

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 24



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año
28 de enero de 2012

Número de información

Sumario

Página

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

475ª sesión plenaria de los días 26 y 27 de octubre de 2011

2012/C 24/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Espíritu empresarial social y las empresas sociales» (Dictamen exploratorio)	1
2012/C 24/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima» (Dictamen exploratorio)	7
2012/C 24/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El tratamiento y la explotación de los residuos industriales y mineros de la Unión Europea con fines económicos y medioambientales» (Dictamen de iniciativa)	11
2012/C 24/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Oportunidades y retos de un sector europeo de la madera y el mueble más competitivo» (Dictamen de iniciativa)	18
2012/C 24/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las perspectivas de empleo sostenible en el sector ferroviario, el material rodante y las infraestructuras: ¿de qué modo influirá la transformación industrial en el empleo y la base de cualificaciones en Europa?» (Dictamen de iniciativa)	24
2012/C 24/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social gracias a la nueva cláusula social horizontal del artículo 9 del Tratado FUE» (Dictamen de iniciativa)	29

ES

Precio:
8 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2012/C 24/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar» (Dictamen de iniciativa)	35
2012/C 24/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La computación en nube (<i>cloud computing</i>) en Europa» (Dictamen de iniciativa)	40
2012/C 24/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca» (Dictamen de iniciativa)	48
2012/C 24/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la India» (Dictamen de iniciativa)	51
2012/C 24/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa)	56

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

475ª sesión plenaria de los días 26 y 27 de octubre de 2011

2012/C 24/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)» COM(2011) 121 <i>final</i> — 2011/0058 (CNS)	63
2012/C 24/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad» COM(2011) 169 <i>final</i> — 2011/0092 (CNS) y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Por una fiscalidad más inteligente para la UE: propuesta de revisión de la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad» COM(2011) 168 <i>final</i>	70
2012/C 24/14	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° 1083/2006 del Consejo en lo que respecta a la ayuda reembolsable y la ingeniería financiera» COM(2011) 483 <i>final</i> — 2011/0210 (COD)	78
2012/C 24/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional» (refundición) COM(2011) 319 <i>final</i> — 2009/0165 (COD)	79



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

475ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE OCTUBRE DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Espíritu empresarial social y las empresas sociales» (Dictamen exploratorio)

(2012/C 24/01)

Ponente: **Ariane RODERT**

Mediante escrito del 6 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Maroš ŠEFČOVIČ, Vicepresidente de la Comisión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

Espíritu empresarial social y las empresas sociales.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Al explorar las iniciativas para fomentar el espíritu empresarial social, el CESE considera necesario analizar dicho espíritu a la luz del concepto más amplio de empresa social, en la medida en que se han de emprender acciones en todas las fases de su ciclo de vida.

1.2 La empresa social es un elemento esencial del modelo social europeo. Está estrechamente vinculada con la estrategia UE 2020 y contribuye significativamente a la sociedad. Al apoyar y fomentar las empresas sociales, podemos aprovechar al máximo su potencial de crecimiento y de aportación de valor añadido social. El CESE respalda el lanzamiento por la Comisión de un marco político y de un plan de acción para fomentar las empresas sociales en Europa, haciendo además hincapié en la importancia de aplicarlos plenamente tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros.

1.3 Dada la disparidad de las definiciones nacionales, las empresas sociales han de describirse en función de sus

especificidades básicas comunes, entre otras, sus objetivos sociales, la reinversión de los beneficios, la variedad de formas jurídicas y la participación de las partes interesadas.

1.4 Los Estados miembros y las instituciones de la UE han de asegurarse de que las empresas sociales participen y son consideradas a efectos de las iniciativas políticas públicas y programas empresariales en igualdad de condiciones que los otros tipos de empresas. La mejor manera de fomentar las iniciativas transfronterizas orientadas a las empresas sociales consiste en crear con cargo a los fondos de la UE plataformas para intercambiar ideas y modelos.

1.5 Entre las prioridades para las empresas sociales figura disponer de un mejor acceso al capital y de instrumentos financieros a medida. La Comisión debería recabar y difundir información sobre las buenas prácticas y las iniciativas innovadoras existentes en los Estados miembros, entre otros, el capital híbrido y distintas formas de interacción entre capital público y privado; debería, asimismo, asegurarse de que los marcos regulatorios de la UE en vigor no socavan el desarrollo de nuevos instrumentos.

1.6 Es esencial que el próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales incluya explícitamente programas para la creación y el desarrollo de empresas sociales. La Comisión debería facilitar orientaciones sobre la combinación y multiplicación de las distintas formas de instrumentos financieros de orígenes distintos.

1.7 La Comisión debería lanzar un amplio ejercicio a escala de la UE para comparar los enfoques de la financiación pública más adecuados para las empresas sociales. Además, la Comisión debería fomentar y evaluar la prevalencia de las licitaciones que integran consideraciones sociales y abordar la cuestión de la sobreregulación en las adquisiciones. Al revisar las normas sobre ayudas de Estado, la Comisión debería considerar la posibilidad de otorgar una exención completa a todos los servicios de interés general o de ampliar los supuestos de exención de notificación a todos los servicios públicos a pequeña escala y algunos servicios sociales para estimular más la creación de más empresas sociales.

1.8 Dada la diversidad de formas jurídicas y de misiones sociales específicas que les caracterizan, se constatan ventajas fiscales en ciertos Estados miembros, que se deben estudiar y compartir para fomentar el desarrollo de las normas adecuadas.

1.9 La Comisión y los Estados miembros han de fomentar la aparición de programas específicos de apoyo dedicados al desarrollo de las empresas sociales así como a la nueva generación de empresarios sociales.

1.10 Junto con las empresas sociales, la Comisión debería tomar la iniciativa de explorar un posible sistema común europeo para evaluar las repercusiones sociales y fomentar el empleo de los sistemas existentes. Además, se deberían seguir explorando iniciativas encaminadas a instaurar un sistema de información más transparente para acrecentar la confianza de los inversores. El CESE exhorta a la Comisión a emprender un estudio sobre las certificaciones sociales existentes con vistas a crear un sistema común o un código de conducta europeos.

1.11 Las empresas sociales han de participar en los programas de investigación, innovación y desarrollo. Por otra parte, se han de emprender iniciativas para elaborar y compartir estadísticas sobre las empresas sociales a escala europea. Este cometido podría encargarse a un observatorio de las empresas sociales a escala la UE.

1.12 Las empresas sociales han de cumplir los requisitos, como cualquier otra empresa, en materia de condiciones laborales dignas y ajustarse a los todos los convenios colectivos vigentes, asegurándose de su adecuada aplicación.

1.13 Especial interés ha de prestarse a los nuevos Estados miembros para garantizar la aparición de empresas sociales, mediante la apertura de los servicios públicos, la adopción de políticas de inclusión social y el fomento de formas de empresa social como la economía social.

2. Introducción

2.1 En su Comunicación titulada «*Hacia un Acta del Mercado Único*» de 27 de octubre de 2010 ⁽¹⁾, la Comisión propuso medidas para hacer realidad el concepto de «economía social de mercado altamente competitiva». Entre las medidas propuestas figura una «iniciativa en favor de las empresas sociales». Esta propuesta fue retomada como prioridad en la versión final de la Comunicación sobre el *Acta del Mercado Único* de abril de 2011 ⁽²⁾ así como en el Dictamen INT/548 ⁽³⁾ emitido por el CESE al ser consultado al respecto.

2.2 Europa tiene ante sí numerosos desafíos que requieren soluciones que concilien a la vez el bienestar económico y social de los ciudadanos. Fomentar el espíritu empresarial social y las empresas sociales, en particular dado el clima económico actual desfavorable, significa aprovechar su potencial de crecimiento y su valor añadido social. Para liberar su potencial se requiere un marco político global e integrado que se desarrolle y aplique con la participación de un amplio abanico de partes interesadas de todos los sectores de la sociedad (sociedad civil, sector privado y sector público) correspondientes a todas las esferas (local, regional, nacional y europea).

2.3 El espíritu empresarial social y las empresas sociales corresponden a diversos conceptos que incluyen distintas partes interesadas y especificidades en la esfera nacional. El presente dictamen exploratorio se titula «Espíritu empresarial social y las empresas sociales», ya que el CESE considera conveniente emplear la expresión más amplia «Empresa social» (que incluye al espíritu empresarial social) en la medida en que se han de emprender acciones en todas las fases del ciclo de vida de las empresas sociales.

2.4 Mediante este dictamen exploratorio se pretende identificar ámbitos prioritarios con vistas a crear y hacer posible en Europa un entorno propicio para las empresas sociales. A lo largo de los años, el CESE ha abordado esta temática en varios de sus Dictámenes ⁽⁴⁾ y acoge con satisfacción el interés renovado que muestra la Comisión por las empresas sociales. Es igualmente importante reconocer la intensa labor realizada al respecto por las distintas partes interesadas en este ámbito a lo largo de los años, que se retoma en parte en el presente dictamen ⁽⁵⁾.

3. Observaciones del CESE

3.1 Definición de empresa social

3.1.1 Las distintas tradiciones lingüísticas y culturales han generado significados diferentes del concepto de empresa social.

⁽¹⁾ COM(2010) 608 final.

⁽²⁾ COM(2011) 206 final.

⁽³⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽⁴⁾ DO C 95, 30.3.1998, p. 99; DO C 117, 26.4.2000, p. 52; DO C 112, 30.4.2004, p. 105; DO C 234, 22.9.2005, p. 1; DO C 120, 20.5.2005, p. 10; DO C 318, 23.12.2009, p. 22; DO C 44, 16.2.2008, p. 84.

⁽⁵⁾ EMES Network (www.emes.net), Ciriec International (www.ciriec.ulg.ac.be), Cecop (www.cecop.coop).

3.1.2 El CESE es consciente de la necesidad de establecer una definición clara para poder concentrar los esfuerzos; no obstante, en lugar de una definición, propone una descripción basada en características comunes como:

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

3.1.3 Las empresas sociales aportan una **importante contribución a la sociedad** y son pieza clave del **modelo social europeo**. Contribuyen a alcanzar los objetivos de la estrategia UE-2020 mediante la creación de empleo, el desarrollo de soluciones innovadoras para atender las necesidades públicas y contribuir a la cohesión social, la inclusión y la ciudadanía activa. Desempeñan un papel relevante en el fomento de la participación de las mujeres, personas mayores, jóvenes, miembros de comunidades minoritarias y emigrantes. Es preciso reconocer, asimismo, que muchas empresas sociales son pymes, a menudo procedentes de la economía social, y algunas de ellas realizan labores de integración.

3.1.4 La **labor sobre las estructuras jurídicas** que está realizando la Comisión en el ámbito de la economía social ha de tener en cuenta dichas especificidades para asegurarse de que se incluyen todas las formas de empresa social. Además, la Comisión podría emprender un **estudio sobre las nuevas formas jurídicas e iniciativas legislativas que están surgiendo** en cuanto a las empresas sociales en algunos Estados miembros ⁽⁶⁾, con vistas a evaluar su utilidad.

⁽⁶⁾ En el Reino Unido, la legislación sobre la *Community Interest Company* (CIC) 2005; en Italia, la Ley 118/2005 y el decreto 155/2006; en Finlandia, la Ley n° 1351/2003; en Eslovenia, la Ley sobre el espíritu empresarial social de 2011.

3.2 *Inclusión de las empresas sociales en la política pública sobre empresas*

3.2.1 Las políticas públicas para el desarrollo y el crecimiento empresarial se refieren a distintos ámbitos, entre otros los de competencia, mercado interior, finanzas e innovación. Las iniciativas políticas públicas orientadas a facilitar la creación y el funcionamiento de empresas deben tener en cuenta y **equiparar a las empresas sociales con los otros tipos de empresa**, tanto en la esfera de los Estados miembros como de la UE, sin perjuicio de sus especificidades.

3.2.2 Las empresas sociales a menudo son de ámbito local y su expansión no siempre figura entre sus intereses evidentes o prioridades. En lugar de competir o expandir su modelo, a menudo optan por enfoques distintos del de crecimiento, lo cual debe tenerse en cuenta al explorar las **iniciativas transfronterizas de las empresas sociales**. La UE y los Estados miembros deberían financiar y apoyar la creación de foros, intercambios de jóvenes en prácticas, «campamentos de innovación social» y redes de franquicia social, que pueden ser una mejor manera de fomentar las nuevas ideas y la cooperación transfronteriza.

3.3 *Estimular la inversión social*

3.3.1 Para las empresas sociales resulta prioritario acceder mejor al capital tanto para su creación como para su crecimiento. Actualmente son insuficientes los instrumentos financieros desarrollados especialmente para las empresas sociales, pese al considerable interés que suscita la cooperación tanto entre las instituciones financieras como las empresas sociales. En las esferas local y nacional están surgiendo instrumentos financieros innovadores. La Comisión debería empezar a **recabar y difundir la buenas prácticas que guían estas iniciativas innovadoras** y la experiencia que atesoran los Estados miembros en cuanto a **estimular la inversión social** en favor de empresas sociales en Europa. Para ello, la Comisión debería prestar especial atención a las cuestiones que se exponen a continuación.

3.3.1.1 Dadas sus especificidades y variadas formas jurídicas, la empresa social requiere instrumentos financieros específicos distintos de los de las demás empresas. Una forma específica de **capital híbrido** ⁽⁷⁾ que se componga de subvenciones, capital propio y capital ajeno se adapta mejor a las necesidades de las empresas sociales a lo largo de todo su ciclo de vida. El capital híbrido aúna un componente de subvención (subvenciones públicas, fondos filantrópicos, donaciones) con capital propio así como deuda e instrumentos de riesgo compartido. Los instrumentos de financiación propios del capital híbrido incluyen subvenciones recuperables, préstamos condonables, subvenciones convertibles y contratos de participación en beneficios. El capital híbrido requiere, a menudo, una estrecha interacción entre capital público y privado.

⁽⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

3.3.1.2 Se ha de tener en cuenta, asimismo, la aparición de **intermediarios** dedicados específicamente a las empresas sociales, los cuales desempeñan un papel clave para poner en contacto a los inversores con las empresas sociales, aportar información sobre capital y facilitarlo, así como prestar consejo y apoyo. Existe una serie de ejemplos interesantes que deberán analizarse ulteriormente ⁽⁸⁾.

3.3.1.3 La Comisión debería prestar atención, asimismo, a la aparición de distintos tipos de **inversión social** pública ⁽⁹⁾ y otras iniciativas emprendidas en el sector financiero (cooperativas bancarias ⁽¹⁰⁾, bancos sociales ⁽¹¹⁾, bancos comerciales que emprenden programas sociales ⁽¹²⁾), o instrumentos financieros innovadores como los «bonos con impacto social» ⁽¹³⁾. Es especialmente importante apoyar estas iniciativas en la fase actual de disminución de la financiación pública.

3.3.2 Es esencial que la Comisión garantice que el **marco regulador de la UE** (incluidas las ayudas de Estado) faciliten en lugar de dificultar la aparición de estos nuevos instrumentos financieros.

3.3.3 El próximo periodo de programación de los **Fondos Estructurales** ha de incluir de manera explícita programas para la creación y el desarrollo de empresas sociales, y ha de estar disponible durante un lapso de tiempo más amplio para mantener el apoyo durante la fase delicada de creación de la empresa. Para que los Fondos Estructurales respalden las empresas sociales, la Comisión debería, asimismo, facilitar **orientaciones sobre las buenas prácticas** mediante la combinación y multiplicación de instrumentos financieros de orígenes distintos.

3.4 Modernizar las finanzas públicas

3.4.1 Las empresas sociales producen a menudo bienes y servicios de interés general que se financian esencialmente con cargo a fondos públicos. A la hora de aplicarse, los marcos legales en vigor favorecen frecuentemente a los agentes privados bien capitalizados. Se deberían crear nuevos instrumentos jurídicos o desarrollar los ya existentes, de manera que correspondan mejor a las especificidades de las empresas sociales. La Comisión debería lanzar un **ejercicio a escala de la UE para comparar los enfoques de la financiación pública** que mejor se ajustan al espíritu empresarial social.

3.4.2 Como indicó el CESE en su Dictamen INT/570 ⁽¹⁴⁾, debe aumentar la participación en la contratación pública por parte de las pymes, incluidas las empresas sociales. Es esencial garantizar la **igualdad de acceso a las licitaciones** por todas las partes interesadas. La contratación pública ha de facilitarse

mediante la **simplificación de los procedimientos administrativos**. La Comisión desempeña un papel clave en cuanto a la recopilación y difusión de modelos eficaces y sencillos de contratación pública para empresas sociales.

3.4.3 En su Dictamen sobre contratación pública, el CESE subraya, también, la **importancia que tienen para la contratación pública los aspectos innovadores, medioambientales y sociales**. A este respecto, el manual de la Comisión titulado «Buying social» ⁽¹⁵⁾, que describe maneras de tomar en consideración aspectos medioambientales a efectos de las licitaciones, es esencial y merece que se le conceda una mayor importancia. Además, la Comisión debería tomar medidas para fomentar y evaluar la prevalencia de las licitaciones que integran consideraciones sociales.

3.4.4 La Comisión debería actuar como punta de lanza en la **lucha contra la sobrerregulación** en materia de contratación pública que se da en determinados Estados miembros, sensibilizando sobre posibles alternativas e instrumentos de financiación pública más adecuados e innovadores.

3.4.5 Las empresas sociales a menudo son puestas en tela de juicio por normas relativas a las ayudas estatales. En su Dictamen TEN/455 ⁽¹⁶⁾, el CESE defiende un enfoque más diversificado y proporcionado, a saber, la necesidad de no centrarse únicamente en los criterios económicos, sino tener también en cuenta los aspectos sociales, territoriales y medioambientales y considerar criterios como la calidad, los resultados y la sostenibilidad. Por consiguiente, los esfuerzos realizados para **simplificar y aclarar** las normas sobre ayudas estatales han de tener en cuenta la manera en que dichas modificaciones afectarán a las empresas sociales. Es igualmente importante **hacer hincapié en las exenciones** a las normas en vigor ⁽¹⁷⁾.

3.4.6 Al revisar las normas sobre ayudas estatales, la Comisión debe intentar ampliar el ámbito de aplicación de las **exenciones a todos los servicios sociales de interés general** o, como sugiere el CESE en su Dictamen, **conceder la exención de notificación** a los servicios públicos a pequeña escala y determinados servicios sociales. La inseguridad y la carga administrativa añadida que supone ajustarse a las normas sobre ayudas estatales puede disuadir a los inversores privados y a los responsables de las contrataciones públicas de comprometerse con empresas sociales. Las exenciones pueden estimular la innovación y la creación de empresas. No obstante, una iniciativa así debe seguir facilitando un mecanismo para prevenir la corrupción.

3.4.7 Las empresas sociales presentan muy diversos estatutos jurídicos de manera que, a menudo, están sujetas a **normas y requisitos fiscales** distintos. En virtud de sus objetivos sociales y de su distribución de beneficios limitada, en algunos Estados miembros se aplican a las empresas sociales exenciones fiscales u otros tipos de ventajas impositivas. Se deben estudiar y compartir con vistas a fomentar el desarrollo de normas adecuadas para las empresas sociales cualquiera que sea su forma jurídica.

⁽⁸⁾ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁽⁹⁾ Los principales agentes de inversión social son el capital de riesgo filantrópico, los fondos de inversión social, las consultoras financieras y los mercados de valores sociales. Para más información, véase, *Investor Perspectives on Social Enterprise Financing*: http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestment_forweb.pdf A modo de ejemplo de inversión social, destaca en el Reino Unido «Big Society Capital»: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>

⁽¹⁰⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽¹¹⁾ www.triodos.be.

⁽¹²⁾ Iniciativa del grupo bancario *Intesa Sanpaolo* para las empresas sociales; *Banca Prossima*; www.bancaprossima.com.

⁽¹³⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽¹⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 113.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&pubId=606&type=2&furtherPubs=yes>.

⁽¹⁶⁾ DO C 248, de 25.8.2011, p. 26.

⁽¹⁷⁾ Entre otras, el fomento de la formación de los empleados, la ayuda al empleo, la asistencia a las personas con discapacidad así como ayudas de menor entidad.

3.5 Lanzamiento de programas de desarrollo de las empresas sociales

3.5.1 Las empresas sociales necesitan poder **acogerse a programas de apoyo especialmente adaptados** a su desarrollo. Las iniciativas de creación de plataformas (*hubs*) que prestan apoyo empresarial, lugares de trabajo y tutoría (*mentoring*) han demostrado ser eficaces en la fase de puesta en marcha, ya que ofrecen programas de formación mediante las redes de empresas sociales. Deberá hacerse especial hincapié en los programas de preparación a la inversión. Convendría fomentar la emergencia y difusión de este tipo de programas de apoyo.

3.5.2 Se requiere más empeño a la hora de apoyar a **la nueva generación de empresarios sociales**. El espíritu empresarial social ha de fomentarse por medio del aprendizaje formal, informal y no formal. Los Estados miembros deberían compartir programas de formación específicos dedicados a las empresas sociales ⁽¹⁸⁾.

3.5.3 La Comisión y los Estados miembros deberían **apoyar y colaborar con las redes y agentes de las empresas sociales ya existentes**. Muchas son las empresas sociales que proceden del sector del voluntariado o de la economía social. Facilitan un canal excelente para entrar en contacto con los empresarios y empresas sociales.

3.6 Sensibilizar y reforzar la confianza en las empresas sociales

3.6.1 Se ha de reforzar la visibilidad y el reconocimiento de las empresas sociales como sector vital de la sociedad. La Comisión debería estudiar la creación de una **certificación de empresa social** europea que pueda fomentar la sensibilización y el reconocimiento, así como ayudar a desarrollar la confianza y la demanda. La primera etapa debería consistir en elaborar un estudio, emprendido por la Comisión y llevado a cabo en colaboración con empresas sociales, sobre las etiquetas y otros sistemas de certificación existentes en muchos Estados miembros ⁽¹⁹⁾.

3.6.2 A efecto de investigación y de diseño de políticas, la iniciativa empresarial se suele asimilar a las empresas privadas con ánimo de lucro. Por consiguiente, es preciso desplegar esfuerzos para **incluir a las empresas sociales en los programas de investigación, desarrollo e innovación** de manera permanente.

3.6.3 Faltan **estadísticas consolidadas sobre las empresas sociales** a escala nacional y de la UE. El empleo de cuentas satélite ⁽²⁰⁾ debería ser apoyado en todos los Estados miembros. Además, la creación de un «observatorio» para las empresas sociales a escala de la UE con la participación activa del CESE y de sus socios nacionales en estrecha colaboración con los Estados miembros ayudaría a recabar, comparar y difundir públicamente conocimientos de manera sistemática.

3.6.4 Se debe acrecentar la visibilidad de las ventajas de las empresas sociales **en función de criterios evaluables distintos de los puramente económicos**. Se dispone de distintos instrumentos para evaluar las consecuencias sociales ⁽²¹⁾, así como

de métodos de balance social. Desgraciadamente, a menudo su aplicación resulta engorrosa para los pequeños agentes. La UE debería, en colaboración con las empresas sociales, los investigadores y los proveedores de capital, fomentar la utilización de los sistemas existentes, así como contribuir a la instauración de un sistema común o de un código de conducta europeo más sencillo, partiendo de lo ya existente.

3.6.5 **Reforzar la confianza** en las empresas sociales depende del grado de responsabilidad y de transparencia. Las empresas sociales a menudo dependen de fondos públicos, donaciones privadas y cotizaciones de los socios. Con vistas a reforzar la confianza de los inversores, se ha de informar más abiertamente sobre el empleo de estos recursos mediante un **sistema transparente de información**, que podría ser un método normalizado para toda la UE. Incrementar la transparencia y la información abierta contribuiría, además, a mitigar el riesgo de que las empresas sociales evolucionen rápidamente hacia empresas de tipo más lucrativo que ofrezcan salarios excesivos a sus ejecutivos y consejeros.

3.6.6 Establecer condiciones óptimas para las empresas sociales requiere un **liderazgo y un diálogo permanente** entre todos los sectores de la sociedad. Ello requiere la cooperación, orquestada por la Comisión, de todas las instituciones de la UE, los distintos Estados miembros y la sociedad en su conjunto, con especial hincapié en los entes regionales, que a menudo son partes interesadas. Al igual que el Comité de las Regiones, el CESE puede desempeñar un papel esencial en las próximas fases de este proceso, habida cuenta de su composición, sus conocimientos especializados y las estrechas relaciones que mantiene con los Estados miembros.

3.7 Otras observaciones

3.7.1 Las empresas sociales a menudo cuentan con **voluntarios**. Es importante aclarar el papel que desempeñan. En su Decisión de 27 de noviembre de 2009 ⁽²²⁾, el Consejo insiste en que las actividades voluntarias se acometen «por elección, motivación y voluntad del autor sin ánimo de lucro». Las actividades voluntarias no sustituyen a las oportunidades de empleo profesionales y remuneradas pero añaden valor a la sociedad.

