocarse, los escollos encontrados en la aplicación del Acuerdo de Cotonú, en particular respecto del **aumento de las capacidades de los agentes no estatales**. Ello resulta indispensable habida cuenta de las necesidades y carencias que suelen presentar los responsables oficiales, ya sean nacionales o regionales.

6. Observaciones específicas

6.1. *Proseguir la reflexión* – El CESE anima a la Comisión a evaluar el impacto que los aspectos culturales y étnicos, así como la delimitación de las fronteras, tienen en los esfuerzos de integración regional, y a determinar las acciones que cabría emprender para reducir dichos efectos.

6.2. *Establecer cooperaciones* – El Comité anima a la Comisión a promover o apoyar aquellas cooperaciones regionales en las que participan regiones ultraperiféricas de la Unión Europea junto con los países o regiones ACP integrados que constituyen su entorno geográfico con vistas a establecer una cooperación basada en las necesidades de desarrollo de los distintos socios y respetuosa con los intereses de cada uno de ellos.

6.3. *Los ANE y la integración regional* – Como se señala en el punto 4.1.3 *supra*, en su Dictamen sobre el tema «La estrategia UE-África» de septiembre de 2008, el Comité afirma, esencialmente, lamentar que no se hubieran celebrado, hasta entonces, acuerdos de asociación económica regionales (a excepción del Cariforum-CE), uno de cuyos objetivos consiste precisamente en la integración regional. Actualmente, dado que algunos países se decantan de manera individual por la celebración de AAE provisionales, por el momento éstos han substituido a los AAE regionales. El Comité considera que este planteamiento puede obstaculizar la conclusión de AAE regionales y, en consecuencia, la integración regional, ya que tiene en cuenta, en gran medida, las particularidades individuales de cada Estado en detrimento de una síntesis que determine las especificidades constitutivas de la identidad de la región. Conviene prestar gran atención a esta situación que convierte en delicado el paso de los AAE nacionales a AAE regionales.

⁽¹⁰⁾ Véase nota 7 *supra*: artículo 7, apartado 5, y anexo V.

⁽¹¹⁾ Véase nota 7 *supra*. A este respecto, véase asimismo el Dictamen del Sr. BEDOSSA de mayo de 2006 «*Dar la prioridad necesaria a África: el punto de vista de la sociedad civil europea*», DO C 195 de 18.8.2006, pp. 104-109.

⁽¹²⁾ «*Fomento del diálogo social en África francófona*».

⁽¹³⁾ Véase nota 7 *supra*. Véase, asimismo, el artículo 30 del Acuerdo de Cotonú en vigor.

⁽¹⁴⁾ Véase nota 7 *supra*.

Por otra parte, el Comité considera necesario evaluar las consecuencias que podrían tener sobre la integración regional las negociaciones de AAE relativos a conjuntos regionales distintos de los ya constituidos ⁽¹⁵⁾.

6.4. *Nuevas fuerzas en presencia* - En muchos países ACP, en particular africanos, se ha asistido a un cambio y una mayor diversificación de las «potencias» que actúan como agentes económicos. Habría convenido que la Comunicación integrase en su análisis, en aras de la eficacia de su futura política, las consecuencias para la integración regional de la omnipresencia china, del evidente regreso de Estados Unidos, de la incipiente penetración de India, así como de Japón y Corea. Hubiera sido provechoso cotejar la Comunicación sometida a examen con la titulada «La UE, África y China: hacia el diálogo y la cooperación trilaterales» ⁽¹⁶⁾ y examinarlas a la luz de la integración regional.

6.5. La Comunicación se redactó mucho antes de que la crisis económica mundial alcanzara su amplitud actual, de manera que no ha podido integrarse en su análisis. El Comité considera que esta crisis no hace sino justificar, de manera aún más decisiva, la necesidad de la integración. No obstante, con arreglo a lo ya observado tanto en Estados Unidos como en Europa, es de temer

que se produzca lo contrario, que se asista a un repliegue sobre los propios Estados en forma de funcionamiento autárquico y de nacionalismo, etc. Obviamente, de la Unión Europea no dependen las decisiones que adopten los países ACP. Sin embargo, mediante la aplicación del Acuerdo de Cotonú y la conclusión de AAE regionales, prestando constante atención a evitar cualquier revisión a la baja de los compromisos financieros inicialmente asumidos por los Estados miembros y asegurándose de la buena ejecución de las decisiones del G20 en favor de los países en desarrollo, incumbe a la UE la función esencial de impedir una evolución contraria al desarrollo económico de los países ACP. Ésta puede desembocar en un aumento de los flujos migratorios, especialmente teniendo en cuenta que el volumen de los fondos que transitan por Europa, a través de la diáspora, hacia los países ACP, en particular en dirección a África ⁽¹⁷⁾, podría reducirse de manera significativa.