3.7.2 Las empresas sociales han de ofrecer, como cualquier otra empresa, **condiciones laborales dignas** y ajustarse a los todos los convenios colectivos vigentes. Al aplicar las disposiciones de la legislación europea y de los ordenamientos jurídicos nacionales así como las recogidas en los convenios colectivos en materia de información, consulta y participación de los trabajadores, las empresas sociales han de identificar la manera más adecuada y apropiada de garantizar la protección de dichos derechos.

3.7.3 Las empresas sociales han surgido en distintos contextos nacionales. Concretamente, el CESE insta a la Comisión a que se centre en prestar el apoyo y emprender las iniciativas que convengan en cuanto al **desarrollo de las empresas sociales en los nuevos Estados miembros**. Se han de emprender importantes iniciativas para introducir cambios en sus regímenes de seguridad social, promover políticas de inclusión activa, fomentar la creación de agentes de la economía social o de empresas sociales y abrir el mercado de los servicios públicos.

⁽¹⁸⁾ Véase <http://www.sse.org.uk> y varios programas de master para empresarios sociales (*Università di Trento* o *Università Bocconi*).

⁽¹⁹⁾ www.standardsmap.org/en y www.socialenterprisemark.org.uk.

⁽²⁰⁾ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf.

⁽²¹⁾ www.thesroinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; www.iso.org/iso/social_responsibility.

⁽²²⁾ DO L 17 de 22.1.2010, p. 43.

3.7.4 La UE debería fomentar también las **empresas sociales fuera de sus propias fronteras**. El modelo europeo de empresa social debería compartirse con miras a inspirar el desarrollo de modelos similares en los países candidatos y a nivel internacional.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima» (Dictamen exploratorio)

(2012/C 24/02)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

El 30 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia polaca de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

«El impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima»
(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 75 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A finales de noviembre de 2010, cuando la futura Presidencia polaca de la UE decidió consultar al CESE sobre el impacto de la crisis en la capacidad de las empresas europeas para realizar inversiones en favor del clima, la cuestión se refería primordialmente a las repercusiones del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE). Se trataba de saber si el RCDE UE, como pilar central de la política europea de lucha contra el cambio climático, había funcionado correctamente durante la recesión económica que la Unión atravesó en 2009, tras la crisis financiera iniciada a finales de 2008.

1.2 Como muestran claramente los datos relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero y CO₂ para 2009 y 2010, lo que explica la reducción de las emisiones es el declive de la actividad económica de 2009. De la misma manera, la recuperación económica iniciada en 2010 se vio acompañada por un aumento de las emisiones. Esto indicaría que los precios del RCDE no bastan para proporcionar incentivos suficientemente fuertes para evitar los procesos con un uso intensivo de carbono y estimular las inversiones a largo plazo en tecnologías más respetuosas con el medio ambiente. Afortunadamente, el RCDE se diseñó para poder tener en cuenta estos problemas y puede ajustarse y revisarse para aplicar un precio del carbono que genere reducciones, al mismo tiempo que se compensa a las industrias que tienen mayores dificultades de adaptación. Para avanzar hacia una economía hipocarbónica lo que se requiere no es limitar la producción industrial, sino inversiones en tecnologías verdes y eficientes desde el punto de vista energético.

1.3 El RCDE se diseñó inicialmente para optimizar los costes del proceso de mitigación, y todavía se considera como el principal instrumento para la reducción de las emisiones. El RCDE necesita mejoras urgentes para recuperar su eficacia e integridad medioambiental.

1.4 Cada vez hay más pruebas de que modificar el RCDE no garantizará por sí mismo el éxito de la aplicación de una política en materia de cambio climático que acelere la transición hacia el uso de fuentes de energía con escasas o nulas emisiones

de carbono y respalde al mismo tiempo un crecimiento económico vigoroso. Comparativamente, el apoyo a las inversiones iniciales en tecnologías verdes que hagan un uso eficaz de los recursos en la industria manufacturera y el sector de la energía europeos merece un respaldo financiero público mucho mayor. Por ejemplo, el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) y la política de cohesión deberían prestar más apoyo al desarrollo y la implantación de estas tecnologías.

1.5 Por este motivo, el CESE recomienda que se brinde la financiación necesaria para garantizar un impulso tecnológico sustancial y significativo. Los fondos requeridos deberían provenir de los ingresos a nivel nacional de la subasta del RCDE de la UE. Asimismo, el CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión de armonizar la imposición sobre la energía y el carbono en la UE. El CESE pide a los Estados miembros que destinen la mayor parte de los ingresos adicionales de la imposición sobre el carbono y la energía a la innovación industrial con tecnologías limpias.

1.6 Últimamente los precios de la energía se han mostrado muy volátiles debido a las turbulencias en algunos países de la OPEP. Estos hechos, asociados a las repercusiones de los accidentes de los reactores nucleares japoneses en Fukushima, han dado lugar a una nueva inflexión del debate sobre las cuestiones energéticas. Las medidas unilaterales adoptadas muy recientemente por algunos Estados miembros y el aumento de la especulación en los mercados de productos básicos podrían tener implicaciones serias para el desarrollo del sector de la energía en la UE y deberían analizarse en detalle.

1.7 Los modelos de evaluaciones de impacto utilizados por la Comisión (PRIMES, etc.) en el documento de trabajo elaborado por sus servicios presentan resultados muy optimistas a nivel macroeconómico que difieren –si no contradicen– las conclusiones de los estudios realizados en el plano microeconómico, es decir, relativos a las distintas actividades y sectores. Por este motivo, antes de sacar conclusiones políticas, las evaluaciones macroeconómicas deberían revisarse para hacerlas compatibles con los estudios elaborados mediante un enfoque de abajo arriba.

1.8 El Comité insta al Consejo, a la Comisión y al Parlamento a que garanticen la plena aplicación de todos los objetivos existentes en materia de emisiones de carbono para 2020 y que reconsideren la restricción del objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 a un 25 % de acuerdo con el progreso efectuado en las negociaciones de la CP 17 y el desarrollo económico previsto en la UE como transición hacia la reducción acordada del 80-95 % en 2050. El Comité considera esencial mantener condiciones económicas más o menos comparables para los agentes a nivel mundial. Para que ello funcione, otros países desarrollados tendrían que hacer esfuerzos paralelos y comparables, al tiempo que otros agentes clave –principalmente las economías emergentes– tendrían que acordar voluntariamente objetivos más elevados para la reducción de las emisiones como parte de un amplio acuerdo mundial y jurídicamente vinculante sobre el régimen posterior a Kioto.

1.9 Como resultado de las CP 15 y 16, ha quedado relativamente claro que las negociaciones a nivel mundial sobre el cambio climático han ido cambiando de rumbo, integrando en mucha mayor medida un enfoque de abajo arriba. La «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» (COM(2011) 112) reconoce este importante cambio de centrarse en las medidas en vez de fijar nuevos objetivos vinculantes. En efecto, entabla un debate con los Estados miembros de la UE para decidir si deben o no establecerse nuevos objetivos. Tanto los objetivos de arriba abajo como una política de innovación tecnológica de abajo arriba tendrán un papel que desempeñar. La UE no debería desperdiciar esta oportunidad para registrar auténticos avances, y es necesario que dé ejemplo.

1.10 El clima de inversiones posterior a la crisis difiere considerablemente de un Estado miembro de la UE a otro, y la situación ya está empeorando, dadas las previsiones de un nuevo agravamiento de la crisis. Por regla general, la financiación pública parece ser cada vez más escasa, debido a la actual crisis de la deuda, que impone mayores restricciones fiscales. El sector de las pymes será el más vulnerable a este tipo de cambios, ya que depende en mayor medida de la financiación de los bancos que las empresas más grandes, que tienen acceso a los mercados de capitales.

1.11 Hasta ahora no se ha producido una nueva y vital oleada de inversiones en infraestructuras. Las infraestructuras de la electricidad y del gas deberían ser objeto de mayor atención, especialmente de cara al mercado único europeo de la energía, y es necesario un desarrollo más extensivo de las fuentes de energía renovable. A falta de redes plenamente operativas e interconectadas, las oportunidades de avanzar en este sentido se verán seriamente afectadas.

2. Introducción y antecedentes

2.1 En su Comunicación sobre el «Análisis de las opciones para rebasar el objetivo del 20 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y evaluación del riesgo de fugas de carbono» ⁽¹⁾, la Comisión Europea fija las diferentes opciones para alcanzar el nuevo objetivo del 30 % en el marco del RCDE (en sectores cubiertos por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE) y en otros sectores (principalmente los transportes, la construcción en sentido amplio y la agricultura).

Dado que la Comunicación de la Comisión Europea no analiza el impacto de la crisis económica en la capacidad de las empresas europeas de realizar inversiones adicionales en favor del clima, la Presidencia polaca ha propuesto que el CESE aborde este tema en un dictamen.

2.2 Es una idea generalmente aceptada que la reducción de las emisiones de CO₂ ni será fácil ni podrá lograrse con soluciones rápidas, habida cuenta del aumento continuado de la población mundial y de la importante escasez energética que padecen los países en desarrollo. Otro factor clave lo constituye el proceso de transición para dejar atrás la producción de energía a partir de combustibles fósiles, habida cuenta de los problemas relativos a la seguridad del abastecimiento. Podría argumentarse que el Acuerdo de Copenhague –así como su sucesor, el Acuerdo de Cancún– abandona el concepto de «objetivos jurídicamente vinculantes» –reduciendo la probabilidad de un sistema global de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*)–, al alargar el plazo hasta 2050, y subraya la importancia del desarrollo tecnológico y los procesos de innovación. El Acuerdo de Cancún enumera una serie de objetivos importantes, incluidos los tres objetivos clave siguientes:

- fijar objetivos claros para reducir a medio plazo las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el hombre, a fin de que el aumento de la temperatura media mundial no supere los dos grados;
- animar a todos los países a que participen en la reducción de estas emisiones, en función de sus responsabilidades y capacidades;
- asegurar la transparencia internacional de las acciones emprendidas por los países y garantizar que los progresos globales hacia este objetivo a largo plazo se analicen de manera periódica.

2.3 Hay un amplio consenso en que fijar un precio para el carbono a un nivel adecuado y aceptado por todos es fundamental para el éxito de la política sobre el cambio climático (William D. Nordhaus, *Economic Issues in Designing a Global Agreement on Global Warming*). Si el precio del carbono no se fija a un nivel adecuado y no es aceptado por todos, no puede tener un efecto incentivador. Se necesita un marco regulador realista: los mecanismos incentivadores deben tener resultados en la práctica, a fin de garantizar la eficacia de las decisiones políticas. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión Europea que presente opciones para reforzar el RCDE de la UE, y medidas coherentes en los sectores no sujetos a este régimen.

2.4 Se han obtenido buenos resultados (a un coste relativamente bajo) en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la mejora de la eficiencia energética o de los combustibles, pero la reorientación y el progreso tecnológicos son la única manera de respaldar una transición gradual a una era de combustibles no fósiles. Incluso las medidas de eficiencia energética requieren una utilización a gran escala de las tecnologías disponibles y el desarrollo de soluciones innovadoras (McKinsey Global Institute, *The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth*).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 final.

2.5 Las industrias con un uso intensivo de energía han aumentado su eficiencia energética como resultado de esfuerzos constantes para reducir los costes operativos. Ningún operador emitirá dióxido de carbono por el mero hecho de disponer de derechos de emisión gratuitos o abundantes. Las consecuencias de las medidas para fomentar la eficiencia en el consumo personal son menos claras, debido al denominado «efecto de rebote», que se refiere al fenómeno psicológico que hace que las personas, tras haber adoptado medidas eficaces para la mejora de la eficiencia, se gasten el ahorro obtenido como un beneficio, por ejemplo aumentando la temperatura a la que calientan su hogar. Este efecto puede fácilmente arruinar hasta los esfuerzos más audaces para mejorar la eficiencia.

2.6 No hay duda de que las fuentes de energía renovables contribuirán al proceso de reducción de las emisiones, aunque posiblemente en menor medida de lo que con frecuencia se cree. A veces, las limitaciones físicas, espaciales, sociales y medioambientales de las tecnologías disponibles en la actualidad para las energías renovables no se tienen plenamente en cuenta, y superarlas gracias a la innovación tecnológica tiene implicaciones financieras. Mejorar la eficiencia operativa y la relación coste-eficacia de las energías renovables conocidas actualmente constituye también un reto financiero que algunos Estados miembros ya están afrontando, pero otros no.

2.7 Hay tres aspectos que resulta absolutamente necesario resolver, y es poco probable que pueda alcanzarse una solución satisfactoria para alguno de ellos antes de 2020. En primer lugar, el uso de fuentes de energía intermitentes necesita una red inteligente plenamente integrada en toda la UE, con determinada capacidad para integrar la energía de las fuentes de energía renovable intermitentes por encima de la cuota prevista del 35-40 %. No obstante, debería señalarse que la decisión de Alemania de eliminar gradualmente, aunque con rapidez, su capacidad de generación de energía nuclear ha supuesto un enorme estímulo en este sentido. En segundo lugar, una integración de este tipo requiere una capacidad de acumulación considerable. En tercer lugar, se necesita una tecnología madura de CAC que pueda aplicarse de manera extendida a largo plazo, en caso de que los combustibles fósiles siguieran usándose de manera generalizada como fuente de energía. Antes de resolver estos tres puntos críticos es preciso asegurar las necesarias reservas de energía tradicional, con las consiguientes emisiones, pues son indispensables para el despliegue de las fuentes de energía renovables existentes.

2.8 Mejorar la eficiencia de los procesos de generación de electricidad y calor resulta tan costoso que es poco probable que pueda lograrse en el actual clima de restricciones financieras. Por este motivo, los inventos revolucionarios desempeñarán un papel esencial, junto con el uso a gran escala y la mejora de las tecnologías existentes de energía renovable para alcanzar la reducción esperada del 80-90 % para 2050 (Agencia Internacional de la Energía, *Perspectivas sobre tecnología energética 2010*).

2.9 También tendría un papel importante el seguir mejorando la eficiencia energética de las tecnologías de producción. Por consiguiente, se necesitan innovaciones tanto graduales como radicales en todo el espectro de las opciones tecnológicas hipocarbónicas. Si esa innovación y esas mejoras no se producen, resultará imposible conseguir una implantación de las energías hipocarbónicas al ritmo rápido y la escala masiva requeridos para satisfacer la demanda mundial de energía y evitar riesgos climáticos potencialmente catastróficos. Este reto de innovación esencial debe abordarse de manera directa y proactiva.

3. Análisis de los datos sobre emisiones de la UE e impacto de la crisis

3.1 El documento de la Comisión formula una serie de argumentos que, examinados de manera aislada, pueden hacer pensar que alcanzar el ambicioso objetivo de reducción de las emisiones es difícil, pero posible. Junto a los datos empíricos sobre las emisiones en la UE de los últimos años debe tenerse en cuenta que, en 2009, el 61 % de la capacidad suplementaria de generación de electricidad en la UE procedió de las energías renovables. En realidad, la variabilidad de algunas fuentes de energía renovable hace que sea bastante difícil conseguir la seguridad del abastecimiento básico a corto plazo.

3.2 Las hipótesis de la Comisión se basan en unas expectativas optimistas de los resultados de la Directiva sobre el RCDE y de los planes de acción de los Estados miembros. Además, el aumento del 20 % de la eficiencia energética se da por hecho, aunque los datos de los Estados miembros indican un avance sustancialmente más lento en algunos casos. Cuando se examina el elemento clave de la eficiencia energética en la producción de electricidad y calor –lo que podría denominarse «intensidad de carbono»– los retrasos y los aplazamientos en la adaptación de las centrales eléctricas se convertirán probablemente en un grave problema y podrían crear situaciones de carencia energética. Asimismo, los análisis de la AIE muestran que el 80 % de las emisiones del sector energético mundial están, de hecho, congeladas hasta 2020. Por lo tanto, también es esencial invertir durante la próxima década especialmente en las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono, con el fin de lograr un futuro de bajas emisiones de carbono.

3.3 Algunos expertos han calculado que, en 2010, las emisiones de gases de efecto invernadero registraron un aumento del 4 %, y las instalaciones que entran en el RCDE de la UE indicaron un incremento del 3,2 %. En 2009, las emisiones mundiales disminuyeron un 1,1 % respecto de 2008: la UE (-6,4 %), los EE.UU. (-6,5 %) y Japón (-11,8 %, sin comercio de emisiones) notificaron reducciones, mientras que China registró un aumento del 9,1 % (Richard N. Cooper, Harvard University, *Europe's Emission Trading System*, junio de 2010; Christian Egenhofer, CEPS, Bruselas, *The EU ETS and Climate Policy Towards 2050*, enero de 2011.). Es obvio que la disminución de las emisiones en los países desarrollados entre 2008 y 2009 fue principalmente el resultado de la recesión económica, y los resultados preliminares para 2010 confirman la hipótesis de que las emisiones suben y bajan en función del nivel de actividad económica.

3.4 La constatación más preocupante, tras una evaluación atenta del RCDE de la UE –el mayor sistema de comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos (*cap and trade*) del mundo– es su fracaso a la hora de reducir de manera sustancial las emisiones de CO₂ o de gases de efecto invernadero. En Europa, las emisiones industriales totales de CO₂ y de gases de efecto invernadero ya habían mostrado una moderada tendencia a la baja desde 1990, y la extrapolación de esta tendencia a 2008 muestra que la reducción lograda gracias al RCDE de la UE se limita al 2 % respecto de los niveles previstos sin él. Además, si se tienen en cuenta los efectos de la debacle financiera y la recesión de 2008-2009, los datos muestran que los efectos del RCDE de la UE para las emisiones europeas de gases de efecto invernadero han sido escasos, si no nulos.

3.5 Globalmente, la caída del nivel de las emisiones correspondiente al último trimestre de 2008 y a todo el año 2009, así como el incremento de las emisiones que comenzó en el segundo trimestre de 2010, deben atribuirse claramente al inicio (a finales de 2008) y el final (a mediados de 2010) de la crisis económica, respectivamente. Hay pocas pruebas de que los cambios en el sistema hayan dado lugar a una reducción de las emisiones durante este período.

3.6 Es también importante señalar el hecho de que los sectores industriales ya han tomado medidas destacadas y ejemplares reduciendo de manera constante las emisiones al pasar a utilizar combustibles con un mayor grado de eficiencia en materia de carbono, y han adoptado medidas concretas para mejorar la eficiencia energética. Este proceso puede acelerarse en el próximo período de comercio de derechos hasta 2020 si se desarrollan y emplean tecnologías nuevas y revolucionarias en prácticamente la totalidad de los sectores sujetos al RCDE de la UE.

3.7 Algunas industrias con un uso intensivo de energía, como las industrias del acero, la cal y el cemento, se están acercando a sus límites físicos de eficiencia de carbono y, en un futuro próximo, cualquier reducción suplementaria de las emisiones únicamente podrá lograrse con una reducción de la producción (Sustainable Steelmaking, Boston Consulting Group, 2009).

3.8 Debería señalarse que, en las industrias afectadas por este fenómeno, las fugas de carbono están vinculadas a niveles específicos de empleo. El nivel exacto de empleo varía de un Estado miembro a otro: la media de la UE se sitúa en el 3 %, mientras que en Polonia, por ejemplo, el nivel de empleo en estos sectores con un uso intensivo de energía alcanza el 9,5 %.

3.9 Como se señala en el punto 2.5, un desarrollo de tecnología a gran escala y el uso de las nuevas tecnologías constituyen los elementos clave para asegurar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Todos los documentos que abordan este tema apuntan a la cuestión pendiente de cómo obtener la financiación necesaria. Los ingresos del RCDE son una posible fuente de financiación, aunque lejana e incierta, pero por lo demás no hay nada concreto en el horizonte. Hasta los programas actuales de I+D y de despliegue en la UE resultan insuficientes, y lo mismo puede decirse de la iniciativa del Plan EETE, incluidas las actividades de captura y almacenamiento de carbono (CAC).

3.10 Como resultado de las recientes revueltas y la inestabilidad prolongada en varios países de la OPEP, junto con el accidente de la central nuclear de Fukushima, se ha constatado claramente un cambio de actitud de cara a las negociaciones mundiales sobre el cambio climático. Este cambio puede incluso representar una oportunidad para alcanzar un acuerdo significativo a nivel internacional. La UE debería también tomar nota del reciente plan de innovación de los EE.UU., muy ambicioso

(La Casa Blanca: *Strategy for American Innovation* <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Todos estos indicadores apuntan a la necesidad urgente de examinar la posibilidad de introducir cambios estructurales que faciliten y aceleren la transición hacia una economía basada en nuevas fuentes de energía hipocarbónicas. Aunque algunos expertos y políticos desean examinar la posibilidad de alejarse gradualmente del concepto de *cap and trade* para pasar a una tasa basada en el consumo de carbono, introducir una nueva forma de imposición destinada a las inversiones en favor del clima, a un nivel significativo y en toda la UE (por no decir globalmente) no parece viable, por lo que debería estudiarse a fondo con vistas a la próxima ronda de negociaciones sobre el cambio climático. Por este motivo, el RCDE de la UE se considera como la mejor opción en la UE, pero requiere reformas significativas y radicales.

3.12 El clima de inversiones posterior a la crisis difiere considerablemente de un Estado miembro de la UE a otro, y la situación ya está empeorando, dadas las previsiones de un nuevo agravamiento de la crisis. Por regla general, la financiación pública parece ser cada vez más escasa, debido a la actual crisis de la deuda, que impone mayores restricciones fiscales. En el sector privado, la disponibilidad de financiación de las empresas se ha mantenido, hasta ahora, relativamente estable, en particular para las industrias orientadas a la exportación. Sin embargo, en poco tiempo la actual crisis del sistema monetario europeo, la regulación pendiente (Basilea III y Solvency II) y un posible empeoramiento de las perspectivas económicas podría afectar a la disponibilidad de los préstamos bancarios. El sector de las pymes será el más vulnerable a este tipo de cambios, ya que depende en mayor medida de la financiación de los bancos que las empresas más grandes, que tienen acceso a los mercados de capitales.

3.13 Recientemente, algunas fuentes de energía renovables han registrado un desarrollo bastante dinámico. Que este despegue sea benéfico y sostenible ya es otra cuestión, que merecería la pena examinar con detalle, tanto en el conjunto de la UE como en los Estados miembros. El impacto financiero de las tarifas garantizadas del precio de la energía podría conllevar distorsiones a largo plazo. Además, el desarrollo repentino de las fuentes de energía renovables requerirá sin duda inversiones importantes en infraestructuras de transmisión, para mantener la fiabilidad y seguridad de la red de suministro.

3.14 Esta nueva ola de inversiones, de vital importancia, en infraestructuras todavía no se ha producido en medida suficiente. Debería prestarse más atención a las infraestructuras de la electricidad y del gas, especialmente en la perspectiva de la decisión adoptada recientemente en Alemania de eliminar progresivamente la energía nuclear antes de 2022. A falta de redes plenamente operativas e interconectadas, las oportunidades de avanzar en este sentido se verán seriamente afectadas.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El tratamiento y la explotación de los residuos industriales y mineros de la Unión Europea con fines económicos y medioambientales»
(Dictamen de iniciativa)**

(2012/C 24/03)

Ponente: **Sr. FORNEA**

Coponente: **Sr. KOTOWSKI**

El 20 de enero de 2011 el Comité Económico y Social Europeo decidió, conforme al apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El tratamiento y la explotación de los residuos industriales y mineros de la Unión Europea con fines económicos y medioambientales».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 27 de septiembre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011) el Comité aprobó por 61 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El principal objetivo del tratamiento de los residuos industriales y mineros es evitar su eliminación. Es preciso acometer urgentemente y de forma responsable los retos de la contaminación ambiental, los riesgos para la salud y la degradación del paisaje. Hoy día ningún país puede permitirse no tener en cuenta el potencial del reciclado de los residuos producidos por la utilización de materias primas primarias. El mero abandono de estos residuos sin un tratamiento adicional por ser lo más barato ya no es una opción válida, porque somos conscientes de los costes que ello entraña para el medio ambiente, para la salud humana y para la sociedad.

1.2 El tratamiento de este tipo de residuos con una finalidad económica puede mejorar el medio ambiente, el paisaje, el empleo y las condiciones sociales de las comunidades afectadas. La eliminación del riesgo de contaminación para las personas y para el medio ambiente puede hacer que mejoren las condiciones de vida en estas regiones, lo que se traduce en situaciones ventajosas para todos. Por este motivo la utilización provechosa de estos residuos puede ser considerada como parte de una estrategia de desarrollo sostenible y una medida compensatoria para las comunidades locales afectadas.

1.3 El papel de la sociedad civil, de los interlocutores sociales, de los profesionales que intervienen en las empresas extractivas, metalúrgicas y de energía, del sector académico, de los fabricantes de equipos, de los transportes y de las asociaciones de comercio es fundamental para informar mejor al público y para sensibilizarlo sobre las ventajas medioambientales, económicas y sociales de tratar las enormes cantidades de residuos producidas, o que se siguen produciendo, por el sector extractivo y metalúrgico y por las centrales eléctricas de carbón.

1.4 Los entes territoriales pueden desempeñar un papel clave en este sentido impulsando un diálogo cívico abierto a nivel regional, con el fin de encontrar soluciones para la protección del medio ambiente, el tratamiento de residuos y la reconstrucción de una base para un desarrollo industrial sostenible. Con

este propósito, es preciso crear una red de proyectos de colaboración pública, privada o público-privada que permita compartir la responsabilidad de las futuras inversiones, la infraestructura y la protección medioambiental.

1.5 La Unión Europea y los Estados miembros deberían desarrollar unas herramientas y políticas innovadoras para tratar el tema de los residuos industriales y mineros de la forma más eficiente y sostenible posible, sobre la base de investigación, de estadísticas y de hechos científicos. Es importante también lograr una mejor comprensión de los obstáculos jurídicos, políticos, administrativos y sociales para el tratamiento de estos residuos mediante un proceso adecuado de consultas a las partes interesadas afectadas.

1.6 Por lo tanto, el CESE subraya la necesidad de desarrollar políticas eficaces para la cuestión de los depósitos de residuos industriales y mineros en el marco de la Estrategia Europa 2020, que en un planteamiento general establece un vínculo claro entre una política industrial sostenible y los procesos innovadores, la eficiencia de los recursos y la mejora del acceso a las materias primas.

1.7 Cualquier nuevo proceso extractivo de tratamiento de residuos tendría que ir acompañado de información sobre las características físicas y químicas de los residuos, con el fin de poner datos suficientes a disposición de las autoridades y de las empresas que vayan a iniciar posibles actividades de reelaboración o programas de protección medioambiental.

1.8 Las actuales iniciativas políticas destinadas a garantizar la seguridad del abastecimiento de materias primas deberían aumentar las ayudas financieras de la UE y de los Estados miembros a la investigación y al desarrollo de tecnologías para el tratamiento de residuos industriales y mineros y para la recuperación de minerales y metales valiosos. El desarrollo de tecnologías que permitan la recuperación de las materias estratégicas y de aquellas que puedan ser perjudiciales para la salud humana o el medio ambiente debe ser una prioridad.

1.9 En el contexto de la Estrategia Europa 2020, la sociedad civil organizada considera que es hora de evaluar los resultados logrados por la Directiva 2006/21/CE, y está dispuesta a presentar observaciones y sugerencias para mejorar su aplicación y a promover iniciativas para la utilización provechosa de los residuos mineros.

1.10 La propuesta de mejorar el reciclado y reducir los residuos producidos por la minería de rocas y la extracción de piedra así como por la industria metalúrgica puede resumirse de la forma siguiente:

- Modificar el régimen jurídico del subproducto, que pasaría a ser considerado un coproducto con las mismas propiedades que un producto primario.
- Permitir expresamente el tratamiento de los subproductos con un procesamiento específico llevado a cabo en las instalaciones primarias o en sistemas exclusivos diseñados para dar al coproducto las características necesarias para su utilización.
- Promover la comercialización del coproducto facilitando su transporte y su empleo.
- Introducir incentivos fiscales para los consumidores que utilicen los coproductos.

1.11 Las instituciones relacionadas con la UE deberían proporcionar más información sobre el impacto de los residuos de las centrales electrotérmicas sobre el medio ambiente y la salud humana, así como los usos provechosos de los productos derivados de la combustión del carbón (PCC). Se necesita I+D para mejorar las aplicaciones en las que podrían usarse los PCC, así como para las tecnologías emergentes y para la gestión y eliminación de las cenizas en general.

1.12 La UE debería crear y financiar proyectos para la reutilización provechosa de los subproductos de la combustión del carbón, contribuyendo de este modo al desarrollo sostenible reciclando estos residuos y apartándolos de los vertederos, y por lo tanto reduciendo la necesidad de extraer nuevas materias primas y de conservar la energía y los recursos hídricos.

1.13 Debería realizarse una encuesta de ámbito europeo para recopilar más información sobre las cenizas volantes, las cenizas depositadas o de fondo de horno, la escoria de caldera, el yeso procedente de la desulfuración de gases de combustión, los productos húmedos o secos procedentes del lavado o la depuración, así como las cenizas de combustión en lecho fluido. Debería pedirse a las centrales térmicas de carbón de la UE que aportaran voluntariamente datos para la encuesta. También sería necesario realizar un inventario de los productos existentes y de las posibles aplicaciones de los PCC y actualizarlo constantemente.

2. Generalidades

2.1 La Estrategia Temática en materia de Prevención y Reciclado de Residuos, aprobada en 2005 en el contexto de la aplicación del Sexto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente, ahora seguido por una nueva Comunicación de la Comisión (COM(2011) 13) que evalúa hasta qué punto se alcanzaron o no los objetivos de la estrategia, propone nuevas acciones para reforzar la aplicación de la estrategia.

2.2 La cuestión de los residuos industriales y mineros suscita gran preocupación entre los ciudadanos europeos y en la sociedad civil organizada. El futuro industrial de Europa dependerá, hasta cierto punto, de cómo la abordemos. En este momento, un número significativo de proyectos industriales corren el riesgo de permanecer paralizados debido a la oposición de comunidades locales y de organizaciones de la sociedad civil, preocupadas por el impacto de las actividades mineras e industriales sobre la salud pública y el medio ambiente.

2.3 En muchos casos, lamentablemente, las preocupaciones de la sociedad civil organizada provienen de una falta de información y transparencia, por lo que resulta necesario garantizar una completa y correcta aplicación de la evaluación de impacto medioambiental para asegurar una correcta información y la participación de la sociedad civil.

2.4 Los residuos industriales y mineros siguen siendo un problema para gran número de Estados miembros en los que había, o continúa habiendo, instalaciones industriales y explotaciones mineras. Estos residuos pueden representar una amenaza o una oportunidad para las comunidades locales. Resultan una amenaza si simplemente se abandonan sin tomar ninguna medida para reducir el riesgo que suponen para el medio ambiente, pero también pueden ser una oportunidad en aquellos casos en los que los residuos vertidos pueden dar lugar a actividades relacionadas con la recuperación de metales o de otras materias primas secundarias útiles.

2.5 En ocasiones la concentración de metales en los residuos de la minería puede ser igual o incluso superior a la concentración de metal que existe en el propio mineral. Lo mismo puede decirse de los residuos de la industria metalúrgica: las tecnologías de recuperación han evolucionado y ahora existe la posibilidad de reevaluar el potencial de los residuos resultantes de las viejas actividades industriales y hacer que esta actividad sea respetuosa con el medio ambiente.

2.6 En muchos casos, los entes territoriales deben hacer frente a la cuestión de los residuos industriales y mineros debido al hecho de que las escombreras y los vertederos se encuentran situados en su jurisdicción. Por este motivo, es posible encontrar soluciones a este nivel para transformar el «reto» en una oportunidad, impulsando colaboraciones de iniciativa privada, público-privada y administrativa para establecer «parques industriales» que permitan un aprovechamiento máximo de los residuos gracias a la combinación de enfoques horizontales y verticales en la industria de procesamiento, la construcción y las infraestructuras.

2.7 En este dictamen nos centraremos en tres categorías de residuos que son abundantes en Europa (miles de millones de metros cúbicos) y sobre las que los legisladores de la Unión Europea y de los Estados miembros han manifestado un interés particular:

- Los **residuos mineros** (o «residuos de extracción», tal y como se definen en la Directiva 2006/21/CE) resultantes de actividades de exploración, extracción y tratamiento del carbón y de minerales no energéticos: centenares de millones de toneladas procedentes de zonas mineras en explotación o abandonadas se siguen almacenando sin ser tratados

más o menos cerca de comunidades locales ⁽¹⁾. Las instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas pueden suponer un grave peligro para el medio ambiente y para las comunidades locales.

- Los **residuos de la industria metalúrgica**, consistentes principalmente en escoria, lodo y polvo. Los residuos de la metalurgia no ferrosa, por ejemplo, pueden contener un elevado contenido de metales pesados, que pueden tener un impacto negativo sobre el medio ambiente si no se tratan adecuadamente.
- Los **residuos de las centrales térmicas**. Las escorias y cenizas producidas por las centrales térmicas representan una gran proporción de los residuos, especialmente en los países en los que la industria electrotérmica emplea grandes cantidades de carbón de baja calidad.

2.8 En todos estos casos las zonas de almacenamiento de vertidos, si no se gestionan debidamente, pueden afean mucho los alrededores de las comunidades locales e inutilizar grandes espacios que en otro caso podrían aportar beneficios económicos, sociales y medioambientales a esas comunidades.

3. Marco político y jurídico para el fomento del tratamiento de los residuos industriales y mineros

3.1 La Estrategia Europa 2020, la política industrial de la UE ⁽²⁾, la estrategia de la UE en materia de utilización eficaz de los recursos ⁽³⁾, la estrategia comercial de materias primas de la UE ⁽⁴⁾, la Estrategia temática para la prevención y el reciclado de residuos ⁽⁵⁾ y la estrategia de innovación de la UE ⁽⁶⁾ fomentan:

- el crecimiento sostenible de Europa mediante la promoción de una economía que haga un uso más eficiente de los recursos, que sea más ecológica y más competitiva;
- las tecnologías y métodos de producción que reduzcan el uso de recursos naturales e incrementen las inversiones en los recursos naturales existentes de la UE;
- la plena aplicación de la jerarquía de residuos basada primero en la prevención, seguida de la preparación para la reutilización y el reciclado, después la recuperación de energía y, en último lugar, la eliminación de residuos;
- la revisión de la normativa para apoyar la transición de los sectores de servicios y manufacturas a un uso más eficaz de los recursos, incluyendo un reciclado más efectivo y promoviendo la comercialización y el empleo de tecnologías clave que la posibiliten;
- la inversión en industrias extractivas mediante políticas de planificación de explotación del suelo para los minerales que

incluya una base de datos geológicos digitales y una metodología transparente de identificación de los recursos minerales, que al mismo tiempo estimule el reciclado y la reducción de los residuos;

- una asociación europea para la innovación que acelere la investigación, el desarrollo y el despliegue de las innovaciones en el mercado.

3.2 La **primera Directiva europea sobre gestión de residuos** ha estado en vigor desde los años setenta. En 1991 se creó el Catálogo Europeo de Residuos (CER) mediante la Directiva 91/156/CE, a la que siguió la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos. En 2008 se promulgó la Directiva 2008/98/CE, que es particularmente pertinente para este dictamen puesto que en su artículo 4.1 introdujo una definición más precisa de jerarquía de gestión de residuos: «a) prevención; b) preparación para la reutilización; c) reciclado; d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y e) eliminación» ⁽⁷⁾.

3.3 La **Directiva 2006/12/CE** y la **Decisión n° 1600/2002/CE** establecen que:

- respecto de los residuos que se sigan generando, se debería reducir su nivel de peligrosidad al menor riesgo posible;
- debería darse preferencia a prevenir la generación de residuos y a su reciclado;
- la cantidad de residuos destinados a la eliminación debería reducirse al máximo y ser eliminada en condiciones de seguridad;
- los residuos destinados a la eliminación deberían tratarse lo más cerca posible del lugar donde se generaron, sin que ello suponga una menor eficacia de las operaciones de tratamiento.

3.4 **Directiva 2006/21/CE** sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas (aprobada en 2006 y en vigor desde mayo de 2008; la evaluación de la aplicación de esta directiva está prevista para noviembre de 2012):

- Pretende prevenir en la medida de lo posible cualquier efecto adverso sobre el medio ambiente y la salud humana derivado de la gestión de residuos de las industrias extractivas, sean estas existentes o futuras.
- Incluye una obligación para el operador de elaborar un plan de gestión de residuos conforme a la jerarquía de residuos: en primer lugar conocimiento, después prevención, seguido de reutilización, reciclado y finalmente eliminación.
- Incluye la obligación de que los Estados miembros realicen para 2012 un inventario de instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas que ocasionen o puedan ocasionar daños al medio ambiente y a la salud pública ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Por ejemplo, según el Ministerio del Economía, Comercio y Sector Empresarial de Rumanía, existen en este país 77 escombreras de mina con un volumen de 340 millones de metros cúbicos, que cubren una superficie de 1 700 ha, y 675 vertederos mineros, con un volumen de 3 100 millones de metros cúbicos, que cubren 9 300 ha.

⁽²⁾ COM(2010) 614 final.

⁽³⁾ COM(2011) 21 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 25 final.

⁽⁵⁾ Último informe: COM(2011) 13.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 final.

⁽⁷⁾ No se dispone nada, sin embargo, sobre la necesidad de «reducir la nocividad de los residuos» una vez que estos ya han sido aceptados o que ya están en el vertedero.

⁽⁸⁾ Recientemente se ha publicado un documento orientativo sobre la realización de inventarios, para ayudar a los Estados miembros en su elaboración.

4. Tratamiento de residuos sólidos

4.1 Hasta la fecha, las propuestas legislativas habían pedido a los Estados miembros que elaborasen para mayo de 2012 un inventario de instalaciones de residuos de las industrias extractivas cerradas y abandonadas que pudieran tener repercusiones sobre la salud humana o el medio ambiente y que hiciesen público dicho inventario.

4.2 En 2004 el estudio de la UE conocido por «Pecomines»⁽⁹⁾ y su informe sobre el caso de estudio sobre el uso de la teledetección⁽¹⁰⁾ realizó una evaluación preliminar de una serie de emplazamientos tras la adhesión de los primeros países del este de Europa. El estudio, sin embargo, no llevó a cabo ningún análisis sobre la estabilidad física o química de dichos lugares.

4.3 Hasta la fecha no existe ninguna base de datos de ámbito europeo sobre la localización y las características físicas y químicas de los residuos de la minería y de otros vertederos industriales. Hay Estados miembros, como España, por ejemplo, que han desarrollado ya planes nacionales de gestión de residuos de industrias extractivas sobre la base de datos estadísticos relevantes del número y volumen de escombreras y de balsas y presas registradas, existentes y abandonadas⁽¹¹⁾.

4.4 Algunos Estados miembros han desarrollado y aplicado métodos para evaluar la seguridad de las viejas escombreras, presas y vertederos y han determinado las acciones prioritarias necesarias para impedir contaminaciones importantes (como el Ministerio de Medio Ambiente de Eslovaquia). Sin embargo, no se ha llevado a cabo una evaluación integral de la viabilidad económica actual de reprocesar los residuos mineros. Que el reprocesado sea económicamente viable o no depende en gran medida del precio de mercado de los minerales en cuestión. Los Estados miembros deberían llevar a cabo estos estudios de viabilidad para identificar situaciones ventajosas para todos.

4.5 El acceso a estas escombreras y vertederos debería estar regulado por las políticas nacionales de planificación minera y de ordenación de territorio, las cuales entran en el ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad y deben ser gestionadas por cada Estado miembro individualmente, pero siempre respetando la legislación de la UE sobre las evaluaciones de impacto, los residuos de la industria minera y el marco sobre el agua.

4.6 La estrategia de la UE sobre las materias primas propone realizar un análisis de la demanda de mineral a largo plazo, que

podría proporcionar una base para la cuestión de la prioridad del reprocesado de las viejas escombreras e instalaciones de residuos.

4.7 La reconversión de instalaciones de residuos y escombreras, con incentivos económicos o sin ellos, podría aportar empleo, un mejor medio ambiente, y mejores condiciones sociales y de vida para las comunidades afectadas; en particular mejores paisajes y la eliminación del riesgo de contaminación.

4.8 El tratamiento de las instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas debería regirse por una serie de consideraciones:

- El tratamiento de instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas que suponga un riesgo para la seguridad, para la salud o que pueda contaminar el medio ambiente, y que tenga un valor económico en el actual clima económico, debería tener prioridad en relación con la concesión rápida pero escrupulosa de licencias; para estimular la inversión sería preciso resolver las cuestiones relacionadas con las responsabilidades derivadas de operadores anteriores⁽¹²⁾.
- El tratamiento de instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas que suponga un riesgo para la seguridad, para la salud o que pueda contaminar el medio ambiente, pero que no tenga un valor económico, puede exigir financiación pública⁽¹³⁾.
- El reprocesado de instalaciones de residuos mineros cerradas y abandonadas que no suponga un riesgo para la seguridad o la salud y que no contamine el medio ambiente, pero que tenga un valor económico, debería ser posible y sería preciso resolver las cuestiones relacionadas con las responsabilidades derivadas de operadores anteriores para estimular la inversión.

4.9 La **tecnología** para recomponer y rehabilitar los viejos y saturados depósitos de residuos está disponible en parte, pero necesitaría más investigación. La creación de una asociación europea para la innovación en relación con las materias primas podría servir de vehículo para estimular la investigación en este ámbito, y quizá aportar financiación para un proyecto piloto. Este conocimiento podría resultar de primer orden y ser utilizado en Europa o en el resto del mundo (como las tecnologías aplicadas en Alemania del Este tras la reunificación). La investigación en nuevas tecnologías y técnicas puede llegar a ser un ámbito en el que la industria europea sobresalga.

4.10 El documento sobre las mejores técnicas disponibles (MTD) para la gestión de los residuos de las industrias mineras se refiere sólo brevemente al empleo de las MTD para la separación de los residuos que permitan un mejor reprocesado futuro de las escombreras y de otros residuos.

4.11 Los **Fondos Estructurales europeos** desempeñan un papel fundamental y facilitan ya inversiones importantes en investigación e innovación. Para el actual período de financiación (de 2007 a 2013) se han programado unos 86 000 millones EUR. Gran parte de estos fondos todavía no se han gastado y deberían emplearse más eficazmente en innovación y en alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

⁽⁹⁾ «Mining, Mining Waste and Related Environmental Issues: Problems and Solutions in Central and Eastern European Candidate Countries» (Minería, residuos de la minería y cuestiones medioambientales conexas: Problemas y soluciones en los países candidatos del centro y del este de Europa), de G. Jordan y M. D. Alessandro – Pecomines, JRC 2004 (EUR 20 868 EN).

⁽¹⁰⁾ «Use of Remote Sensing for Mapping and Evaluation of Mining Waste Anomalies at National to Multi-Country Scale» (El uso de la teledetección para cartografiar y evaluar las anomalías de los residuos de la minería a escala nacional y multinacional), de A.M.Vijdea, S. Sommer y W. Mehl – Pecomines, JRC 2004 (EUR 21 885 EN).

⁽¹¹⁾ Véase el I Plan Nacional de Residuos de Industrias Extractivas 2007-2015 (I PNRIE), que muestra que en España existen 998 balsas y presas mineras registradas, con un total de 325 878 800 metros cúbicos, y que el volumen total de escombreras generadas en el período 1983-1989 llegó a ser de 1 375 673 315 metros cúbicos. El 47,2 % del total de las escombreras existentes están abandonadas.

⁽¹²⁾ Un modelo interesante sobre las formas de resolver las cuestiones de responsabilidad es el de la *Good Samaritan Initiative* (iniciativa del buen samaritano) de la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos.

⁽¹³⁾ Esto debería ser aplicable sólo en casos de emplazamientos abandonados en los que no pueda identificarse un operador responsable.

4.12 Los Fondos Estructurales de la UE se han usado en el pasado para asuntos puntuales en los que el desarrollo de las nuevas infraestructuras regionales pudo combinarse con la limpieza y la reconversión de las viejas regiones industriales y mineras. Las iniciativas de mayor éxito combinan el reprocesado de las viejas escombreras y vertederos con una nueva mina, lo que, en la mayoría de los casos, mejora la viabilidad económica debido a las economías de escala.

4.13 Hasta el momento sólo una pequeña parte de la financiación de la UE se ha utilizado en el tratamiento y la explotación de los residuos mineros de la UE por motivos económicos y medioambientales. Sin embargo, algunas iniciativas europeas, como la Plataforma Tecnológica Europea sobre Recursos Minerales Sostenibles, el proyecto ProMine y EuroGeoSource, reciben apoyo financiero de la Comisión Europea; se espera que estos proyectos aporten su contribución en relación con las tecnologías innovadoras, la inteligencia mineral y la base de datos de residuos mineros.

5. Los residuos metalúrgicos. El concepto de residuo industrial. Retos para el medio ambiente. Oportunidades económicas y sociales.

5.1 El concepto de vertidos industriales no ha evolucionado significativamente con el paso del tiempo, en el sentido de que la filosofía de «lo que no es un producto es un desecho» no ha sufrido cambios. Sin embargo, se considera que el concepto de «producto» de una actividad industrial tiene que ser profundamente revisado, debido a ciertas políticas medioambientales recientes («residuos cero») y a cuestiones económicas relacionadas con la escasez de materias primas.

5.2 Algunas actividades industriales complejas pretenden hoy la obtención de muchos «coproductos», en lugar de generar un único producto⁽¹⁴⁾. Por ejemplo, la escoria de altos hornos en la producción de cemento se utiliza ahora como un componente importante de muchas mezclas para cemento⁽¹⁵⁾.

5.3 La legislación europea actualmente en vigor exige que un proceso tenga, además del producto, únicamente subproductos, y no coproductos. Ello significa que un subproducto que no es tratado en el ciclo principal se considera un desecho que puede ser reutilizado y está sujeto a la normativa aplicable a los residuos.

5.4 En realidad esto no es un problema de definición del término (subproducto o coproducto pueden considerarse equivalentes). El problema está relacionado con las limitaciones que la ley impone a los subproductos en este momento. Conforme al artículo 5 de la Directiva 2008/98/CE, un subproducto tiene que cumplir cuatro condiciones: a) *que sea seguro que la sustancia u objeto vaya a ser utilizado ulteriormente*; b) *que la sustancia u objeto pueda utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal*; c) *que la sustancia u objeto se produzca como parte integrante de un proceso de producción*; y d) *que el uso ulterior sea legal, es decir, que la sustancia u objeto cumpla todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y que no produzca impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana*.

⁽¹⁴⁾ De hecho este concepto no es nuevo. Es la transposición al sector industrial de un concepto corriente en agricultura, en la que los residuos orgánicos se redistribuyen en la tierra en forma de fertilizante o se emplean como combustible.

⁽¹⁵⁾ De hecho, la Norma europea del cemento EN 197-1 incluye nueve tipos de cemento en la lista de componentes. «Escoria de altos hornos» se utiliza en cantidades que van del 6 % al 95 % por peso.

5.5 Los residuos de la industria metalúrgica eliminados en vertederos pueden ser portadores de una serie de sustancias nocivas, como metales pesados, incluso en forma de compuestos, que no tenía utilidad para conseguir el «producto». Del mismo modo, estas sustancias⁽¹⁶⁾, si se eliminan en los vertederos, requieren a menudo un tratamiento previo con arreglo a la Directiva 2006/12/CE.

5.6 El reto de considerar como coproducto a un producto secundario permite que el tratamiento o el procesado se lleven a cabo en la propia fábrica principal (como sucede en la actualidad) o en sistemas exclusivos diseñados para transformar el coproducto en un nuevo producto que se comercializará sin más restricciones que declarar que se trata de un coproducto. En este momento esto sólo es posible para empresas e instalaciones autorizadas a tratar residuos en virtud de la Directiva 2006/12/CE.

5.7 El principal beneficio para el medio ambiente es una disminución del deterioro del suelo y del paisaje. Por ejemplo, se puede considerar que por cada millón de toneladas de escoria de acero (la escoria de acero al carbono puede hacerse inerte) se requiere un volumen aparente de aproximadamente 900 000 m³ en vertedero, y ahorraría el mismo volumen de excavación inerte de agregados⁽¹⁷⁾. Un segundo beneficio de los residuos, después de volverlos inertes para poder ser reutilizados, es la reducción de emisiones (de polvo y lixiviado de metales) al medio ambiente.

5.8 Desde un punto de vista económico-social, las actividades relacionadas con el tratamiento y el reciclado de los residuos de la industria metalúrgica son actividades innovadoras que requieren, además de un trabajo directo, actividades de I+D para minimizar el impacto medioambiental y para reducir costes. En este sentido en 2010 se llevó a cabo un interesante estudio en el Reino Unido en el que se identificaron las capacidades empresariales de recogida, gestión y tratamiento de los residuos municipales e industriales⁽¹⁸⁾.