Además, el refuerzo de la dimensión regional representa muy probablemente para los países ACP y para África en particular una de las únicas oportunidades concretas para hacer frente de manera proactiva a la actual crisis financiera y económica con vistas a desempeñar un papel en la futura dinámica de la globalización y a garantizar así una perspectiva de desarrollo.

Bruselas, 16 de julio de 2009.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ A título de ejemplo, cabe citar en África, la Southern African Development Community (SADC) que agrupa a quince Estados. Ahora bien, actualmente negocian juntos siete Estados del Sur de África, seis de África sudoriental (Eastern Southern African Community, ESA), uno de África oriental (Eastern African Community, EAC) y otro de África central.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 654 final.

⁽¹⁷⁾ Véase el DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88 sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos» (ponente: Sr. Sharma).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción» (versión codificada)

[COM(2009) 235 final — 2006/0250 (CNS)]

(2009/C 317/25)

El 26 de junio de 2009, de conformidad con los 37 y 94 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta modificada de Directiva del Consejo referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción (Versión codificada)»

COM(2009) 235 final – 2006/0250 (CNS).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su anterior dictamen, aprobado el 15 de febrero de 2007 (*), el Comité, en su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), decidió por 185 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

(*) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción» (versión codificada) – DO C 97 de 28.4.2007, p. 13.

| Número de información | Sumario (<i>continuación</i>) | Página |
|-----------------------|---|--------|
| 2009/C 317/17 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo» [COM(2008) 852 <i>final</i> — 2008/0247 (COD)] | 94 |
| 2009/C 317/18 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores» [COM(2008) 817 <i>final</i> — 2008/0237 (COD)] | 99 |
| 2009/C 317/19 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1321/2004 relativo a las estructuras de gestión del programa europeo de radionavegación por satélite» [COM(2009) 139 <i>final</i> — 2009/0047 (COD)] | 103 |
| 2009/C 317/20 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el personal sanitario europeo» [COM(2008) 725 <i>final</i>] | 105 |
| 2009/C 317/21 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)» [COM(2008) 815 <i>final</i> — 2008/0244 (COD)] | 110 |
| 2009/C 317/22 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida» (Texto refundido) [COM(2008) 820 <i>final</i> — 2008/0243 (COD)] | 115 |
| 2009/C 317/23 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas» [COM(2009) 28 <i>final</i> — 2009/0007 (CNS)] y la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad» [COM(2009) 29 <i>final</i> — 2009/0004(CNS)] | 120 |
| 2009/C 317/24 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Integración regional para el desarrollo de los países ACP» [COM(2008) 604 <i>final</i>] | 126 |
| 2009/C 317/25 | Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Consejo referente a animales de la especie bovina de raza selecta para reproducción» (versión codificada) [COM(2009) 235 <i>final</i> — 2006/0250 (CNS)] | 132 |

Precio de suscripción 2009 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

| | | |
|--|---|-------------------------------------|
| Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 1 000 EUR al año (*) |
| Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 100 EUR al mes (*) |
| Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual | 22 lenguas oficiales de la UE | 1 200 EUR al año |
| Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 700 EUR al año |
| Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 70 EUR al mes |
| Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 400 EUR al año |
| Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa | 22 lenguas oficiales de la UE | 40 EUR al mes |
| Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo) | 22 lenguas oficiales de la UE | 500 EUR al año |
| Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana | Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE | 360 EUR al año (= 30 EUR al mes) |
| Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones | Lengua(s) en función de la oposición | 50 EUR al año |

(*) Venta por ejemplar: — hasta 32 páginas: 6 EUR
— de 33 a 64 páginas: 12 EUR
— de más de 64 páginas: precio fijado caso por caso

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) nº 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 CD-ROM plurilingüe.

Previo 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 publicaciones de pago editadas por la Oficina de Publicaciones pueden adquirirse en nuestra red de distribuidores comerciales, la relación de los cuales 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>