6. Residuos de las centrales térmicas. Uso provechoso de los productos de la combustión del carbón.

6.1 El carbón es un recurso importante que la naturaleza proporciona en grandes cantidades. En 2008 la producción total mundial de hulla fue de 579 millones de toneladas, y la producción total mundial de lignito fue de 967 millones de toneladas⁽¹⁹⁾. El carbón cubre el 27 % de las necesidades primarias mundiales de energía y genera el 41 % de la electricidad mundial. La importancia del carbón para la producción eléctrica en el mundo no va a disminuir: en 2030 el carbón producirá el

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo, el polvo de horno de arco eléctrico (la estimación para la UE27 de la producción de acero al carbono es de más de 1,2 millones de toneladas) contiene hierro (10-40 %) pero también zinc (21-40 %), plomo (hasta el 10 %) y cadmio+cobre (hasta el 0,7 %). La escoria (la estimación para la UE27 de la producción de acero al carbono –horno de oxígeno básico [BOF] y horno de arco eléctrico [EAF]– es de 27 millones de toneladas) puede contener gotitas de acero (hasta el 10, así como óxidos de hierro (10-30 %), manganeso (3-9 %) y cromo (1-5 %).

⁽¹⁷⁾ Se estima que para los 27 millones de toneladas de residuos producidos en la UE27, se necesitaría cada año el volumen correspondiente a una pila de 20 metros de altura sobre un área equivalente al doble de la cubierta por Milán.

⁽¹⁸⁾ Véase: <http://www.viridor.co.uk/news/recycling-waste-industry-labour-market-investigation-published/>.

⁽¹⁹⁾ Informe de la AIE 2008.

44 % de la electricidad de todo el mundo. A los niveles actuales de producción se calcula que las reservas comprobadas de carbón tengan una duración de 119 años ⁽²⁰⁾.

6.2 Después de quemar el carbón para producir electricidad y calor quedan enormes cantidades de residuos que son motivo de gran preocupación y plantean problemas para las comunidades de la UE y de todo el mundo en las que se producen y se eliminan este tipo de residuos. Empresas e instituciones de investigación de países como Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido vienen identificando desde 1945 una serie de usos provechosos para los residuos clasificados como «productos derivados de la combustión del carbón» (PCC). Los principales PPC son los siguientes: cenizas volantes, cenizas de fondo de horno, escoria de caldera, cenizas de combustión en lecho fluido, productos de absorción semiseca y yesos de desulfuración de gases.

6.3 La American Coal Ash Association (ACAA) se constituyó en 1968 en los Estados Unidos como una organización de comercio dirigida a la reutilización de los residuos procedentes del carbón y de las centrales eléctricas de carbón. La tarea de la asociación era propugnar formas de gestión y de utilización de los productos derivados de la combustión del carbón que fuesen medioambientalmente responsables, técnicamente sólidas, comercialmente competitivas y que sirviesen de apoyo a la comunidad mundial ⁽²¹⁾.

6.4 La ACAA ha calculado que la producción de PCC en los Estados Unidos aumentó desde aproximadamente 25 millones de toneladas en 1966 hasta cerca de 135 millones de toneladas en 2008, y que, durante el mismo período, la utilización provechosa de PCC pasó de 5 a cerca de 55 millones de toneladas.

6.5 En 2007 la Asociación Europea para el Uso de Subproductos de las Centrales Térmicas de Carbón (European Coal Combustion Products Association, ECOBA) ⁽²²⁾ estimó que la producción total del productos de combustión de carbón en la UE era superior a 100 millones de toneladas anuales en la UE27, y a 61 millones de toneladas en la UE15, de los cuales el 68,3 % eran cenizas volantes, el 17,7 % eran yesos de desulfuración de gases, el 9,4 % cenizas de fondo de horno, el 2,4 % escoria de caldera, el 1,5 % cenizas de combustión en lecho fluido y el 0,7 % productos de absorción semiseca.

6.6 En todo el mundo, y también en Europa, a los usuarios potenciales de los productos basados en los PCC no se les informa adecuadamente sobre las propiedades y las ventajas de usar estos nuevos materiales y productos. Hasta ahora la industria norteamericana ha sido el mayor productor y consumidor de PCC, seguida por algunos países europeos como Alemania y el Reino Unido. La situación está cambiando y algunas naciones como China y la India pasarán a ser líderes en la producción y consumo de PCC ⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Datos de la World Coal Association.

⁽²¹⁾ Según el sitio de Internet de la ACAA, la asociación se dedica también a la investigación y a producir informes, encuestas, documentos del sector y peritajes en materia de reciclado de las cenizas de carbón, escoria de calderas o materiales de desulfuración de gases de escape. Japón cuenta también con una organización similar: el Centro para la utilización de las cenizas de carbón.

⁽²²⁾ ECOBA se fundó en 1990 y hoy en día representa a más del 86 % de la producción de PCC en la UE27.

⁽²³⁾ En la India, por ejemplo, se espera que en 2020 la demanda energética del país estará en torno a los 260 000 MW, de los cuales cerca del 70 % se producirá a base de carbón. Las centrales eléctricas de carbón producirán unos 237 millones de toneladas de PCC.

6.7 Beneficios medioambientales resultantes del uso provechoso de los residuos de las centrales eléctricas de carbón:

- Mejora de la calidad del entorno alrededor de las centrales de carbón.
- Ahorro de recursos naturales.
- Reducción de la demanda energética y de las emisiones de gas de efecto invernadero.
- Menos espacio dedicado a la eliminación.

6.8 Aplicaciones existentes para los productos derivados de la combustión de carbón:

- Cemento y producción de hormigón. Las cenizas volantes son un aglutinante para el cemento ⁽²⁴⁾.
- Solidificación y estabilización de residuos peligrosos.
- Utilización de las cenizas de fondo de horno en la mezcla del asfalto para la construcción de carreteras.
- Utilización de los yesos de desulfuración de gases en la agricultura.
- Extracción de cenosferas y de metales. Las cenosferas pueden utilizarse para la fabricación de hormigón ligero, materiales estructurales o la síntesis de materiales compuestos ultra ligeros. Aplicaciones en los sectores siguientes: automóvil, aviación, neumáticos, pinturas y revestimientos, solerías, cables, tuberías, construcción y electrodomésticos.
- Protección de los suelos y recuperación de minas abandonadas.
- La ceniza de fondo de horno se emplea en la producción de ladrillos y de ladrillos con apariencia de arcilla. Los ladrillos de ceniza volante no necesitan ser secados en horno y pueden incorporar un alto porcentaje de materiales reciclados.
- Recuperación del germanio procedente de ceniza volante de carbón.
- Desarrollo de nuevas pinturas y otras aplicaciones medioambientales. Las pinturas producidas mediante el uso de los PCC son resistentes al agua, al ácido y a los disolventes orgánicos.
- Sustitutos de la madera.
- Uso de la ceniza volante en el tratamiento de aguas residuales, para metales pesados como el cadmio o el níquel.
- Investigación sobre la conversión de cenizas volantes tóxicas en espumas metálicas para el sector del automóvil.

⁽²⁴⁾ Según la ACAA, más de la mitad del hormigón producido en los Estados Unidos está mezclado con cenizas volantes.

6.9 En Europa grandes cantidades de cenizas volantes acaban en los vertederos o se emplean en aplicaciones de poco valor, con algunas excepciones (por ejemplo, Países Bajos y Alemania). Ello se debe a que la calidad de la ceniza en la UE no es siempre adecuada para aplicaciones de alto valor, pero también a una falta de información y fomento de los efectos provechosos de los PCC en distintas aplicaciones. Se espera que en el futuro mejore la calidad de las cenizas volantes debido a las exigencias medioambientales, que las centrales eléctricas de carbón deben cumplir, y a los esfuerzos del sector por quemar el carbón de una forma eficiente y respetuosa con el medio ambiente.

6.10 Se necesitan más estudios e investigación para comprender los elementos que influyen en la utilización de los PCC. La utilización inteligente de estos productos tendría que ser un objetivo y para ello se necesitan soluciones económicas,

logísticas y de gestión que sean innovadoras, además de un sistema de clasificación de las cenizas voladoras basado en el rendimiento, y de programas de I+D que mejoren el proceso de transformación de los PCC en nuevos materiales innovadores, así como para reforzar el conocimiento actual sobre la composición, la morfología y la estructura de la composición de las cenosferas de ceniza voladora.

6.11 La consideración jurídica de los PCC como residuos crea barreras que desincentivan la utilización provechosa de los residuos de las centrales eléctricas de carbón. La clasificación actual es una lista armonizada de residuos que puede ser revisada sobre la base de los resultados de nuevos conocimientos e investigaciones. Los PCC que no están sujetos a la legislación sobre residuos pueden así estar sujetos a la normativa REACH.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Oportunidades y retos de un sector europeo de la madera y el mueble más competitivo» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/04)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

Coponente: **Patrizio PESCI**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Oportunidades y retos de un sector europeo de la madera y el mueble más competitivo» (Dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 2011 (ponente: Sr. ZBOŘIL; coponente: Sr. PESCI).

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El sector europeo de la madera y el mueble –al igual que la industria del papel y de la pasta de papel– utiliza principalmente una materia prima natural y renovable como es la madera, con lo que asume un papel fundamental para el desarrollo de una economía ecológica. El CESE ha constatado con pesar que, hoy por hoy, algunos elementos de determinadas políticas e iniciativas de la UE presentan ciertas incoherencias que acarrearán graves repercusiones para la competitividad y rentabilidad de las industrias forestales.

1.2 Este sector ha de hacer frente a una creciente competencia por la madera por parte de la industria de la energía renovable, como consecuencia de los subsidios y las demás medidas de promoción del uso de la biomasa (la madera es uno de los principales combustibles que se utilizan para producir energía a partir de la biomasa). Asimismo, existen otras dificultades relacionadas con la inversión, la investigación, la formación, las iniciativas para atraer a los trabajadores jóvenes, así como las restricciones de carácter administrativo vinculadas a la contratación pública. Además, el sector del mueble ha de afrontar en la actualidad un incremento espectacular en el precio de materias primas como el cuero, los plásticos, las fibras naturales y los derivados del petróleo.

1.3 El CESE solicita de las instituciones de la UE y de sus Estados miembros un compromiso serio por adaptar y desarrollar un marco legislativo que impulse la competitividad y, al mismo tiempo, contribuya a mejorar el acceso a estas materias primas por parte de los sectores de la madera y el mueble, y de la pasta de papel y el papel. El CESE reitera la necesidad de efectuar un estudio pormenorizado de los problemas relacionados con el suministro de las materias primas leñosas a las industrias forestales y al sector de la energía renovable (biomasa).

1.3.1 El CESE anima a la Comisión a que coopere con la industria forestal y de la madera para acometer las medidas específicas más adecuadas para solventar estos problemas. A fin de facilitar la cooperación, el Comité propone la creación de un grupo interinstitucional de expertos, de carácter neutral y

oficioso, sobre el tema «La madera como materia prima sostenible», que mantendría también contacto con las partes interesadas correspondientes. Como es natural, la CCMI muestra su interés por formar parte de este grupo.

1.4 De acuerdo con el estudio europeo «EUwood»⁽¹⁾, se espera que el consumo de madera para la generación de energía aumente desde los 346 millones de m³ sólidos de 2010 (3,1 EJ) hasta los 573 millones de m³ (5 EJ) en 2020, pudiendo llegar a alcanzar los 752 millones de m³ en 2030 (6,6 EJ). Estos resultados se basan en un supuesto de reducción de la cuota de la madera, del 50 % en 2008 al 40 % en 2020, en la energía procedente de fuentes renovables. Para 2025 se prevé un déficit de 200 millones de m³ de madera, que aumentará hasta los 300 millones en 2030.

1.5 El CESE aboga por incluir la madera, como materia prima fundamental, en la Cooperación de Innovación Europea en el ámbito de las materias primas, siguiendo las recomendaciones de la Comunicación de la Comisión Europea acerca de esta cuestión. En este contexto, cabría explorar en particular las oportunidades que brindan la reutilización y el reciclado.

1.6 Las políticas forestales de la UE han de respaldar una gestión forestal activa, y el CESE propone en especial que la Comisión Europea promueva el cultivo de madera destinada a «usos energéticos de corta rotación». Hay que estudiar medidas para garantizar que la madera apta para uso industrial no se utiliza en la producción de energía renovable.

⁽¹⁾ Fuente: estudio europeo «*Real potential for changes in growth and use of EU forests. EUwood*» (Potencial de cambio real del crecimiento y la utilización de los bosques de la UE. EUwood), página 45, punto 3.5: Futura demanda de energía producida a partir de la madera: «(...) Se espera que el consumo de madera para la generación de energía aumente desde los 346 millones de m³ sólidos de 2010 (3,1 EJ) hasta los 573 millones de m³ (5 EJ) en 2020, pudiendo llegar a alcanzar los 752 millones de m³ en 2030 (6,6 EJ). Estos resultados se basan en un supuesto de reducción de la cuota de la madera, del 50 % en 2008 al 40 % en 2020, en la energía procedente de fuentes renovables.»

1.7 El CESE recalca la necesidad de fomentar de manera activa aquellos edificios ecológicos que utilizan a lo largo de su ciclo de vida unas estructuras y procesos respetuosos con el medio ambiente y hacen un uso eficaz de los recursos. Con esta finalidad, el CESE podría apoyar, en colaboración con los servicios correspondientes de la Comisión, la celebración de un acto anual –por ejemplo, un taller– para exponer edificios y diseños sostenibles.

1.8 El CESE valora positivamente la propuesta del vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, para introducir un «test de competitividad» previamente a la firma de un acuerdo de asociación comercial entre la UE y un tercer país. Del mismo modo, coincide en la necesidad de evaluar, antes de su aplicación, las repercusiones de todas las demás iniciativas políticas –por ejemplo, en materia de energía, comercio, medio ambiente o política social y de protección del consumidor– en la competitividad industrial.

1.9 A fin de incrementar la productividad y seguir un paso por delante de la competencia, este sector necesita trabajadores con formación en las cualificaciones y tecnologías más recientes. El CESE acoge con satisfacción el enfoque proactivo adoptado por la industria con vistas a proteger a los trabajadores de la exposición a agentes nocivos en el puesto de trabajo, y valora positivamente el compromiso de este sector por garantizar la carrera profesional y la seguridad del empleo manteniendo la salud y el bienestar de los trabajadores, desarrollando sus capacidades y competencias, y asegurando el equilibrio entre la vida familiar y la profesional.

1.10 Hasta la fecha, los proyectos de investigación e innovación relacionados con la madera y el mueble han obtenido una aceptación más bien modesta en el ámbito de la UE. Para ofrecer un apoyo más enérgico a los sectores europeos de la madera y el mueble en materia de I+D, los futuros programas deberán tener especialmente presentes las dificultades y necesidades específicas de las PYME.

1.11 El CESE desearía resaltar la importancia que reviste una cooperación vigorosa entre este sector y las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales a la hora de combatir las falsificaciones. Por consiguiente, el CESE apoya la creación de una patente estándar europea y solicita que los productos de mobiliario vayan acompañados de una «ficha de datos». El desarrollo de tecnologías que faciliten la autenticación también sería muy útil al respecto. El CESE recomienda que la UE emprenda acciones para reforzar las capacidades de las aduanas nacionales, así como la organización de un «Día Europeo/Nacional contra la Falsificación».

2. La industria de la madera y el mueble en la Unión Europea ⁽²⁾

2.1 Las citadas industrias representan un sector vital, sostenible, innovador y ecológico, que en 2008 registró un volumen aproximado de negocios de 221 000 millones de euros y proporcionó empleo a 2,4 millones de personas repartidas en más de 365 000 empresas, en su inmensa mayoría PYME. El sector del mueble representa prácticamente la mitad de este volumen de negocios, seguido por la fabricación de elementos de construcción (19,3 %), la serrería (13,9 %) y la producción de paneles (9,2 %). La crisis financiera y económica general ha tenido una enorme repercusión en todo este sector: el volumen de negocios se ha contraído en más del 20 % entre 2008 y

2009. El sector europeo de la pasta de papel y el papel conforma el otro elemento de la industria forestal: con un volumen anual de negocios de 71 000 millones de euros, produce 36 millones de toneladas de pasta y 89 millones de toneladas de papel.

2.2 En términos de empleo, el sector del mueble representa el 51 % de los puestos de trabajo. Con 363 000 puestos de trabajo en este sector, Italia emplea al mayor número de trabajadores, seguida de Polonia, Alemania, España y el Reino Unido. En los nuevos Estados miembros de la UE, este sector registra un volumen de empleo especialmente elevado: el 34 % de todos los trabajadores está empleado en la industria maderera. El trabajo en el sector de la madera y el mueble se concentra frecuentemente en regiones remotas, poco industrializadas o de escaso desarrollo, por lo que aporta una importante contribución a la economía rural. La industria de la pasta y el papel genera 235 000 puestos de trabajo directos y un millón de empleos indirectos. El 60 % de todos los puestos de trabajo se sitúa en zonas rurales.

2.3 Como quiera que este sector utiliza principalmente una materia prima renovable –la madera– y cuenta con un historial probado de sostenibilidad, también se halla a la vanguardia del desarrollo de una economía verde, uno de los objetivos primordiales de la UE de cara al futuro. El sector del papel y la pasta de papel puede también presumir de unas excelentes credenciales medioambientales. Por lo que respecta a la materia prima, la mitad de las fibras utilizadas en la fabricación de papel procede del reciclaje, mientras que en la otra mitad se hace un buen uso de los recursos: entre el 20 y el 30 % de estas fibras tienen su origen en residuos procedentes de otras industrias. Así, los aclareos de origen silvícola generan entre el 40 y el 60 % de estas fibras, mientras que apenas el 30 % procede de talas definitivas.

2.4 Desgraciadamente, algunos elementos de determinadas políticas e iniciativas de la UE presentan en la actualidad ciertas incoherencias que acarrear graves repercusiones para la competitividad y rentabilidad del sector. El sector de la madera y el mueble hace frente a una creciente competencia por la madera por parte de la industria de la energía renovable, como consecuencia de los subsidios y las demás medidas para promover la utilización de la biomasa (la madera es uno de los principales combustibles que se utilizan para producir energía a partir de la biomasa). Además, existen otras dificultades relacionadas con la inversión, la investigación, la formación y la educación, así como las iniciativas para atraer a los trabajadores jóvenes. Además, las restricciones de índole administrativa vinculadas a la contratación pública ejercen una presión adicional en el sector.

2.5 Este sector ha de afrontar la competencia de economías de bajo coste y emergentes, además de un número cada vez mayor de obstáculos comerciales de carácter técnico. Asimismo, el sector del mueble no sólo afronta dificultades en su acceso a las materias primas, sino que también debe encarar el espectacular incremento en el precio de materias primas como el cuero, los plásticos, las fibras naturales y los derivados del petróleo.

2.6 Si las instituciones de la UE no se comprometen a desarrollar un marco legislativo que impulse la competitividad, ni garanticen el suministro de materias primas al sector de la madera y el mueble, el futuro de toda la industria seguirá estando en el aire.

⁽²⁾ Fuente: *European Panel Federation (EPF)*, Informe anual 2009-2010.

3. Repercusiones de la legislación europea en materia de energía renovable en la demanda de madera

3.1 El CESE se muestra seriamente preocupado por el impacto que el paquete de la Comisión sobre el cambio climático y la energía tendrá en el desarrollo de las fuentes de energía renovable y en la disponibilidad general de madera, la materia prima del sector. El CESE lamenta que el recurso a unos regímenes de subsidios inadecuados para la producción de energía renovable, establecidos con vistas al cumplimiento de los compromisos climáticos, haya dado como resultado que sea más rentable la combustión directa de madera que su utilización en la fabricación de productos. Esta circunstancia ha repercutido gravemente en el suministro de madera a las empresas del sector, así como en la competitividad y rentabilidad global de dichas compañías.

3.2 El CESE pide a la Comisión Europea que lleve a cabo un estudio pormenorizado de los problemas relacionados con el suministro de las materias primas leñosas a las industrias forestales y al sector de la energía renovable (biomasa). El CESE anima a la Comisión a que coopere con la industria forestal y de la madera para formular las medidas específicas adecuadas para solventar estos problemas. A fin de facilitar la cooperación, el Comité propone la creación de un grupo interinstitucional de expertos, de carácter neutral y oficioso, sobre el tema «La madera como materia prima sostenible», que mantendría también un contacto con las partes interesadas correspondientes. Como es natural, la CCMI muestra su interés por formar parte de este órgano.

3.3 El CESE respalda el llamamiento a las industrias forestales y del papel para que adopten un enfoque equilibrado en el uso energético de la biomasa derivada de la madera, a fin de evitar falseamientos del mercado relacionados con la disponibilidad y el precio de las materias primas forestales a efectos de la industria manufacturera. También debe tenerse en cuenta que numerosas fábricas de paneles se han visto obligadas a reducir su capacidad entre junio de 2009 y junio de 2011, no por motivos financieros o técnicos, sino por falta de materia prima.

3.4 Aunque la biomasa de madera presenta, con mucha diferencia, la mayor densidad energética (flujo de energía en vatios por metro cuadrado) entre las biomásas, cabe señalar que esta densidad energética es aún muy baja ($0,6 \text{ W/m}^2$) y que, por ejemplo, una central energética alimentada con madera –con una potencia instalada de 1 GW, un factor de capacidad del 70 % y un rendimiento de conversión del 35 %– necesitaría anualmente una cosecha cercana a las 330 000 hectáreas de plantación, lo que equivale aproximadamente a un terreno cuadrado de 58 por 58 km.⁽³⁾ El cumplimiento de los objetivos europeos en materia de energías renovables con la cuota prevista de biomasa exigiría entre 340 y 420 millones de m³ sólidos de biomasa de madera.

3.5 Por lo que respecta a la promoción de las fuentes de energía renovable y la biomasa, el CESE considera fundamentales los siguientes principios:

- los Estados miembros deberían evaluar en sus planes de acción sobre las fuentes de energía renovable la cantidad

de biomasa de madera de que se dispone claramente en cada país o región determinada para su uso energético, así como el volumen que ya utiliza la industria de la madera como materia prima, antes de acometer medidas para promover el uso de estas fuentes energéticas;

- para restablecer el equilibrio natural entre el uso material de la madera y el uso energético de la biomasa, es necesario evitar las subvenciones a la combustión directa de madera;
- hay que aplicar los métodos adecuados para garantizar un grado óptimo de recuperación y reciclaje de los residuos de madera y los desechos de producción;
- se debe promover el principio del uso en cascada (fabricación de productos, reutilización, reparación y reciclaje, valorización del contenido energético);
- es necesario que las instituciones europeas y nacionales promuevan medidas para incrementar la explotación de la madera procedente de bosques y otras fuentes⁽⁴⁾, además de ofrecer apoyo a la silvicultura de ciclo corto para la producción de biomasa con fines energéticos.

3.6 Desde una perspectiva económica, se calcula que, a efectos del sector de la madera, el valor añadido se eleva a 1 044 EUR por tonelada de madera seca y a 118 EUR por tonelada de madera para uso bioenergético. En términos de empleo, el sector de la madera genera 54 horas/hombre por tonelada de madera seca, frente a las apenas dos horas/hombre que requiere el sector bioenergético⁽⁵⁾. Por lo que respecta al ciclo del carbono, la industria de productos madereros ofrece por lo tanto muchas mayores ventajas en términos de empleo y valor añadido que la combustión directa de madera.

3.7 El sector de la madera viene contribuyendo desde hace muchas décadas al uso sostenible de la energía y de los recursos naturales, llevando a cabo una labor pionera en el ámbito de las energías renovables. Se trata, pues, de otra contribución vital con vistas a mitigar el cambio climático.

3.8 Además, se ha logrado un ahorro importante de energía invirtiendo en equipos y procesos modernos, que generan la mayor parte de la energía requerida por los procesos industriales madereros a partir de biomasa de madera no apta para el reciclaje. De hecho, hasta el 75 % de la energía utilizada en la fabricación de productos de la madera procede de residuos leñosos y de madera recuperada. Además, el sector mejora continuamente los índices de reciclaje de la madera invirtiendo considerablemente en tecnologías innovadoras.

⁽³⁾ Vaclav Smil: *Power Density Primer – Understanding the Spatial Dimension of the Unfolding Transformation to Renewable Electricity Generation*, mayo de 2010

⁽⁴⁾ «Mobilisation and efficient use of wood and wood residues for energy generation». Informe al Comité Forestal Permanente (CFP), del Grupo de trabajo II del Comité Forestal Permanente sobre la movilización y el uso eficiente de la madera de los residuos de madera para la generación de energía.

⁽⁵⁾ *Tackle Climate Change: Use Wood*, publicación CEI-Bois, noviembre de 2006.

3.9 La madera es un recurso limitado que el sector se ha comprometido a utilizar de la manera más eficiente. Este sector ha desarrollado en las dos últimas décadas redes logísticas para la recolección y recuperación de la madera reciclada. Sin embargo, el CESE admite que, en diversos Estados miembros, valiosos recursos madereros van a parar a los vertederos, contrariamente a los objetivos de la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos. El CESE solicita a la Comisión Europea que garantice la aplicación correcta de esta Directiva para evitar el desperdicio de recursos madereros aptos para su uso industrial o para la energía renovable.

4. La madera, una excelente solución polivalente para el ahorro de energía en los edificios

4.1 La eficiencia energética es uno de los principales elementos de la Estrategia Europa 2020 de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La eficiencia energética es «una de las formas más rentables de reforzar la seguridad del abastecimiento energético y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras sustancias contaminantes»⁽⁶⁾.

4.2 Los edificios son responsables del 40 % del consumo energético y del 36 % de las emisiones de CO₂ en la Unión Europea. El rendimiento energético de los edificios es fundamental para alcanzar los objetivos de la UE en los ámbitos del clima y la energía a corto y largo plazo.

4.3 El uso de la madera como material de construcción puede brindar una solución para mejorar el rendimiento energético de los edificios atendiendo a criterios de coste-eficiencia. Numerosos estudios científicos internacionales han descubierto que los edificios con estructura de madera emiten menos gases de efecto invernadero que los edificios con marcos de acero y cemento (un 26 % y un 31 % respectivamente). Además, por lo que respecta al sector residencial, las casas construidas con estructuras de acero y cemento consumen un 17 % y un 16 % más de energía incorporada, emitiendo un 14 % y un 23 % más de contaminantes atmosféricos que una casa con estructura de madera. Así pues, este sector puede desempeñar un papel principal para respaldar los objetivos de la Hoja de Ruta 2050 de la Comisión Europea y lograr una reducción del 80 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2050.

4.4 El CESE recalca la necesidad de fomentar de manera activa los edificios ecológicos que utilizan a lo largo de su ciclo de vida unas estructuras y procesos respetuosos y compatibles con el medio ambiente y que hacen un uso eficaz de los recursos a través de las fases de diseño, construcción, funcionamiento, mantenimiento, renovación y demolición. Hay que aplicar en mayor medida el planteamiento de la evaluación del ciclo de vida (*Life Cycle Assessment* – LCA), que implica utilizar el material con menor impacto en el calentamiento global.

4.5 El CESE muestra su decepción por el hecho de que sigan existiendo barreras legislativas y problemas de percepción que obstaculizan un mayor uso de la madera y los productos derivados en los edificios residenciales de la UE. Es preciso emprender iniciativas específicas a escala nacional para dar mejor a conocer entre los entes locales y regionales la madera como material de construcción. Por otra parte, la falta de formación, educación y capacitación adecuadas, no sólo en la industria de la madera, sino también en las principales profesiones afines

(ingenieros, arquitectos, etc.) es uno de los principales obstáculos que frenan un mayor uso de la madera en la construcción.

4.6 Lamentablemente, en los sistemas de calificación ecológica de los edificios no siempre se reconoce plenamente la función positiva que desempeña la madera en las viviendas. De hecho, algunos de estos sistemas han desalentado el uso de la madera. Por lo tanto, el CESE propugna la adopción de unas metodologías generalmente aceptadas para la evaluación de los ciclos de vida, con vistas a reconocer todas las ventajas e inconvenientes que revisten los materiales de construcción, incluido el almacenamiento de carbono.

4.7 Alentar el uso de los productos de la madera es la opción más ecológica: si se aprovecha al máximo el potencial de la madera –con sus efectos de sumidero de carbono y sustitución– en los edificios, Europa podría reducir sus emisiones de CO₂ en 300 millones de toneladas (entre el 15 y el 20 %) ⁽⁷⁾. El CESE reconoce que la utilización de materiales de construcción ecológicos permite alcanzar un verdadero ahorro energético en los edificios.

4.8 Por lo que respecta al actual debate sobre el cambio climático en general y, en particular, al debate sobre el uso de la tierra –el cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF)–, el CESE invita a las autoridades a:

- reconocer los productos de la madera en cuanto depósitos de carbono ⁽⁸⁾, y
- promover el uso de materiales aptos para el almacenamiento de carbono y con una menor huella de carbono y de otros recursos.

5. La economía global: retos y oportunidades para el sector de la madera y el mueble

5.1 Hoy por hoy, las distancias han dejado de brindar protección frente a la competencia.

5.2 La globalización ha afectado al sector europeo de la madera y el mueble de muchas maneras:

- las presiones importadoras de países de bajo coste –especialmente asiáticos– no sólo por lo que respecta a los productos al consumidor, como muebles o suelos de madera (parqué y laminados), sino también a los contrachapados, para los cuales se ha establecido un arancel antidumping. Los precios de contrachapados y muebles se ven sometidos a grandes presiones como consecuencia de la competencia, especialmente la china.
- La exportación a China de troncos –haya, roble, álamo– que, posteriormente, regresan a Europa como productos (semi)acabados. De acuerdo con los servicios aduaneros chinos, las importaciones de troncos alcanzaron un total de 11 millones de m³ en los cuatro primeros meses de 2010, un 24 % más que en el mismo periodo de 2009. En 2009, el valor de los productos madereros importados, en el sentido estricto del término, se elevó a 7 000 millones de euros. China ha sido durante muchos años el principal proveedor extranjero de muebles a la UE. Desde 2008, más de la mitad de todas las importaciones europeas proceden de China. Las importaciones europeas de muebles desde China son en la actualidad un 46,9 % más elevadas que en 2005, a pesar de lo cual, en términos de valor, el total de las importaciones de muebles apenas ha crecido en un 12,6 %, lo cual pone de manifiesto la preponderancia de ese país.

⁽⁷⁾ CEI-Bois: www.cei-bois.org.

⁽⁸⁾ Dušan Vácha, estudio en prácticas TSU, *Harvested Wood Products, approaches, methodology, application*, IPCC/NGGIP/IGES, Kanagawa, Japón, mayo de 2011.

⁽⁶⁾ Plan de Eficiencia Energética 2011 - COM(2011)109 final.

5.3 Las instituciones europeas deben garantizar la igualdad de condiciones, con unas mismas reglas de mercado, entre los productores europeos y sus competidores. El CESE valora positivamente la propuesta del vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, para introducir un «test de competitividad» previamente a la firma de un acuerdo de asociación comercial entre la UE y un tercer país. En el futuro, los acuerdos comerciales y de inversión entre la UE y un tercer país deberán basarse en la elaboración de una evaluación de impacto previa al inicio de las negociaciones. Del mismo modo, el CESE coincide en la necesidad de evaluar, antes de su aplicación, las repercusiones de todas las demás iniciativas políticas –por ejemplo, en materia de energía, comercio, medio ambiente o política social y de protección del consumidor– en la competitividad industrial.

5.4 Como quiera que es imposible frenar o impedir muchos de los efectos que acarrea la globalización, el sector europeo de la madera y el mueble deberá registrar un mayor avance en segmentos nuevos e innovadores. Este sector ya viene centrándose en el desarrollo de ventajas competitivas como:

- una producción flexible que permita la personalización de los productos;
- unas especificaciones de elevada calidad y tecnología avanzada;
- un diseño superior;
- el desarrollo de otros valores además del precio (por ejemplo, el valor de marca, la experiencia de compra);
- la integración de los servicios preventa y posventa, y
- una rápida distribución, con un aprovisionamiento mínimo de existencias.

5.5 Así pues, la industria europea se centra en un proceso de innovación «sin fin» en términos de tecnología, funcionalidad y estética. Los productos de nicho muy innovadores y originales son fundamentales para competir con la industria china, que, hoy por hoy, puede producir todo tipo de bienes a precios mucho más bajos que Europa.

6. Aspectos sociales

6.1 El sector de la madera y el mueble debe hacer frente a una presión enorme como consecuencia de numerosos factores externos, entre los que cabe mencionar la globalización del mercado, el acelerado ritmo de los cambios tecnológicos y la reciente crisis financiera mundial. Es importante enfocar nuevamente las estrategias de mercado para mantener la competitividad y continuar siendo un elemento importante de la economía europea. En particular, los desafíos se refieren a los planes de pensiones, el hecho de que los trabajadores presentan unos niveles educativos más bajos que la media, así como la capacidad de atraer y mantener en el empleo a trabajadores jóvenes y de modificar los requisitos de cualificación profesional. Es preciso hacer un estrecho seguimiento de la evolución demográfica

de la mano de obra en este sector, y hay que anticiparse con medidas previsoras que no dificulten su prosperidad en el futuro.

6.2 Uno de los principales aspectos es la disponibilidad de mano de obra formada y cualificada. Las capacitaciones específicas que exige el ciclo de producción de muebles y derivados de la madera pueden ser decisivas para el éxito del producto. La formación de los trabajadores no puede basarse solamente en los modelos tradicionales, sino también en las nuevas necesidades del mercado y el desarrollo tecnológico.

6.3 Entre las inquietudes específicas de la industria en la actualidad cabe señalar el envejecimiento de la mano de obra en la mayor parte de sus subsectores, así como su falta de atractivo para los trabajadores jóvenes. Este sector necesita trabajadores con formación en las cualificaciones y tecnologías más recientes.

6.4 El sector también está trabajando con las organizaciones sindicales⁽⁹⁾ para contribuir a la solución de estos problemas, centrándose en la falta de cualificación profesional y la necesidad de atraer trabajadores jóvenes. Uno de los principales factores para reafirmar la competitividad del sector estriba en garantizar la existencia de un número suficiente de trabajadores cualificados para dar respuesta a la demanda del sector. Los programas de formación escolar han de poder responder a las necesidades de mano de obra.

6.5 Además, la industria ha actuado para proteger a los trabajadores de la exposición a agentes nocivos en el puesto de trabajo, recurriendo a proyectos de mejores prácticas en materia de salud y seguridad que han contado con el apoyo de la Comisión Europea. Los proyectos REF-Wood y Less Dust son los mejores ejemplos del compromiso contraído por el sector de la madera para crear un entorno de trabajo saludable para sus empleados. Estas iniciativas de los interlocutores sociales europeos tenían como objetivo mejorar el empleo ofreciendo también mejores condiciones de trabajo, y deberán conducir a una evaluación de impacto y a la definición de los nuevos pasos necesarios para cumplir los objetivos establecidos por los interlocutores sociales. El sector de la madera y el mueble cree esencial garantizar la carrera profesional y la seguridad del empleo manteniendo la salud y el bienestar de los trabajadores, desarrollando sus capacidades y competencias, y asegurando el equilibrio entre la vida familiar y la profesional. El CESE valora positivamente y apoya la existencia de cartas sociales en las empresas acerca de los derechos y deberes de trabajadores y empresarios.

6.6 Es importante subrayar que esta industria presenta grandes posibilidades para crear puestos de trabajo ecológicos a nivel local, ya que el sector europeo de la madera y el mueble utiliza materias primas renovables y, a menudo, las plantas industriales se hallan en zonas rurales.

⁽⁹⁾ Véase por ejemplo, la Carta Social Pfleiderer AG (PASOC), firmada en Frankfurt, Alemania, el 30 de noviembre de 2010. http://www.pasoc.innopas.eu/fileadmin/docs/documents/sozialcharta/EN_IFA-PAG.pdf

7. Investigación e innovación

7.1 A fin de garantizar el acceso a los programas europeos de I+D, el sector europeo de la madera ha constituido la Plataforma Tecnológica del Sector Forestal (*Forest-based Sector Technology Platform* o FTP), junto con sus socios de la industria del papel y la pasta de papel, y los propietarios de bosques. Aun cuando es indudable que esta iniciativa brinda oportunidades para emprender actividades a escala de la UE en materia de I+D, los proyectos relacionados con la madera y el mueble han obtenido hasta la fecha una aceptación más bien modesta en el ámbito de la UE, ya que tan sólo unas pocas PYME cuentan con los recursos necesarios para participar en ella.

7.2 Los programas de cooperación de la UE como ERA-NET, que han demostrado que se adaptan mejor a las necesidades de la pequeña y mediana empresa, también han supuesto nuevas oportunidades específicas para las empresas del sector.

7.3 Por todo ello, para permitir a la industria europea de la madera y el mueble beneficiarse de un apoyo más enérgico en materia de investigación y desarrollo, los futuros programas de la UE en este ámbito deberán tener especialmente presentes las necesidades específicas de las PYME a fin de facilitar también su acceso a los programas, así como la adaptación de éstos a las necesidades cotidianas de las empresas.

7.4 Por consiguiente, el CESE solicita a la Comisión Europea y a los Estados miembros que tengan debidamente en cuenta estas observaciones y que reflexionen sobre ellas a la luz de la actual ronda de consultas públicas sobre el Libro Verde «Hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE». Por otro lado, el CESE anima a las instituciones europeas a que estudien iniciativas encaminadas a impulsar el desarrollo de la innovación no tecnológica.

7.5 La innovación se desarrolla de manera orgánica, es decir, no es algo que pueda suministrarse en función de la demanda. Sin embargo, las autoridades nacionales y europeas pueden respaldar el proceso de innovación ofreciendo unas condiciones marco que hagan rentable en el futuro la inversión de tiempo y dinero por parte de las empresas.

7.6 La política europea en relación con las materias primas se ha centrado en las materias críticas, en lugar de otras materias primas como la madera o el papel reciclado. A fin de remediar esta aparente laguna de la política de la Comisión Europea, el CESE aboga por incluir la madera, como materia prima fundamental, en la Cooperación de Innovación Europea en el ámbito de las materias primas, siguiendo las recomendaciones de la Comunicación de la Comisión Europea sobre este tema.

8. Derechos de propiedad intelectual y falsificación de productos

8.1 Debe ser prioritario proteger y hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual para que la UE pueda seguir

compitiendo en la economía mundial, a pesar de la creciente falsificación y piratería internacional que sufren numerosos sectores. El CESE destaca la necesidad de incrementar la cooperación en el ámbito de los derechos de propiedad intelectual, especialmente mediante la creación de una patente estándar europea.

8.2 El CESE desearía resaltar la importancia que reviste una cooperación vigorosa entre este sector y las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales a la hora de combatir las falsificaciones. Resulta vital apoyar en mayor medida la formación de los funcionarios públicos y de los servicios de aduanas, así como concienciar en mayor medida a los consumidores. Asimismo, el desarrollo de tecnologías que faciliten la autenticación de los productos genuinos frente a los falsificados debería contribuir notablemente a los esfuerzos en este sentido. El CESE recomienda que la UE emprenda acciones para reforzar la capacidad de las aduanas nacionales para luchar contra la comercialización de bienes falsificados.

8.3 La iniciativa italiana del «Día Nacional contra la Falsificación», organizada el año pasado por Confindustria en Roma y otras ciudades de ese país, es un ejemplo de buenas prácticas. El CESE invita a las instituciones europeas a organizar un acto similar a escala europea y nacional.

8.4 Los productos falsificados en el sector del mueble pueden ser peligrosos para la salud e, incluso, letales. Por este motivo, a fin de potenciar los derechos de propiedad intelectual y luchar contra los productos falsificados, el CESE insta a la Comisión Europea a crear una «ficha de datos» para los productos de mobiliario. Esta ficha debería acompañar al producto adquirido a fin de garantizar la transparencia necesaria en la relación comercial entre productor, comerciante y consumidor. Los productos del mueble comercializado en el mercado europeo deben ofrecer, como mínimo, la siguiente información: la denominación legal o el arancel aduanero común del producto; la denominación comercial del productor o el importador; el origen del producto, la presencia de cualquier material o sustancia que pudiera ser perjudicial para las personas o el medio ambiente; información sobre los materiales usados y los métodos de producción si éstos fueran significativos por la calidad o las características del producto, y, por último, las instrucciones de uso.

8.5 El Comité reconoce que es verdaderamente necesario apoyar al sector de la madera y el mueble a través de reformas económicas que animen a fomentar sus productos a escala internacional y garanticen una competencia leal. La UE debe asimismo insistir ante las economías emergentes para que reformen sus sistemas nacionales y eliminen las deficiencias burocráticas, o para que compensen los desequilibrios normativos o burocráticos que pudieran existir por vía arancelaria. Asimismo, cabría mejorar el marco jurídico para dotar de un marco normativo claro a aquellas empresas europeas que deseen invertir en mercados de terceros países.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las perspectivas de empleo sostenible en el sector ferroviario, el material rodante y las infraestructuras: ¿de qué modo influirá la transformación industrial en el empleo y la base de cualificaciones en Europa?» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/05)

Ponente: **Brian CURTIS**

Coponente: **Monika HRUŠECKÁ**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Las perspectivas de empleo sostenible en el sector ferroviario, el material rodante y las infraestructuras: ¿de qué modo influirá la transformación industrial en el empleo y la base de cualificaciones en Europa?» (Dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de septiembre de 2011 (ponente: Brian CURTIS, coponente: Monika HRUŠECKÁ).

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 104 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El sector europeo del material ferroviario ha demostrado que es capaz de proponer las soluciones más avanzadas para un medio de transporte que, respetando el medio ambiente y la facilidad de uso, cumple las necesidades más exigentes en cuanto a movilidad y reducción del CO₂. El declive de los mercados nacionales y las restricciones de acceso a otros mercados menoscabarán la situación de liderazgo que ha venido asumiendo la industria europea. No será posible ejecutar la ambiciosa agenda de la UE en materia de transporte sin una industria fuerte y radicada en Europa. Así pues, el CESE recomienda las siguientes acciones con el ánimo de consolidar y reforzar en Europa la posición estratégica de este sector.

1.2 Es preciso inventariar concienzudamente los cuellos de botella que afectan a las principales conexiones nacionales y transnacionales.

1.3 Una comparación de los sistemas urbanos operativos en las áreas metropolitanas de Europa, y de las soluciones más vanguardistas en términos de eficiencia energética y medioambiental, serviría para establecer una evaluación comparativa.

1.4 Los fabricantes de la UE han de gozar, sobre una base de reciprocidad, del mismo acceso a los mercados de terceros países que los productores de estos países al mercado de la UE.

1.5 Se necesita una política industrial de carácter global que contemple una inversión considerable en los sistemas

convencionales. La falta de inversión se traduciría en una pérdida de empleo y cualificación en este sector estratégico, circunstancia que lo debilitaría de manera peligrosa.

1.6 Aun cuando la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) ha establecido una especificación técnica de interoperabilidad (ETI), la integración de la red ferroviaria dista mucho de ser una realidad, lo que representa evidentes obstáculos para un transporte paneuropeo por ferrocarril. El CESE opina que, dada la actual situación, debe utilizarse plenamente la Estrategia Europa 2020, que, entre otras cosas, prevé un marco sólido para la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros en materias que no estén cubiertas directamente por reglamentaciones o legislación de la UE, pero que son de importancia significativa para el mercado único.

1.7 Resulta crucial incrementar de modo considerable la cooperación transnacional con la participación de las universidades y centros de investigación, así como de los jóvenes profesionales adecuadamente formados para estandarizar el desarrollo, diseño y fabricación de unos trenes nuevos que puedan operar con diferentes sistemas de vías y señales. Esta actuación se valdría por sí sola para dar un gran impulso a la industria europea.

1.8 La UE y los gobiernos nacionales deberán fomentar y respaldar la innovación como factor para mantener e incrementar la competitividad europea, tal como se propone en la Estrategia Europa 2020. En este orden de cosas, es posible fijar unos enfoques prioritarios como, por ejemplo, simplificar la tecnología, garantizar la calidad de los servicios (por lo que respecta a la seguridad, la comodidad, la regularidad y la capacidad del tráfico, etcétera), disminuir el consumo energético y reducir la huella de carbono.

1.9 El desarrollo tecnológico va de la mano del desarrollo de las competencias y los conocimientos dentro de este sector, así como de la capacidad para atraer a nuevos ingenieros («una guerra por el talento»). Las exigencias de los posibles usuarios y de otras partes interesadas son una fuerza motriz del desarrollo tecnológico. Así pues, es necesario avanzar aún más en los marcos de asociación social y en el compromiso de las partes interesadas.

1.10 A medio y largo plazo, cabría plantearse la creación de un consejo sectorial europeo sobre competencias para determinar cuáles serán las cualificaciones y empleos que necesitará el sector. Así pues, a fin de definir las necesidades futuras, es importante asegurar que se dispone de estudios actualizados y de datos precisos sobre el empleo en el sector ferroviario.

1.11 Sin una política industrial global y la financiación adecuada, proseguirá el estado de fragmentación y el mercado europeo perderá su posición de liderazgo. El mantenimiento de los actuales niveles de empleo en Europa pasa indefectiblemente por el crecimiento del mercado interior.

2. Introducción

2.1 El transporte ferroviario de pasajeros y mercancías constituye un elemento fundamental de toda economía moderna: sirve al interés público general y reviste una importancia estratégica para los responsables políticos cuando se trata de aumentar la movilidad y los flujos logísticos, sin dejar por ello de reducir su impacto medioambiental. Es una fuente de movilidad eficiente desde el punto de vista energético –presenta una de las emisiones más bajas de CO₂– y da respuesta a la congestión en autopistas y cascos urbanos. Las conexiones de media distancia pueden suponer una alternativa al transporte aéreo mientras que, por lo que respecta a las conexiones de corta distancia y de carácter local, pueden reducir el tráfico de vehículos.

2.2 La eficiencia de la red resulta fundamental para una comunidad móvil y respetuosa con el medio ambiente en Europa, al igual que favorece una mayor integración de la Unión Europea en su conjunto, y de los nuevos Estados miembros en particular. Las actuales redes no están preparadas, ni en capacidad ni en calidad, para atraer una mayor cuota de mercado por parte del transporte ferroviario.

2.3 El constante aumento en el precio de los combustibles y la dependencia del petróleo, así como una mayor preocupación por el medio ambiente y por combatir las emisiones de CO₂, serán factores que influyan en nuestra manera de utilizar los distintos modos de transporte. Por consiguiente, es imperativo mejorar el transporte ferroviario y construir nuevas infraestructuras específicas. El mercado mundial está dominado por China, país que está invirtiendo de modo ingente en ampliar y modernizar su red ferroviaria urbana e interurbana. Del mismo modo, otros países emergentes como la India, Rusia, Brasil o Arabia Saudí están llevando a la práctica o planificando la ejecución de proyectos a gran escala. El crecimiento en el exterior y el declive del mercado europeo, así como la falta de reciprocidad en el mercado mundial, terminarán por socavar la posición de liderazgo europeo.

2.4 El mercado del transporte público urbano presenta un gran potencial de crecimiento. En la actualidad existen en el

mundo 300 aglomeraciones de más de un millón de habitantes que carecen de un sistema de transporte urbano (metro o tranvía).

2.5 En China, Estados Unidos y otras partes del mundo hay previstos proyectos ferroviarios convencionales y ultraveloces. Sin embargo, para ser competitiva, la industria europea precisa un acceso al mercado en condiciones equitativas y recíprocas.

2.6 Una infraestructura ferroviaria eficiente dotada de instalaciones y equipamiento modernos resulta fundamental para modificar con éxito el comportamiento del consumidor, cumplir las exigencias medioambientales y garantizar la movilidad de los trabajadores. El buen funcionamiento del sistema de ordenación territorial, con una adecuada implicación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones, representa un requisito imprescindible para lograr estos objetivos. Dada la complejidad y el volumen de inversión que precisan los sistemas de infraestructuras ferroviarias, su comercialización puede durar varias décadas: las decisiones que adoptemos hoy determinarán el transporte en 2050.

2.7 La competencia asiática ya se está implantando en Europa y, al mismo tiempo, los mercados fuera de la UE continúan bajo la protección de barreras de carácter regulador y legislativo. Para superar esas barreras, los fabricantes europeos «adquieren» cuota de mercado mediante la transferencia de tecnologías, creando una base industrial en el país receptor que, con el tiempo, minará las bases del empleo en Europa.

2.8 Con toda probabilidad, el poder cada vez mayor de esta competencia externa se dejará sentir dentro de cinco o diez años, una vez, por ejemplo, que el propio mercado chino alcance un nivel de madurez. Todo ello repercutirá de manera directa en las perspectivas de empleo del sector ferroviario europeo.

2.9 En Europa, los programas TEN-T 2007-2013 financian el transporte ferroviario con una asignación de 4 300 millones de euros. La financiación adicional con cargo al Fondo de Cohesión Europeo se destina principalmente al transporte vial, y no se utiliza de manera exhaustiva. Los requisitos de cofinanciación parecen tener un efecto inhibitorio. Hay que prestar especial atención a la situación de los nuevos Estados miembros. A pesar de que los sistemas ferroviarios de estos países son los menos desarrollados de la UE en términos de cobertura, capacidad y estado técnico, la asignación de fondos sigue siendo relativamente baja. De los relativamente escasos proyectos previstos en la actualidad, la mayoría está todavía en estudio o en fase piloto.

2.10 La financiación nacional y europea del transporte por carretera, las ayudas y medidas de apoyo a la industria automovilística y las desgravaciones fiscales al transporte aéreo contrastan, todas ellas, con el trato que se depara al ferrocarril. El hecho de que el sector ferroviario se someta a una tasa por el consumo de energía y a otra por los ingresos de los billetes deja bien claro que es, en muchos aspectos, el último de la fila. A pesar de su sostenibilidad social y medioambiental, la competitividad del sector ferroviario frente a otros modos de transporte se ve afectada negativamente por una fiscalidad injusta.

2.11 La introducción de vehículos combinados largos (camiones de gasóleo, conocidos en ocasiones como «eco-combi», término que induce a confusión) y el auge del transporte de larga distancia en autobús –fruto de la desregulación en diversos países europeos– están socavando aún más la competitividad del transporte ferroviario.

2.12 La demanda de material rodado e infraestructuras ferroviarias fabricadas en Europa se ve claramente perjudicada por esta competencia desleal entre los distintos modos de transporte y los obstáculos comerciales a escala mundial.

2.13 El sector europeo del material ferroviario es una industria competitiva que registra una cuota notable en términos de empleo. Aunque se carece de estadísticas fiables, la fabricación de infraestructuras y trenes emplea directamente a no menos de 113 000 trabajadores. Se calcula que el empleo total en Europa gira en torno a los 300 000 trabajadores. El CESE valora positivamente la iniciativa de la Comisión de ofrecer una perspectiva global del sector y un estudio de la competitividad del sector de suministros ferroviarios, lo cual permitirá hacerse una mejor idea de conjunto de esta industria.

2.14 Aun cuando son muchos los países que están planificando la renovación o mejora de sus infraestructuras, la fabricación de nuevos trenes suburbanos y regionales, así como la modernización o ampliación de las líneas de metro y el material móvil, la crisis financiera ha puesto en peligro muchos de estos planes y ha reducido el volumen previsto de inversión. El aplazamiento y los recortes en los proyectos están a la orden del día.

2.15 En lugar de renovar e invertir en nuevas tecnologías, numerosos operadores de redes convencionales están optando por reacondicionar sus flotas obsoletas. Si a eso se añade la ralentización en los planes de electrificación –el 48 % de los 230 000 km de las redes ferroviarias europeas no está electrificado–, el desarrollo tecnológico y medioambiental se ve frenado, con peligro incluso de estancamiento.

2.16 El mercado ferroviario emergente en otras partes del mundo acelerará el proceso de globalización y, a largo plazo, afectará a las bases tecnológicas y al empleo en Europa. Asia ya ha superado a Europa Occidental como el mayor mercado del material ferroviario, un dato que no se esperaba hasta 2015 o 2016. Solamente en 2009, China destinó aproximadamente 60 000 millones de euros a ampliar y mejorar su red ferroviaria⁽¹⁾, mientras que sus planes para la próxima década contemplan inversiones por valor de 300 000 millones. Según las previsiones, la red de pasajeros transamericana (*Trans-American Passenger Network*) absorberá un gasto público de 50 000 millones de aquí a 2050.

2.17 La Comisión Europea, que se ha mostrado muy activa en este ámbito, ya publicó en 2007 un Libro Verde sobre la movilidad urbana⁽²⁾, y en 2008 hizo en un manual una estimación de los costes externos del sector del transporte⁽³⁾. En 2009, el Libro Verde titulado «RTE-T: Revisión de la política –Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al

servicio de la política común de transportes»⁽⁴⁾ y el Plan de Acción de Movilidad Urbana⁽⁵⁾, proponían nuevos instrumentos como estudios, bases de datos y material informativo. En 2011, por último, la Comisión ha publicado el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte»⁽⁶⁾, que calcula en más de tres billones de euros el coste de las inversiones necesarias en infraestructuras en los próximos veinte años. El CESE considera que el ferrocarril es el modo de transporte con menos emisiones y acoge con satisfacción los planteamientos enormemente ambiciosos de este Libro Blanco, al tiempo que aboga por desarrollar las políticas necesarias para su aplicación.

3. Observaciones generales

3.1 El efecto dilatorio de la crisis financiera ha intensificado la presión sobre los sistemas ferroviarios europeos. Muchos países europeos, y especialmente los afectados por la crisis económica y financiera, se ven incapaces de llevar a cabo la renovación de sus sistemas ferroviarios. *Ambiciosos megaproyectos, como Rail-Báltica, deberán superar numerosos obstáculos políticos y presupuestarios, y pueden llegar a correr peligro en la situación actual.*

3.2 La repercusión de la crisis en los presupuestos nacionales ha acarreado el aplazamiento de las inversiones en los sistemas convencionales. Sin embargo, estos sistemas convencionales son el principal medio de transporte para los viajeros que recorren diariamente cortas distancias para ir al trabajo. Como quiera que ya existen, el impacto ecológico de estos sistemas convencionales es mínimo en comparación con las conexiones de alta velocidad. Si se tienen en cuenta su volumen y densidad de transporte, el impacto de estos sistemas convencionales, como alternativa al coche, es mayor a la hora de reducir la contaminación y la congestión.

3.3 Si las redes de alta velocidad de media distancia se han desarrollado con gran rapidez en las últimas décadas, el próximo gran desafío consistirá en ampliarlas e interconectarlas a las redes existentes.

3.4 Al hacerse hincapié en el sector de la alta velocidad, las conexiones ferroviarias convencionales han sufrido una infrainversión que se traduce en un material rodado anticuado y unas infraestructuras obsoletas en términos de señalización, eficiencia energética, capacidad y normas de seguridad. Ésta será la tendencia si se sigue presupuestando cada vez más y de manera más desequilibrada en favor del desarrollo de la alta velocidad.

3.5 Los sistemas convencionales han pasado en los últimos 150 años de ser sistemas regionales a nacionales. Los parámetros de estos sistemas (ancho de vía, voltaje, margen de alineamiento, velocidad máxima, señalización y seguridad) difieren en función de cada país y, en algunos casos, incluso de cada región. Así pues, la red convencional europea es un mosaico de distintos sistemas. Para superar estas diferencias se han adoptado distintos enfoques: estandarización (por ejemplo, un estándar europeo de seguridad), material rodante híbrido (sistema de seguridad, voltaje y anchos de vía ajustables) y disposiciones técnicas para compensar las limitaciones de las infraestructuras (trenes pendulares, de dos pisos, etcétera).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 final.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final.

3.6 Si el sistema es un mosaico, también lo son las decisiones políticas que se adoptan entre bambalinas. En los procesos de planificación se implican numerosos entes de carácter local, regional y nacional en ámbitos políticos como el transporte, la ordenación territorial, la demografía o el desarrollo económico y medioambiental. Estos proyectos se desarrollan como iniciativas públicas o público-privadas –con un auge de las operaciones privatizadas–, y es posible extraer enseñanzas del éxito o fracaso de los proyectos.

3.7 Las opciones políticas acarrearán la separación de aquellos elementos de la red que presentan una elevada rentabilidad de las partes menos rentables y que generan pérdidas. El resultado de todo ello es el declive del servicio en la periferia de las redes.

3.8 Por lo que respecta al transporte local, se está ralentizando el progreso de los sistemas de metro, que podrían quedar totalmente estancados como consecuencia de los elevados costes y riesgos. En numerosas áreas urbanas, la conversión de líneas clausuradas de ferrocarril suburbano en conexiones de ferrocarril ligero y la (re)apertura de líneas de tranvía representan sendas alternativas al metro. El efecto dominó de los planes nacionales de austeridad llevan a aplazar y archivar estos planes.

3.9 En relación con el tranvía, la industria ha mejorado la accesibilidad a nivel del suelo y ha desarrollado una tecnología eficiente desde el punto de vista energético basada en relés moduladores, la regeneración de energía y la transferencia energética sin catenarias (sistemas PRIMOVE y APS), a la vez que ha mejorado la accesibilidad y la reducción de las emisiones de CO₂ superando objeciones de índole estética y práctica. No obstante, aún son muchos los operadores urbanos que utilizan versiones posteriores del concepto PCC ⁽⁷⁾ de 1930.

4. Observaciones específicas

4.1 Si Europa ha sido tradicionalmente el continente líder en desarrollo del transporte ferroviario, el recorte del gasto público –unido a una especie de inmovilismo propio del «alumno adelantado»– terminará por relegar a Europa al final de la cola.

4.2 La necesidad de movilidad causa congestión, contaminación y desplazamientos de mayor duración. Medidas como la tarificación por el uso de carreteras podrían reducir la utilización del automóvil, pero ha de existir una alternativa competitiva, fiable, cómoda y respetuosa con el medio ambiente. La introducción en Estocolmo y Londres de iniciativas en este sentido se ha saldado con éxito porque ambas ciudades cuentan con extensas redes de metro, verdadera columna vertebral de todo el transporte público. Si existieran alternativas eficaces «puerta a puerta», la tarificación por el uso de las carreteras podría reducir el uso del automóvil entre aquellas personas que se desplazan diariamente a las ciudades para trabajar (conocidos con el término inglés de *commuters*).

4.3 Las rutas de elevada densidad en los actuales sistemas ferroviarios convencionales han llegado al techo de su

capacidad. En numerosas rutas, la frecuencia de los servicios ha alcanzado el límite de unos sistemas funcionales y seguros, la longitud de los trenes ha llegado al límite que imponen los actuales andenes, y el volumen de pasajeros ha llegado al tope admisible. Aumentar la capacidad exigirá una inversión ingente.

4.4 La integración intermodal no se explota todavía al máximo. Mientras que un tren transporta pasajeros al corazón de un área urbana, los trabajadores que se desplazan diariamente necesitan una conexión fiable desde el centro hasta su destino final, frecuentemente polos empresariales situados en las afueras de las ciudades. Aún es posible extender las redes de metro, ferrocarril ligero autónomo y tranvía, mejorándolas e integrándolas en mayor medida para reducir así la duración del trayecto «puerta a puerta». También en este caso, se trata de una iniciativa que precisaría una enorme inversión.

4.5 Aun teniendo en cuenta el rápido desarrollo de las redes de alta velocidad, hay que señalar que estas redes son en su mayoría «autónomas». Ni el corredor Norte-Este, ni las conexiones hacia el este ni las conexiones internacionales hacia y dentro de la región mediterránea son todavía competitivas frente al transporte aéreo. Así pues, es necesaria una inversión considerable para que el ferrocarril de alta velocidad sea competitivo en más rutas.

4.6 A pesar de que la Comisión presentó su ambicioso proyecto en el libro Blanco ⁽⁸⁾, es preciso aclarar las perspectivas estratégicas en lo relativo a la financiación de las redes ferroviarias transeuropeas. ¿Cuál es la política industrial de cada país europeo, y de la Unión Europea en general, y cómo se ajusta la fabricación de material ferroviario a esta política industrial? ¿En qué medida son realistas los planes frente a la crisis económica y financiera? ¿Cuál es el volumen del presupuesto destinado al transporte ferroviario en comparación con otros presupuestos («el asfalto frente a los raíles»)? ¿Está afectando la política comercial mundial a la base industrial europea y qué podemos hacer al respecto? ¿Establecen las licitaciones una verdadera igualdad de condiciones a efectos de la industria europea o se limitan a bridar oportunidades a aquellos cuyos mercados nacionales están protegidos por barreras comerciales?

4.7 Si no se detiene su declive, el sector perderá atractivo para los jóvenes ingenieros y otros trabajadores cualificados en infraestructuras que, como consecuencia del deterioro a largo plazo de sus perspectivas, no serán capaces de competir en el mercado laboral.

4.8 Dado lo extenso de las fases de desarrollo y producción, el descenso de los pedidos ocasionará una reorganización y una caída de la oferta y de la competencia.

4.9 Con vistas a su supervivencia, las empresas deberán recortar el número de sus instalaciones, rebajar sus estándares sociales y confiar en la flexibilidad externa, lo cual socavará la base de cualificaciones a largo plazo, por lo que este sector resultará aún menos atractivo para el personal cualificado.

⁽⁷⁾ El primer tranvía de diseño PCC (*Presidents' Conference Committee*) (tranvía) se construyó en los Estados Unidos en los años treinta. Su diseño cosechó un gran éxito en ese país y, tras la Segunda Guerra Mundial, se autorizó su uso bajo licencia en todo el mundo.

⁽⁸⁾ Véase la nota a pie de página 6.

4.10 Sin una política industrial global y la financiación adecuada, proseguirá el proceso de fragmentación y el mercado europeo perderá su posición de liderazgo. El mantenimiento de los actuales niveles de empleo en Europa pasa indefectiblemente por el crecimiento del mercado interior.

4.11 En términos generales, y especialmente en esta época de restricciones presupuestarias, se debe alentar a los Estados miembros y a todas sus instancias administrativas a no sacrificar las inversiones en las infraestructuras necesarias de todos los modos de transporte, algo que resulta fundamental para una estrategia europea de desarrollo a largo plazo y que se traducirá también en la creación de empleo.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social gracias a la nueva cláusula social horizontal del artículo 9 del Tratado FUE» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/06)

Ponente: **Christoph LECHNER**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social gracias a la nueva cláusula social horizontal del artículo 9 del Tratado FUE».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 113 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Una novedad fundamental del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es la cláusula social horizontal (artículo 9 del Tratado FUE), donde se señala que «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana»; El Comité Económico y Social Europeo -que, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, está llamado más que nunca a aportar su contribución a la dimensión social de la UE- considera que esta cláusula, si se utiliza de manera correcta, constituye un paso importante hacia una UE más social. Por esta razón, apoya las numerosas conclusiones y recomendaciones de un estudio académico independiente encargado por la Presidencia belga de la UE durante el segundo semestre de 2010 ⁽¹⁾.

1.2 El CESE considera que la aplicación de la cláusula social horizontal es llevar a efecto el Derecho primario, que, tras la firma y ratificación del Tratado de Lisboa, es vinculante para todos los Estados miembros. Esta cláusula no debería encontrar limitaciones ni en su ámbito de aplicación ni en sus métodos, sino que, por el contrario, tanto las instituciones de la UE como los Estados miembros deberían introducirla en todos los ámbitos y medidas relevantes de las políticas de la UE, incluido el ámbito económico.

1.3 La Comisión Europea, a la que el Tratado de Lisboa confiere la misión de promover «el interés general de la Unión» (artículo 17 del TUE), debe velar por que se respete de manera satisfactoria la cláusula y procurar que se mencione en todos los documentos importantes, incluidos los documentos jurisprudenciales, que sea tenida en cuenta de manera general y que

contribuya a la consecución por parte tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros de los nuevos objetivos del Tratado.

1.4 La Comisión Europea debería seguir consolidando el papel del procedimiento de evaluación del impacto social en el marco de su sistema general de evaluaciones de impacto. Esta evaluación debería ser reconocida como un instrumento importante para garantizar sistemáticamente que los objetivos sociales comunes de la UE se incorporan en todos los ámbitos relevantes de las políticas de la UE.

1.5 La cláusula social horizontal debe aplicarse en los grandes ámbitos y en la estructura general de la nueva gobernanza de la política económica y social a nivel de la UE en el marco de la Estrategia Europa 2020, que fue acordada por el Consejo Europeo en 2010. Deberá aplicarse en las tres prioridades de esta estrategia (crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador), en el seguimiento de los avances para alcanzar los cinco objetivos prioritarios de la UE (que deben transponerse a objetivos nacionales a fin de contribuir eficazmente al logro de los objetivos de la Unión), en las siete iniciativas emblemáticas, en las diez directrices integradas de política económica y de empleo, en el «semestre europeo», y en la nueva gobernanza de la política económica.

1.6 Por ello, el CESE y todas sus Secciones, en sus dictámenes y otros trabajos, tendrán en cuenta de manera apropiada tanto esta cláusula social horizontal que es jurídicamente vinculante como el resto de las demás cláusulas horizontales vinculantes (artículos 8 a 12 del Tratado FUE) con vistas a reforzar la dimensión social de la UE.

1.7 En cada dictamen dirigido a la Comisión Europea o a otras instituciones de la UE el CESE examinará si se ha llevado a cabo un procedimiento de evaluación de impacto social adecuado. En caso necesario, el Comité pedirá a las instituciones de la UE competentes que subsanen las deficiencias existentes.

⁽¹⁾ *Europe 2020 Towards a More Social EU?* («Europa 2020 – ¿Hacia una UE más social?») Marlier, Natali (editor) y Rudi Van Dam, Bruselas: Peter Lang, 2010.

1.8 En razón de su competencia de coordinación y colaboración en el ámbito social a nivel de la Unión, al Comité de Protección Social le incumbe un papel más destacado a la hora de potenciar la dimensión social de la Estrategia Europa 2020 y, de manera general, conseguir crear una UE social. Es muy importante que en el futuro, cuando se aplique la Estrategia Europa 2020 y se haga su seguimiento, este Comité desempeñe, junto con el Comité de Política Económica y el Comité de Empleo de la UE, un papel preponderante y en igualdad de condiciones.

1.9 Al objeto de promover y reforzar el procedimiento de evaluación de impacto social en los niveles nacional y subnacional, el Comité de Protección Social debería dar prioridad a profundizar los trabajos que en la actualidad se están llevando a cabo en este ámbito y garantizar que se preste más atención a los déficits que están surgiendo en relación con los grupos vulnerables y la igualdad de género. Además, debería impulsar una mejor comprensión de este instrumento, animar a los Estados miembros a que lo utilicen desde una fase temprana en sus procesos de configuración de las políticas, y apoyar la elaboración y la difusión de información sobre los instrumentos, los métodos y las fuentes de datos para poderlo aplicar de manera eficiente. Al mismo tiempo, debería supervisar la ejecución del procedimiento de evaluación de las repercusiones sociales por parte de los Estados miembros durante la elaboración de los programas nacionales de reforma y redactar informes al respecto regularmente.

1.10 El Comité de Protección Social ha decidido elaborar un informe anual en el que se supervisarán los avances para alcanzar el objetivo de la UE «en materia de integración social y reducción de la pobreza», la aplicación de los aspectos sociales en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, la situación social y la evolución de las medidas que pudieran adoptarse en el marco de la coordinación y colaboración en el ámbito social a nivel de la Unión ⁽²⁾. Este informe podría ampliarse hasta convertirse en una evaluación anual sobre la dimensión social de la Estrategia UE 2020 e incorporarse en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, las orientaciones políticas de la UE y las eventuales recomendaciones sociales destinadas a los programas nacionales de reforma de los Estados miembros. Siempre que el Comité de Protección Social así lo considere preceptivo, esta evaluación debería basarse en los informes estratégicos anuales que los Estados miembros tienen que presentar sobre los progresos en el cumplimiento de los objetivos sociales comunes de la UE, así como en los planes actualizados que se tienen en cuenta en cada una de las agendas políticas nacionales.

1.11 El CESE preparará cada año un dictamen sobre la aplicación de la cláusula social horizontal, a la que se dedicará un capítulo importante y específico en el dictamen, y sobre la aplicación de las demás cláusulas horizontales, la Carta de los Derechos Fundamentales y otras disposiciones sobre política social del Tratado de Lisboa, así como sobre la aplicación del derecho derivado y otras medidas de carácter político y legislativo, con el propósito de seguir salvaguardando y promoviendo los objetivos y las metas; en ese mismo dictamen evaluará y valorará también en qué grado estos contribuyen al avance de los derechos fundamentales y de la política social en la UE, y

formulará recomendaciones sobre cómo estos objetivos y metas pueden cumplirse mediante la adopción de medidas concretas. Otras grandes organizaciones representativas de la sociedad civil activas en el ámbito social podrán presentar sus dictámenes e informes específicos en una audiencia que se organizará sobre este tema. Este dictamen anual del CESE se remitirá, acompañado de comentarios, a los representantes de las instituciones de la UE.

1.12 El CESE y los consejos nacionales económicos y sociales, y otras instituciones similares, deberían desempeñar su función como organizaciones representativas de intereses en la aplicación de la cláusula social horizontal y de los procedimientos de evaluación de impacto social, prestando su apoyo a iniciativas y proyectos ciudadanos europeos en el marco del diálogo civil en cuestiones de política social. El Comité Directivo Europa 2020 del CESE debería también desempeñar un papel central en la supervisión y la presentación de informes sobre el contenido y el proceso de los programas nacionales de reforma.

1.13 El CESE y la Comisión Europea deberían celebrar un acuerdo interinstitucional para que la Comisión transmita al Comité todos los procedimientos de evaluación de impacto social sobre los documentos de la Comisión a fin de que éste pueda tenerlos en cuenta cuando elabore sus dictámenes e informes.

2. Información de referencia sobre la realización de una UE más social

2.1 El Tratado de Lisboa y la Estrategia UE 2020 ofrecen considerables posibilidades para establecer una relación equilibrada entre los objetivos económicos, sociales y de empleo, haciendo al mismo tiempo que se refuercen entre sí para poder avanzar en el camino hacia una UE más social. Como se desprende del estudio académico mencionado más arriba, que fue elaborado por encargo de la Presidencia belga del Consejo, se perfilan cinco hipótesis ⁽³⁾:

2.1.1 La cláusula social horizontal contenida en el Tratado de Lisboa representa un fundamento jurídico para tomar en consideración las repercusiones sociales de las medidas en cada uno de los ámbitos políticos. De este modo, se dispondría también de un instrumento para tomar en consideración los objetivos sociales en todos los ámbitos políticos pertinentes (también los ajenos a la política social y las medidas sociales), así como para supervisar y elaborar informes sobre las repercusiones de las medidas.

2.1.2 El Tratado y la Estrategia UE 2020 (con sus objetivos prioritarios e iniciativas emblemáticas) han incrementado la visibilidad potencial y el significado de las exigencias sociales, algo que, en particular pero no exclusivamente, hace avanzar la causa de la integración social y la reducción de la pobreza.

2.1.3 La Estrategia UE 2020 permite un planteamiento mucho más integrado y coordinado de la gobernanza de los intereses económicos y sociales, así como de la política de empleo y de medio ambiente. Con este enfoque podría garantizarse que las medidas en estos ámbitos se refuerzan mutuamente.

⁽²⁾ Dictamen del Comité de Protección Social sobre la dimensión social de la Estrategia UE 2020, SPC/2010/10/7 final.

⁽³⁾ Véase la nota a pie de página nº 1.

2.1.4 El nuevo Tratado da muchas más posibilidades para mantener, consolidar y modernizar los sistemas nacionales de protección social y salvaguardar mejor los servicios de interés general, en particular los servicios sociales, lo que puede contribuir a restablecer el equilibrio entre el nivel de la UE y los niveles nacionales.

2.1.5 El Tratado legitima las medidas de la Unión en todo un conjunto de ámbitos sociales, mucho más amplio que en el pasado y que comprende, por ejemplo, la consecución de un nivel elevado de educación y formación a lo largo de toda la vida, la protección de la salud humana y la reducción de las desigualdades. Ello podría dar lugar a una mayor coordinación dentro del amplio y variopinto campo de las medidas sociales en un sentido más amplio que hasta la fecha.

2.2 El Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, señala que la Estrategia UE 2020 define como objetivo la integración social y destaca tres dimensiones de la pobreza y la exclusión. Sin embargo, ello dependerá también de que los Estados miembros y la UE en su conjunto continúen supervisando los resultados de todos los indicadores sociales acordados conjuntamente que son la base de la coordinación y la colaboración en el ámbito social a nivel de la Unión ⁽⁴⁾.

2.3 De conformidad con el nuevo objetivo de la UE de la «cohesión territorial» (introducido en el Tratado de Lisboa) y con el requisito impuesto por la reciente reforma presupuestaria de utilizar los fondos de la política de cohesión para todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020, reforzando así la política de cohesión, la obligación de tener plenamente en cuenta los objetivos sociales de la UE en los programas y acciones de política territorial debería convertirse finalmente en un elemento central de las nuevas perspectivas financieras para después de 2013. Para ello deberían vincularse las metas sociales de la UE y la política de cohesión, es decir, habría que utilizar el potencial del nuevo objetivo de la cohesión territorial en el marco del Reglamento para el próximo período de programación, garantizar la aplicación de los principios de no discriminación y de responsabilidad por los gastos en el marco de los Fondos Estructurales y recurrirse a la política de cohesión como «componente preventivo» ⁽⁵⁾ a fin de promover reformas estructurales e institucionales encaminadas a reforzar los objetivos sociales de la UE e introducir un enfoque territorial como elemento fundamental de la coordinación y cooperación de la UE en el ámbito social. Es preciso mencionar que un aspecto importante de esta «territorialización» es la participación activa de los entes regionales y locales.

2.4 Ello dependerá de que el objetivo de integración social de la UE, tal y como se define también en la Estrategia Europa 2020, se transponga en objetivos nacionales (y en la medida de

lo posible también subnacionales) razonables. Los objetivos nacionales deberán contribuir claramente a la consecución del objetivo superior de la UE. Asimismo habrían de basarse en hechos concretos y tener en cuenta debidamente los mecanismos que conducen a la pobreza y la exclusión social, así como los objetivos políticos generales para mejorar la integración social. Igualmente deben servir para medir los resultados políticos reales y evitar que, para alcanzar las metas, se distorsionen, olviden o ignoren los objetivos políticos. A fin de granjearse un apoyo público y político duradero los objetivos deberían estar basados en un procedimiento básico, preciso y transparente. También habrá de tenerse en cuenta la opinión de las partes interesadas. Habrá que llevar a cabo un seguimiento riguroso de los progresos en el cumplimiento de los objetivos de la UE y los objetivos (sub)nacionales y elaborar los informes correspondientes.

3. Información de fondo sobre la utilización de la cláusula social horizontal

3.1 El Tratado de Lisboa contiene disposiciones que constituyen novedades fundamentales para dar forma a la dimensión social de la UE. El artículo 9 del Tratado FUE, que contiene la cláusula social horizontal, señala que «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.»

3.2 Esta cláusula social horizontal está en consonancia con las demás cláusulas sociales del Tratado: igualdad entre hombres y mujeres, no discriminación, protección del medio ambiente, protección de los consumidores, bienestar de los animales, y pymes (artículos 8, 10, 11, 12, 13 y 153 Tratado FUE). La UE y todas sus instituciones -entre las que se encuentra el CESE en calidad de órgano consultivo- así como los Estados miembros están obligados a aplicar esta cláusula horizontal en todos los proyectos, políticas y medidas pertinentes ⁽⁶⁾. Lo mismo se aplica a todos los documentos importantes y documentación jurisprudencial.

3.3 El objetivo de la cláusula social horizontal es que la Unión Europea, en todas sus acciones, tenga en cuenta plenamente los seis objetivos parciales del artículo 9 del Tratado FUE sobre la dimensión social, a fin de alcanzar los valores y objetivos fundamentales de la UE en el marco de sus competencias (artículos 2 y 3 del Tratado UE y artículo 7 del Tratado FUE).

3.4 El fin esencial de los esfuerzos de los Estados miembros consiste en «la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos» (preámbulo del Tratado FUE, tercer párrafo). La Unión y los Estados miembros [...] tendrán como objetivo «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso» (artículo 151 del Tratado FUE).

⁽⁴⁾ Introducción a la publicación *Income and living conditions in Europe* (Renta y condiciones de vida en Europa), Atkinson y Marlier, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, (OPOCE), 2010.

⁽⁵⁾ Comisión Europea (2010) «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE» COM(2010) 367 final.

⁽⁶⁾ Schorkopf, Frank: *Art. 9 del Tratado FUE*; en *Das Recht der Europäischen Union, Kommentar*, Nettesheim, Martin (editor) 2010.

3.5 Los órganos decisorios no deberían limitar la utilización de la cláusula social horizontal, ni en lo que se refiere su ámbito de aplicación (por ejemplo, la lucha contra la pobreza y la exclusión), ni en lo que se refiere a los métodos (método abierto de coordinación sobre las cuestiones de protección social e integración social y procedimiento de evaluación de impacto social), ni restringirla a las actividades del Comité de Protección Social, sino que por el contrario deberían aplicarla ampliamente en todos los ámbitos de las políticas de la UE, en particular en la política económica y exterior. La cláusula social horizontal debe concretarse en textos legislativos que garanticen la realización de los nuevos objetivos del Tratado tanto por parte de la Unión Europea como por parte de los Estados miembros.

3.6 Como se señala en el Informe General sobre la actividad de la Unión Europea (p. 121) con el Tratado de Lisboa, el CESE también se ha visto llamado a aportar una mayor contribución a la dimensión social de la UE.

3.7 Por esta razón, el Comité, en sus dictámenes y otros trabajos, tendrá en cuenta de manera apropiada tanto esta cláusula social horizontal, que es jurídicamente vinculante, como el resto de las demás cláusulas horizontales vinculantes (artículos 8 a 12 del Tratado FUE) con vistas a reforzar la dimensión social de la UE. El CESE respalda asimismo el enfoque activo y preventivo de la cláusula social horizontal.

3.8 El CESE ya ha emitido dictámenes detallados sobre la cláusula social horizontal y el método abierto de coordinación⁽⁷⁾ y el desarrollo de las prestaciones sociales⁽⁸⁾. En ellos ha dejado claro que una aplicación dinámica y práctica de esta cláusula social horizontal en la formulación y aplicación de la política de la UE puede contribuir considerablemente a reforzar la cohesión y la coordinación de la Unión en el ámbito social.

3.9 Por iniciativa de la Presidencia belga del Consejo, en el segundo semestre de 2010 se celebraron varias conferencias que pusieron de manifiesto la importancia de la cláusula social horizontal y del procedimiento de evaluación del impacto para el desarrollo ulterior de la dimensión social⁽⁹⁾. La cláusula social horizontal del nuevo Tratado de Lisboa exige que se preste una mayor atención a la dimensión social de las políticas de la Unión Europea. La toma en consideración del impacto social de todas las políticas de la UE requiere un diálogo estructurado entre todas las instituciones europeas y dentro de ellas. Con tal propósito la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE, así como el Consejo de Europa y el Tribunal de Justicia Europeo se han comprometido a entablar un diálogo entre las instituciones europeas y dentro de ellas⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El método abierto de coordinación y la cláusula social en el contexto de la Estrategia Europa 2020» (Dictamen exploratorio) (DO C 44 de 11.2.2011, p. 23).

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Desarrollo de las prestaciones sociales» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 28).

⁽⁹⁾ En particular, la conferencia «Coordinación de la UE en el ámbito social en el contexto de la Estrategia Europa 2020: Retrospectiva y evolución futura», 14 y 15 de septiembre de 2010, La Hulpe, Bélgica.

⁽¹⁰⁾ «La cláusula social horizontal y la integración de lo social en la política de la UE», tercer Foro sobre los servicios sociales de interés general, 26 y 27 de octubre de 2010.

3.10 Además de la cláusula social horizontal y del procedimiento de evaluación del impacto social, otros instrumentos para mejorar la coordinación y cooperación en el ámbito de la política social son el método abierto de coordinación sobre cuestiones sociales, la política de cohesión de la UE y los objetivos de la Unión en materia de protección e integración social⁽¹¹⁾.

3.11 Un instrumento importante para la aplicación y utilización de la cláusula social horizontal es el de los procedimientos de evaluación del impacto. La Comisión Europea apoya este enfoque con sus propias orientaciones sobre el procedimiento de evaluación de impacto en el marco de las iniciativas «gobernanza eficaz»⁽¹²⁾, «legislar mejor» y «legislación inteligente»⁽¹³⁾.

3.11.1 Además existe un acuerdo interinstitucional de la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo para aplicar el procedimiento de evaluación de impacto⁽¹⁴⁾.

3.11.2 Asimismo, la Comisión Europea ha elaborado una directriz sobre la evaluación del impacto social en el marco de la Comisión y del procedimiento de evaluación de impacto⁽¹⁵⁾. Para 2011 tiene previstos once procedimientos de evaluación de impacto en el ámbito del empleo y la política social⁽¹⁶⁾.

3.11.3 El Tribunal de Cuentas Europeo ha analizado el procedimiento de evaluación de impacto de 2005 a 2008 y ha emitido una valoración positiva⁽¹⁷⁾.

3.11.4 El Comité de las Regiones ya colabora con la Comisión Europea en determinados procedimientos de evaluación de impacto⁽¹⁸⁾.

3.11.5 El Consejo ha invitado a la Comisión Europea a que aplique el artículo 9 del Tratado FUE y los procedimientos de evaluación de impacto⁽¹⁹⁾ y el Acta del Mercado Único incluye la propuesta nº 29 sobre la aplicación de los procedimientos de evaluación de impacto social.

⁽¹¹⁾ Dictamen del Comité de Protección Social, respaldado por el Consejo de Empleo, Asuntos Sociales, Salud y Defensa de los Consumidores de junio de 2011.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Gobernanza eficaz de la Estrategia de Lisboa renovada» (DO C 175 de 28.7.2009, p. 13).

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Normativa inteligente en la Unión Europea», ponente: Jorge Pegado Liz (DO C 248 de 25.8.2011, p. 87).

⁽¹⁴⁾ Enfoque común interinstitucional sobre las evaluaciones de impacto 14901/05 JUR.

⁽¹⁵⁾ Directrices para evaluar los impactos sociales dentro del sistema de evaluación de impacto de la Comisión, 2009.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl_20.3.2011.

⁽¹⁷⁾ Informe especial nº 3/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo - «Las evaluaciones de impacto en las instituciones de la UE: su contribución al proceso decisorio» nº 3/2010 (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_es.pdf).

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm 20.3.2011.

⁽¹⁹⁾ Consejo de Empleo, Asuntos Sociales, Salud y Defensa de los Consumidores de 6.12.2010, comunicado de prensa (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/118244.pdf).

3.11.6 Desde 2005 la Comisión Europea tiene en cuenta sistemáticamente en sus propuestas legislativas la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en 2010 presentó una estrategia para su aplicación efectiva ⁽²⁰⁾ sobre la que el CESE ya ha elaborado el dictamen correspondiente ⁽²¹⁾.

3.11.7 El CESE ya ha emitido dictámenes positivos sobre la introducción, elaboración y aplicación de las evaluaciones de impacto y las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad de la política comercial de la UE ⁽²²⁾.

3.11.8 Los procedimientos de evaluación de impacto son instrumentos políticos con un gran potencial, pero difíciles de aplicar en la práctica. A fin de aprovechar plenamente su potencial y garantizar que no puedan utilizarse para legitimar procesos políticos ya en marcha, se deberá reflexionar sobre la manera de configurar las políticas; para ello, los responsables necesitan tiempo, conocimientos, capacidades y apoyo suficientes. Deberá promoverse la participación de las partes interesadas en el proceso. La ejecución de los procedimientos de evaluación de impacto debería ser eficiente en términos de costes y proporcionada según los objetivos de que se trate en cada ocasión.

4. Observaciones generales

4.1 La cláusula social horizontal (artículo 9 del Tratado FUE) es una de las principales innovaciones del Tratado de Lisboa en el ámbito social. Su potencial debería aprovecharse plenamente. El Tratado contiene el claro mandato de que los objetivos han de tenerse en cuenta en todos los ámbitos y medidas relevantes de las políticas de la UE. El desarrollo de una UE social a través de ese artículo debería convertirse en una tarea transversal de la Unión que englobe todos los ámbitos políticos. Por consiguiente, la cláusula social horizontal también debería incorporarse a los programas de investigación europeos.

4.2 En la actualidad la cláusula social horizontal es mucho más importante y urgente, puesto que las consecuencias de la crisis económica, presupuestaria y financiera hacen que sea imprescindible que la UE en su conjunto y cada uno de los Estados miembros tengan en cuenta de manera global la dimensión social de la UE. Hay que superar los desequilibrios entre la evolución de la integración económica en el mercado interior y los avances en la dimensión social de la UE. La implementación de este nuevo instrumento debe contribuir a eliminar el desconcierto y el escepticismo que se extienden por la mayor parte de los Estados miembros -apelando al mismo tiempo a la responsabilidad de estos últimos- sobre el «valor añadido» de la política de la UE, en particular en lo que se refiere a los avances económicos, sociales y en materia de empleo.

4.3 En cada dictamen destinado a la Comisión Europea o a otras instituciones de la UE el CESE examinará si se ha llevado a

cabo un procedimiento de evaluación de impacto social apropiado. En caso necesario, el CESE pedirá a las instituciones de la UE competentes que subsanen las deficiencias que se hayan encontrado.

4.4 El Parlamento Europeo tiene que desempeñar un papel importante en la aplicación de la cláusula social horizontal, también mediante la evaluación continua de los procedimientos de evaluación de impacto social emprendidos por la Comisión Europea y otras instituciones de la UE ⁽²³⁾.

4.5 También los Estados miembros están obligados a aplicar la cláusula social horizontal y otras cláusulas horizontales en todos los ámbitos, medidas y propuestas pertinentes de las políticas de la UE, así como en todos los documentos importantes, incluidos los documentos jurisprudenciales. A tal efecto deberían aplicar el procedimiento de evaluación de impacto social.

4.6 La participación real de la sociedad civil organizada en todas las fases y todos los niveles es esencial para garantizar la efectividad de la cláusula social horizontal y del método abierto de coordinación en el ámbito social ⁽²⁴⁾. El CESE, en su calidad de órgano consultivo, está compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil de los 27 Estados miembros. Agrupa por tanto partes interesadas fundamentales de la UE y, por ello, está predestinado a prestar una contribución fundamental para promover e impulsar significativamente sus intereses en el marco de los procedimientos de evaluación de impacto social.

4.7 El CESE debería contribuir, mediante un intercambio de información intensificado y una cooperación reforzada con los consejos nacionales económicos y sociales, y otras instituciones similares de los Estados miembros, así como con los interlocutores sociales, los representantes de intereses diversos y otras organizaciones de la sociedad civil en el ámbito social a todos los niveles (UE, nacional y regional) al desarrollo y profundización ulteriores de los objetivos sociales y del diálogo social en los Estados miembros. El trabajo realizado por el Comité Directivo Europa 2020 del CESE, que supervisa y presenta informes regulares sobre el contenido y el proceso de los programas nacionales de reforma, también debería resultar útil en este sentido.

4.8 También a la Plataforma Social Europea ⁽²⁵⁾ y sus miembros, entre los que se encuentran organizaciones del sector social (organizaciones de mujeres, de personas mayores, de personas con discapacidad, de personas en situación desfavorecida en la sociedad, de personas sin hogar, etc.), y a otras organizaciones representativas de la sociedad civil en el campo de lo social a nivel europeo y nacional les incumbe un papel importante a la hora de exigir una aplicación satisfactoria de la cláusula social horizontal en el nivel de la UE y a nivel (sub)nacional.

⁽²⁰⁾ Comunicación de la Comisión COM(2010) 573 final.

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión Europea «Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», ponente: (DO C 376 de 22.12.2011, p. 74).

⁽²²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Normas de calidad/estudios de impacto social» (DO C 175 de 27.7.2007, p. 21); «Directrices de la Comisión sobre la evaluación del impacto» DO C 100 de 30.4.2009, p. 28) y nota a pie de página 30.

⁽²³⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 8.6.2011 (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Véase la nota a pie de página nº 8.

⁽²⁵⁾ La Plataforma de las ONG europeas del sector social (Plataforma Social) es una agrupación de asociaciones y redes representativas europeas de organizaciones no gubernamentales activas en el sector social <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 La iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social»⁽²⁶⁾, junto con los trabajos del CESE sobre este tema⁽²⁷⁾ y otras iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 deberían contribuir a garantizar una aplicación equilibrada de la cláusula social horizontal en los niveles europeo, nacional y subnacional.

5. Observaciones particulares

5.1 Las disposiciones sobre política social del Tratado de Lisboa (en particular sus artículos 145 a 166 y el artículo 168 del Tratado FUE) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en particular el Capítulo V «Solidaridad») dan un contenido tangible a la cláusula social horizontal y deben tenerse en cuenta plenamente.

5.2 El CESE preparará cada año un dictamen sobre la aplicación de la cláusula social horizontal y las demás cláusulas horizontales (artículos 8, 9, 10 del Tratado FUE), la Carta de los Derechos Fundamentales (haciendo especial hincapié en los derechos sociales fundamentales) y otras disposiciones sobre política social del Tratado de Lisboa (en particular sus artículos 145 a 166 y el artículo 168 del Tratado FUE), así como sobre la aplicación del derecho derivado y otras medidas legislativas y políticas con el propósito de seguir salvaguardando y promoviendo los objetivos y las metas sociales. En él evaluará y valorará igualmente en qué medida estos objetivos y metas contribuyen al progreso de los derechos fundamentales y de la política social de la UE. El dictamen formulará, si es necesario, recomendaciones sobre cómo pueden alcanzarse mejor estos objetivos y metas sociales mediante la aplicación de medidas concretas, tanto al nivel europeo como nacional. Para su elaboración se tendrá en cuenta el Informe anual del Comité de Protección Social sobre la dimensión social para la Estrategia UE 2020⁽²⁸⁾.

5.2.1 En una audiencia que el CESE organizará sobre este tema antes de concluir su dictamen, además de los interlocutores sociales y los representantes de intereses diversos, también otras grandes organizaciones representativas de la sociedad civil activas en el ámbito social podrán presentar sus posiciones e informes específicos.

5.2.2 Este dictamen anual del CESE se remitirá, acompañado de comentarios, a los representantes de las instituciones de la UE, en especial al Consejo Europeo, al Consejo, al Parlamento, a la Comisión, al Tribunal de Justicia y al BCE.

5.3 Tanto el CESE como los consejos nacionales económicos y sociales, y otras instituciones similares de los Estados miembros deberían desempeñar el papel que les compete como representantes de estos intereses a la hora de aplicar la cláusula social horizontal y los procedimientos de evaluación de impacto social, apoyando iniciativas ciudadanas y proyectos ciudadanos europeos en el marco del diálogo civil en cuestiones de política social.

5.4 El CESE y la Comisión Europea deberían celebrar un acuerdo para que la Comisión transmita al Comité todos los procedimientos de evaluación de impacto social sobre los documentos de la Comisión, a fin de que el CESE pueda tenerlos en cuenta cuando elabore sus dictámenes e informes.

5.5 Por ello, con vistas a reforzar la dimensión social de la UE, el CESE y todas sus Secciones tendrán en cuenta de manera apropiada, en todos sus dictámenes y otros trabajos, esta cláusula social horizontal jurídicamente vinculante y todas las demás cláusulas horizontales vinculantes (artículos 8 a 12 del Tratado FUE), como, por ejemplo, la cláusula social en los acuerdos de libre comercio⁽²⁹⁾, la dimensión social del mercado interior y las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad de la política comercial de la UE⁽³⁰⁾.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=es>.

⁽²⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial», ponente: Sra. O'Neill, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>

⁽²⁸⁾ Dictamen del Comité de Protección Social sobre la dimensión social para la Estrategia EU2020, SPC/2010/10/7 final.

⁽²⁹⁾ *Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen*, Lukas, Steinkellner, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Viena 2010 (existe traducción al inglés: *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements*, Lukas, Steinkellner, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Viena, 2010).

⁽³⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea», ponente: Sra. Pichenot, (DO C 218 de 23.7.2011, p. 14) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOURNAL.do?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihmlang=es>.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar»
(Dictamen de iniciativa)**

(2012/C 24/07)

Ponente: **Eugen LUCAN**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«El problema de las personas sin hogar»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2011.

En su 475º pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 98 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.1.1 La Unión Europea debería destinar muchos más recursos provenientes de los Fondos Estructurales (en especial del FSE y del FEDER) para tratar el fenómeno de las personas sin hogar, en especial en lo que respecta a la construcción de viviendas permanentes.

1.1.2 La Unión Europea y los Estados miembros deberían basar sus políticas de lucha contra el fenómeno de las personas sin hogar en el pleno respeto de los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a una vivienda asequible y adecuada. El CESE considera que este fenómeno no existe en sí mismo, sino que es consecuencia de las decisiones políticas y económicas que se toman. Habida cuenta del actual período de crisis que atraviesa la Unión, la consideración de una redistribución de la riqueza debe formar parte desde ahora del crecimiento integrador de la UE 2020.

1.1.3 Para elaborar una ambiciosa política de vivienda social ya existe un arsenal jurídico europeo (tratados, cartas, textos internacionales). Además, la Unión podría coordinar acciones para alentar a los Estados miembros a que ratifiquen la versión revisada de la CSE ⁽¹⁾. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea deberían elaborar un informe anual que incluya una evaluación de la aplicación, en los Estados miembros, del artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales, relativo al derecho a una ayuda de vivienda.

1.1.4 Eurostat debería promover el uso de definiciones, índices e indicadores comunes para comprender la complejidad y las especificidades del fenómeno a nivel europeo y para elaborar estadísticas homogéneas. El CESE recomienda la adopción de la tipología ETHOS propuesta por FEANTSA (Federación europea de organizaciones que trabajan con personas sin hogar) como definición del fenómeno de las personas sin hogar a nivel europeo.

1.1.5 La Comisión Europea debería desarrollar una estrategia ambiciosa con respecto al fenómeno de las personas sin hogar y apoyar a los Estados miembros en el desarrollo de estrategias nacionales eficientes, de conformidad con las directrices propuestas en el «Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2010» y tomando en consideración las recomendaciones del jurado de la «Conferencia de consenso europeo sobre las personas sin hogar». Una política de vivienda ambiciosa en Europa formaría parte de los grandes proyectos que procuran empleo y bienestar, dos de los objetivos de los tratados europeos.

1.1.6 Teniendo en cuenta que la Estrategia Europa 2020 persigue un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el CESE sugiere que la UE efectúe su seguimiento de manera periódica y elabore políticas en función de la relación entre el precio de la vivienda en el mercado inmobiliario y el acceso de los ciudadanos europeos a la compra o el alquiler de una vivienda en función de sus ingresos.

1.1.7 La UE debería ayudar a los Estados miembros a tener en cuenta los siguientes elementos en el marco de sus políticas de inclusión: la erradicación de los fallecimientos causados por «la vida en la calle»; la dignidad de las personas; la causalidad múltiple; la prevención del fenómeno; la responsabilización y participación de los beneficiarios mediante un contrato social/de alquiler; estándares europeos relativos a la relación coste-eficiencia para las viviendas y los servicios sociales; la creación de viviendas permanentes, apartamentos subvencionados y centros de prevención en cada localidad ⁽²⁾; un enfoque que permita un acceso rápido a una vivienda permanente.

1.1.8 La Comisión Europea debería crear una agencia europea para las personas sin hogar.

1.1.9 Los Estados miembros deberían llevar a cabo estrategias eficientes de lucha contra la crisis que hagan hincapié en: una relación coste-eficiencia óptima, la consulta y promoción de asociaciones público-privadas, el aumento de viviendas disponibles dado que, en época de crisis, el precio de la vivienda se ha reducido de manera significativa.

⁽¹⁾ CSE revisada: Carta Social Europea del Consejo de Europa – 1961; su revisión por el Protocolo de 1995 incluye el derecho a la vivienda entre los derechos sociales fundamentales; solo catorce Estados de los 43 parte de esta Carta la han ratificado en sus legislaciones nacionales.

⁽²⁾ El modelo finlandés «En primer lugar, la vivienda» muestra que los gastos para cada beneficiario asistido se reducen en 14 000 euros.

2. Contexto y observaciones generales sobre el problema de las personas sin hogar en la UE

2.1 Las personas sin hogar representaron un aspecto prioritario de la acción llevada a cabo en el marco del año europeo 2010 ⁽³⁾.

2.2 El problema de las personas sin hogar se mencionó por primera vez como asunto prioritario en el «Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2005». En 2007, la Comisión Europea publicó un estudio sobre la cuantificación del fenómeno de las personas sin hogar en la Unión Europea («*Measurement of Homelessness at European Union Level*») ⁽⁴⁾.

2.3 La lucha contra el problema de las personas sin hogar se ha convertido en una prioridad, puesto que es una parte importante de la estrategia de la UE para la protección y la inclusión social.

2.4 Mediante esta estrategia de la UE en el ámbito de la protección e inclusión social (también denominada «Método abierto de coordinación social»), la Unión Europea coordina y fomenta acciones nacionales y la creación de políticas para combatir la pobreza y la exclusión social según un mecanismo de presentación de informes, indicadores convenidos y conclusiones políticas finales aprobadas conjuntamente por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros de la UE.

2.5 El Parlamento Europeo ha aprobado una serie de iniciativas importantes sobre el problema de las personas sin hogar, incluida una declaración escrita sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública que se aprobó en 2008 ⁽⁵⁾. En ella se pide al Consejo que adopte un compromiso a nivel de la UE para resolver el problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública antes de 2015. El 6 de septiembre de 2010, cinco diputados al Parlamento Europeo publicaron una nueva declaración escrita apoyada por varios partidos sobre la necesidad de disponer de una estrategia sobre el problema de las personas sin hogar en la UE, que se aprobó en diciembre de 2010. El CESE considera que para alcanzar estos objetivos ambiciosos es necesario destinar fondos europeos (FSE y FEDER).

2.6 A finales de 2009, la Red de Expertos Independientes en Inclusión Social de la UE elaboró un informe ⁽⁶⁾ sobre las personas sin hogar y la exclusión en materia de vivienda en los Estados miembros de la UE que pedía que este problema fuera una parte integrante del método abierto de coordinación social y que se consolidara y continuara después de 2010.

2.7 El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo adoptó la nueva Estrategia Europa 2020. Para el año 2020, la UE tiene como objetivo reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión en, al menos, veinte millones. La propuesta de la Comisión para 2020 incluye una Plataforma europea contra la pobreza para «definir y aplicar medidas adaptadas a

las circunstancias específicas de **grupos que presentan riesgos particulares, por ejemplo [...] las personas sin hogar**» ⁽⁷⁾.

2.8 En octubre de 2010, el Comité de las Regiones publicó el dictamen «Combattre le problème des personnes sans logement», en el que estima necesario que la UE redoble los esfuerzos en la lucha contra este problema. El Comité de las Regiones propone promover la tipología ETHOS a nivel europeo, crear una agencia europea encargada de coordinar y apoyar la lucha contra el fenómeno de las personas sin hogar, promover la prevención de este fenómeno y la implicación de las regiones.

2.9 El «Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2010» ⁽⁸⁾, elaborado por la Comisión y el Consejo, hace un llamamiento a los Estados miembros para que creen estrategias que se centren en la prevención, la búsqueda de formas de alojamiento permanentes (alojamientos subvencionados y permanentes), un enfoque de «vivienda primero», acompañado de servicios sociales complementarios y una mejor administración.

2.10 Las recomendaciones más importantes de 2010 en el ámbito de las personas sin hogar se vuelven a mencionar en las conclusiones de la conferencia de consenso ⁽⁹⁾ celebrada a finales de 2010, año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, propuesto por la Comisión Europea y con el respaldo de la Presidencia belga de la Unión Europea.

2.11 En 2011, Eurostat ha publicado un informe sobre las condiciones de vivienda en Europa en 2009 («*Housing Conditions in Europe in 2009*») ⁽¹⁰⁾ en el que menciona que en la UE hay 30 millones de ciudadanos que sufren a causa de un espacio insuficiente y viviendas en condiciones deficientes.

3. Derecho a la vivienda

3.1 El fenómeno de las personas sin hogar puede comprometer de manera directa el respeto de los derechos humanos enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹¹⁾.

3.2 El punto 3 del artículo 24 de esta Carta reza: «Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes [...]».

3.3 La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU garantiza el derecho a unas condiciones de vida adecuadas, incluida la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales. El punto 1 del artículo 25 reza: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]».

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/index_es.htm.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

⁽⁵⁾ Véase el anexo.

⁽⁶⁾ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>.

⁽⁷⁾ <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihlmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page>.

⁽⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st10/st10126.es07.pdf>.

⁽⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=es&eventsId=315&furtherEvents=yes>.

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹¹⁾ Artículo 6 del Tratado UE: «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.»

3.4 El artículo 31 de la Carta Social Europea revisada por el Consejo de Europa ⁽¹²⁾ dispone que todo ciudadano tiene derecho a la vivienda e invita a las partes a comprometerse a adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente, a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación y a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

3.5 El derecho a la vivienda se recoge en muchas Constituciones nacionales de los Estados miembros de la UE. Una vivienda adecuada es una necesidad y un derecho. El CESE recomienda a los Estados miembros que ayuden a todas las personas que, de conformidad con la legislación nacional en vigor, tengan derecho a tener acceso a una vivienda. Asimismo, invita a los Estados miembros y a la sociedad civil a supervisar este proceso. La existencia de un derecho legal ofrece una buena base para iniciar y desarrollar políticas eficientes para combatir el fenómeno de las personas sin hogar.

4. La exclusión social y la pobreza surgen de la carencia de vivienda

4.1 Según Eurostat ⁽¹³⁾, en la UE hay 30 millones de ciudadanos que padecen a causa de un espacio insuficiente y viviendas en condiciones deficientes. En 2009, el 6 % de la población de Europa sufrió una forma severa de privación de vivienda. En la UE, el 12,2 % de la población habita en viviendas cuyo coste de mantenimiento es elevado en relación con sus ingresos.

4.2 Las personas sin hogar que viven en la calle representan la forma de pobreza y exclusión más visible y extrema. Entre las personas sin hogar se observan otras situaciones, como las personas que viven en lugares de emergencia, temporales o de transición, las que viven de forma temporal con familiares o amigos, las que tienen que abandonar diferentes instituciones y no disponen de vivienda, las que se encuentran al borde del desahucio o las que viven en lugares inadecuados o inseguros.

4.3 El acceso a una vivienda de una calidad aceptable se puede considerar una necesidad humana básica.

4.4 El concepto «carencia de vivienda» incluye el hecho de contar con instalaciones deficitarias y se evalúa tomando como referencia viviendas con el tejado deteriorado, que carecen de bañera/ducha y retrete o demasiado oscuras.

4.5 Algunos Estados miembros que se adhirieron a la UE después de 2004 han señalado que una gran parte de su población se enfrenta a una severa carencia de vivienda, especialmente Rumanía, Polonia, Bulgaria y los países bálticos ⁽¹⁴⁾.

4.6 En muchos países, la pobreza está ligada al elevado coste de la vivienda: el 67 % de los europeos considera que una

vivienda decente es demasiado cara. Esta opinión es especialmente común en la República Checa, Chipre (89 %), Luxemburgo, Malta (86 %) y Eslovaquia (84 %).

4.7 Uno de cada seis europeos afirma que es difícil hacer frente a los gastos cotidianos derivados de la vivienda ⁽¹⁵⁾. El 26 % de los ciudadanos de la UE considera que una vivienda decente es demasiado cara en la sociedad en la que vivimos. Entre las causas más corrientes de la pobreza, la falta de vivienda figura en cuarto lugar en la UE.

5. Definiciones del fenómeno de las personas sin hogar

5.1 Puesto que a escala de la UE no existe una definición funcional común de lo que es una persona sin hogar, esta varía considerablemente en función del Estado miembro. El fenómeno de las personas sin hogar es un proceso complejo y dinámico con diferentes rutas o vías de entrada y salida según cada individuo o grupo.

5.2 Existen diferentes tipos y grupos de personas sin hogar, por ejemplo hombres solos que viven en la calle; niños y adolescentes de la calle; jóvenes que salen de centros de acogida de menores; madres solas que viven en la calle; personas con problemas de salud como el alcoholismo, la dependencia; personas con trastornos psicológicos o psiquiátricos; personas mayores sin hogar; familias que viven en la calle; personas sin hogar que provienen de una minoría étnica, como los romaníes o las personas que tienen un estilo de vida nómada; inmigrantes sin hogar; solicitantes de asilo sin hogar (refugiados); segunda generación de niños que viven en la calle cuyos padres son, a su vez, personas sin hogar.

5.3 FEANTSA ha desarrollado una tipología, denominada ETHOS, sobre el fenómeno de las personas sin hogar y la exclusión basada en la carencia de hogar. Según esta tipología, tener una vivienda puede entenderse:

- *desde el punto de vista físico*: disponer de una vivienda (o un espacio) adecuada que pertenece exclusivamente a una persona y a su familia;
- *desde el punto de vista jurídico*: tener un título de propiedad;
- *desde el punto de vista social*: poder tener privacidad y disfrutar de relaciones sociales.

5.4 Esta definición lleva a cuatro conceptos principales que se pueden considerar como ausencia de hogar: *sin techo, sin vivienda, vivienda insegura, vivienda inadecuada*. Por eso, ETHOS clasifica a las personas sin hogar según su situación de vida o de su «vivienda». Estas categorías conceptuales se dividen en trece categorías operacionales, que se pueden utilizar para diferentes políticas, como por ejemplo para la cartografía de los problemas de la «carencia de vivienda», el desarrollo, la supervisión y la evaluación de estas políticas ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/163.htm>.

⁽¹³⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹⁴⁾ Eurobarómetro.

⁽¹⁵⁾ Según la nueva encuesta del Eurobarómetro sobre pobreza y exclusión social (MEMO/09/480 de 27.10.2009).

⁽¹⁶⁾ La tipología ETHOS está en el anexo del informe. Véase también <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>.

6. Estadísticas, indicios e indicadores

6.1 A escala de la UE, las oficinas nacionales de estadística y otras fuentes estadísticas oficiales de los Estados miembros no utilizan un único método uniforme para recoger datos sobre las personas sin hogar.

6.2 El modelo ETHOS, con sus categorías conceptuales, puede utilizarse para realizar estadísticas y cartografías de las personas sin hogar, evaluar las necesidades de los beneficiarios y de los recursos locales u organizativos, desarrollar, revisar y evaluar políticas.

6.3 Es necesario realizar estudios e investigaciones sobre el fenómeno de las personas sin hogar a escala de la UE tanto para entender las causas y las estructuras del fenómeno, como para elaborar políticas y coordinar y aplicar las estrategias. El CESE solicita a Eurostat (mediante el sistema de recopilación de datos EU-SILC ⁽¹⁷⁾) y a los responsables de programas europeos que financian la inclusión de personas sin hogar que presenten una evaluación relativa a los últimos cinco a diez años, que ofrezca una visión de conjunto de la evolución del fenómeno de las personas sin hogar a nivel europeo.

7. Factores de vulnerabilidad y riesgo de exclusión ligados a la carencia de vivienda – Causalidad

7.1 Las causas que conducen al fenómeno de las personas sin hogar suelen ser complejas e interdependientes. Se trata de un cúmulo de factores que determina una situación de este tipo.

7.2 Existen diferentes tipos de factores de vulnerabilidad sobre los cuales hay que actuar para prevenir y resolver el problema de las personas sin hogar:

- *estructurales*: proceso económico, inmigración, ciudadanía, proceso del mercado inmobiliario;
- *institucionales*: servicios sociales principales, mecanismos de ayudas, procedimientos institucionales;
- *relacionales*: situación familiar, situación de las relaciones (por ejemplo, divorcio);
- *personales*: discapacidad, educación, dependencia, edad, situación de los inmigrantes;
- *discriminación o ausencia de un estatuto legal*: puede afectar en particular a los inmigrantes y a algunas minorías étnicas, como por ejemplo las comunidades de romaníes.

8. Servicios sociales o de emergencia y estrategias para acceder a la vivienda

8.1 Existen diferentes tipos de servicios de asistencia para las personas sin hogar: servicios residenciales y no residenciales. La promoción de la asociación público-privada es un factor clave para llevar a cabo estrategias para acceder a la vivienda. Es muy importante que existan viviendas permanentes y servicios médico-sociales de emergencia para reducir de manera significativa las muertes en la calle, así como que se promuevan las asociaciones, especialmente durante los meses de invierno y verano,

puesto que hay países en los que parte de la población sin hogar muere en las calles siempre que una estación es muy calurosa o fría.

8.2 El CESE recomienda la difusión de modelos innovadores y de guías de buenas prácticas a nivel nacional y europeo que promuevan, a esos niveles, metodologías innovadoras e interactivas en las que las viviendas permanentes y los servicios complementarios necesarios representen la primera opción. El método abierto de coordinación puede aportar grandes beneficios en la promoción de políticas eficientes destinadas a integrar a las personas sin hogar.

8.3 El CESE recomienda desarrollar diferentes servicios y promover unos estándares mínimos para todos los servicios sociales destinados a responder a las diferentes necesidades de las personas sin hogar:

- intervenciones sociales directas: asistencia social y jurídica para obtener una vivienda, albergues temporales, casas y apartamentos sociales, redes de asistencia y ayuda, centros polivalentes;
- servicios especializados (personas sin hogar con el VIH, con necesidades especiales, etc.);
- asesoramiento, asesoramiento jurídico, formación profesional;
- formación empresarial para personas sin hogar y economía social;
- supervisión y apoyo (asistencia comunitaria);
- acciones de promoción familiar, social y cultural, programas de prevención.

8.4 El CESE sugiere llevar a cabo estrategias integradas mediante las cuales se creen servicios suficientes y complementarios en todos los ámbitos, que se correspondan con cualquier necesidad de los beneficiarios, especialmente de viviendas sociales. El CESE considera que para evitar el fallecimiento en la calle de personas sin hogar es necesario promover una legislación que imponga la creación de como mínimo un centro de asesoramiento y un albergue de emergencia para las personas sin hogar en cada región, cuya capacidad que se corresponda con el número de personas que viven en la calle. El CESE destaca la importancia de encontrar soluciones permanentes para integrar a las personas desfavorecidas mediante la construcción de albergues y viviendas permanentes y crear servicios sociales complementarios, especialmente para poder mantener las relaciones de apoyo intrafamiliar (padres-hijos, etc.) y, en la medida de lo posible, que los hijos se reintegren en la familia, en situaciones en las que hayan sido separados de sus padres a causa de la pobreza o de las duras condiciones en las que vivían.

8.5 El CESE recomienda a los Estados miembros que prioricen la elaboración de estrategias de prevención a medio y largo plazo.

8.6 No hay que utilizar los servicios destinados a las personas sin hogar de manera sistemática para compensar la falta de consecuencia en las políticas de inmigración y la falta de servicios específicos para los inmigrantes.

⁽¹⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

9. Observaciones específicas

9.1 La carencia de vivienda puede desembocar en la degradación humana, la discriminación por motivos de pertenencia social (a un grupo desfavorecido) y, en ocasiones, incluso en la muerte (especialmente en estaciones especialmente frías o cálidas). El CESE considera que el fenómeno de las personas sin hogar puede interferir directamente con los derechos humanos enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 1, 2, 3, 6, 7, 21 y 34)⁽¹⁸⁾, así como en la Carta Social Europea revisada y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9.2 La integración social de las personas sin hogar es un proceso complejo y difícil. El CESE solicita a la Comisión Europea que elabore una estrategia ambiciosa de apoyo a los Estados miembros para erradicar el fenómeno social de las personas sin hogar mediante el desarrollo de estrategias nacionales eficientes. Estas tienen que centrarse en definiciones comunes, causas, acciones y efectos de impacto. El CESE solicita a la Comisión Europea que elabore una campaña de sensibilización sobre el fenómeno de las personas sin hogar, pues es absolutamente necesaria. El CESE recomienda que las políticas y las estrategias europeas se elaboren conjuntamente con las organizaciones que ofrecen servicios sociales, con personas que carecen de vivienda, con autoridades públicas y con la comunidad científica y de investigación.

9.3 El CESE recomienda a la Comisión que anime a los Estados miembros a que, en el futuro, destinen parte de su presupuesto y sus fondos a financiar o cofinanciar programas para las personas sin hogar (incluidos FSE y FEDER). El CESE considera que hay que incrementar los Fondos Estructurales FSE

y FEDER en el período 2014-2020, que tienen que ser complementarios, y recomienda a los Estados miembros que incluyan en los programas nacionales operativos estrategias relativas al problema de las personas sin hogar [con referencia al Reglamento (CE) n° 1083/2006] y medidas de disminución de los efectos negativos de la crisis económica para el acceso a la vivienda.

9.4 El CESE recomienda la promoción de políticas europeas que limiten cualquier tendencia especulativa en el mercado inmobiliario. En el marco del análisis de las políticas sociales europeas y nacionales, el CESE recomienda que se supervise la relación entre el sueldo mensual neto y el precio de la vivienda. El CESE considera que el acceso a una vivienda decente tiene que ser proporcional a la relación entre la mensualidad (o el alquiler) para los gastos derivados de la vivienda junto con los gastos cotidianos y el valor del sueldo medio neto de los ciudadanos europeos.

9.5 El CESE llama la atención sobre el hecho de que, en algunos países, la amplitud del fenómeno de las personas sin hogar va en aumento. Si hace algunas décadas sobre todo había adultos en las calles, el problema de la carencia de vivienda se ha diversificado y acusado en muchos estados europeos: existe un mayor número de mujeres sin hogar, hay familias que viven en la calle, niños y jóvenes sin hogar que viven en la calle, trabajadores que han perdido su vivienda por no pagar las mensualidades de sus créditos o por la crisis inmobiliaria y económica, cada vez hay más inmigrantes o comunidades étnicas sin hogar. Tristemente, la prueba de que este fenómeno está fuera de control en algunas zonas es la acentuada existencia de niños «de segunda generación» que viven en la calle y cuyos padres son, a su vez, personas sin hogar.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Unión Europea, 2010 / ISBN 979-92-824-2588-6; / pp. 391-403. Asimismo, véase el punto 3.2 del dictamen.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La computación en nube (*cloud computing*) en Europa» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/08)

Ponente: **Eric PIGAL**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«*La computación en nube (cloud computing) en Europa*».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Con arreglo a la Estrategia Europa 2020 y especialmente la Agenda Digital, el Comité quiere examinar una solución informática con un desarrollo fuerte y prometedor: la computación en nube o *Cloud Computing*. El presente dictamen, en primer lugar, quiere recoger y compartir las experiencias sobre el terreno de agentes representados en el Comité y del mercado de la computación en nube. En una segunda fase, tiene por objeto proponer una lista de recomendaciones para animar a Europa ⁽¹⁾ a ocupar una posición puntera en este ámbito con gran futuro, basándose en empresas que lideren sus sectores.

1.2 La computación en nube se basa en una arquitectura digital que ofrece las siguientes ventajas: un enfoque que puede implantarse de forma rápida y ampliarse fácilmente y que propone un pago por uso.

1.3 En la práctica, la computación en nube se apoya en un **modelo económico prometedor**:

- un **número de usuarios** potenciales importante: ciudadanos, empresas, servicios públicos, etc.;
- la **compartición** de los medios y recursos informáticos que permite la optimización de su uso;
- la **movilidad** que permite la computación en nube, especialmente para los usuarios móviles, que pueden acceder a sus datos de forma permanente;
- la **integración** fácil, ajustable y transparente de los distintos componentes técnicos: Internet, gestión de recursos, aplicaciones móviles, etc.;
- la **distribución de los costes** a lo largo de todo el ciclo de vida de los sistemas informáticos, sin una inversión inicial elevada;

— la **concentración** de las empresas en su actividad principal sin preocuparse de la complejidad de los sistemas informáticos;

— la oportunidad de **crecimiento** mediante nuevas actividades para agentes fundamentales del sector, los integradores de sistemas y los editores de programas informáticos.

1.4 En la actualidad, la computación en nube también adolece de **falta de madurez**, e incluso de **debilidades**:

- la multiplicidad de normas que intentan regular y controlar el uso de la computación en nube;
- la falta de una **autoridad de gobernanza** europea y reconocible para hacer que se cumplan;
- la carencia de perspectiva de los usuarios, especialmente los ciudadanos, para calcular los **beneficios anunciados** y, sobre todo, los **riesgos existentes**;
- la **fragilidad** intrínseca de Internet: interrupciones en caso de incidentes, ataques de la delincuencia informática, etc.;
- la **saturación de Internet**: estancamiento de los resultados, fuerte aumento del volumen de los intercambios (audio, vídeo, comunicaciones no solicitadas o *spam*), limitaciones del sistema de asignación de direcciones (IP);
- la **saturación de los servidores**: su compartición y la sobreventa consiguiente que puede provocar congestiones;
- los riesgos vinculados a la **externalización** de los datos y su tratamiento a un tercero;
- los riesgos vinculados a la **deslocalización** de los datos y su tratamiento a otro país, con una **reglamentación** propia;

⁽¹⁾ En el resto del documento, los términos «Europa», «Unión Europea» y «UE» se utilizarán indistintamente.

- el riesgo social derivado de una concentración de las actividades de desarrollo, alojamiento y explotación;
- la indefinición que aún existe sobre los derechos y obligaciones de los usuarios y los proveedores de la computación en nube;
- la distinción poco clara entre el responsable del tratamiento de los datos personales y el encargado del tratamiento de los datos, y
- el hecho de que, para las personas que no tienen conocimientos especializados, los contratos de prestación de servicios son complicados, muchas veces incomprensibles, en lo que concierne a la recogida, el tratamiento y la transferencia de los datos de los consumidores y también en cuanto a los derechos que les otorga la legislación.

1.5 Para Europa, la computación en nube representa la oportunidad de **abordar un mercado** prometedor, importante y estratégico. Para garantizar su éxito, el **Comité recomienda** que se lleven a cabo las siguientes acciones, potencialmente por la propia Comisión, con el apoyo de los Estados miembros, o las empresas europeas del sector.

1.5.1 Competencias

- Llevar a cabo un estudio sobre la evolución necesaria de las competencias de los informáticos para adecuarse a los cambios de las necesidades y las plantillas en la computación en nube;
- fomentar y coordinar la realización de programas de formación;
- aprobar una certificación o diplomas específicos para reconocer y acreditar las competencias de los especialistas encargados de la computación en nube.

1.5.2 Investigación e inversiones

- Animar a los centros de investigación europeos a coordinarse para mantenerse en la vanguardia respecto de los conocimientos y la experiencia;
- reforzar el desarrollo de la fibra óptica basándose (subvenciones o asociaciones) en los operadores de telecomunicaciones europeos.

1.5.3 Asociación

- Favorecer la formación de consorcios entre empresas europeas para invertir en proyectos comunes de computación en nube, por ejemplo, en el programa marco de investigación y desarrollo;
- animar, e incluso subvencionar, a los inversores para crear «megagranjas» de ordenadores en el territorio de los Estados miembros, inspirándose en las que ya existen en otras zonas;
- utilizar la contratación pública para fomentar las asociaciones;

- agrupar a los editores de servicios de computación en nube y a las empresas de telecomunicaciones, dado que estos últimos están por naturaleza en contacto directo con los usuarios interesados en dichos servicios.

1.5.4 Normas y gobernanza

- Animar a los agentes públicos y privados a participar en la elaboración de las normas que regularán las relaciones entre los proveedores, por una parte, y las empresas o los ciudadanos europeos, por otra;
- aprovechar la ventaja que tiene la UE en materia de seguridad de los datos, protección de la vida privada, etc., para imponer su aplicación estricta en los servicios de computación en nube;
- crear una agencia europea encargada específicamente de velar por el respeto de las normas indicadas supra;
- legislar para limitar la deslocalización de los datos sensibles fuera de Europa;
- tener debidamente en cuenta los retos que plantean las aplicaciones de la computación en nube en la próxima revisión de la Directiva sobre la protección de los datos personales, si bien el Comité reconoce la magnitud de dichos retos.

2. Introducción

2.1 La computación en nube (*Cloud Computing*) es coherente con otras evoluciones, de igual magnitud, como el modelo cliente/servidor o Internet.

2.2 La computación en nube consiste en combinar y optimizar el uso de conceptos y tecnologías existentes como: Internet, «granjas» de ordenadores compartidos, gestión de recursos (*outsourcing*), etc.

Por consiguiente, la computación en nube hereda inevitablemente los puntos fuertes y débiles de sus componentes, por ejemplo, la potencia del tráfico en Internet, la protección de los datos de la gestión de los recursos, la sobreventa (*overbooking*) de ordenadores compartidos, etc.

2.3 El Comité ha realizado trabajos sobre aspectos que afectan directamente a la computación en nube como:

- la protección de datos ⁽²⁾;
- los sistemas de telecomunicaciones ⁽³⁾;
- las comunicaciones electrónicas ⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Protección de datos personales», DO C 248 de 25.10.2011, p. 123..

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Redes de comunicaciones electrónicas», DO C 224 de 30.8.2008, p. 50.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reflexiones sobre el servicio universal de comunicaciones electrónicas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

- Internet ⁽⁵⁾;
- la protección de los consumidores ⁽⁶⁾;
- Internet de los objetos – Un plan de acción para Europa ⁽⁷⁾

Para evitar repeticiones y redundancias, el presente dictamen se centrará en los aspectos estrictamente relacionados con la computación en nube.

2.4 El Comité no es el único que se interesa por la computación en nube; otras instancias y organismos europeos también se interesan por el asunto.

2.5 En el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*) de Davos, el 27 de enero de 2011, Neelie Kroes, Vicepresidenta de la Comisión Europea, presentó su visión sobre este fenómeno:

Respecto de la computación en nube, me he dado cuenta de que no podemos esperar una definición que sea aceptada por todos. Debemos actuar [...]. Tal como prevé la Estrategia digital para Europa, he comenzado a trabajar en una estrategia para la computación en nube que cubra toda Europa, de acuerdo con un planteamiento que supere el de un marco político. No quiero conformarme con una Europa favorable a la computación en nube («cloud-friendly»), sino que deseo una Europa activa en este campo («cloud-active»).

2.6 La Comisión Europea puso en marcha en 2009 un estudio sobre el futuro de la computación en nube ⁽⁸⁾ basándose en un grupo de expertos del sector digital y de investigadores.

Además, inició una **consulta pública** ⁽⁹⁾ cuyos resultados servirán de base para los trabajos de preparación de la estrategia europea en materia de computación en nube, que se presentará en 2012.

La computación en nube es un elemento importante para poner en práctica la Estrategia Europa 2020 y, en especial, sus dos iniciativas emblemáticas: la Agenda Digital y la innovación.

El séptimo Programa marco de investigación ⁽¹⁰⁾ ya financia programas de computación en nube.

2.7 Por lo demás, **ENISA** ⁽¹¹⁾ publicó un informe en noviembre de 2009 titulado «*Cloud Computing: Benefits, risks and recommendations for information security*» (Computación en nube: ventajas, riesgos y recomendaciones para la seguridad de la información).

2.8 El NIST ⁽¹²⁾ publicó recientemente «*Cloud Computing Standards Roadmap* (NIST CCSRWG – 092 – 5 de julio de 2011)».

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Promover el progreso de Internet», DO C 175 de 28.7.2009, p. 92.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Contenidos creativos en línea en el mercado único», DO C 77 de 31.3.2009, p. 63.

⁽⁷⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 60 y DO C 255 de 22.9.2010, p. 116.

⁽⁸⁾ Comisión Europea / Sociedad de la información y medios de comunicación – Informe del grupo de expertos – Ponente para este informe: Lutz Schubert.

⁽⁹⁾ Del 16 de mayo al 31 de agosto de 2011.

⁽¹⁰⁾ O 7º PM.

⁽¹¹⁾ Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (*European Network and Information Security Agency*).

⁽¹²⁾ National Institute of Standards and Technology (Estados Unidos).

3. Presentación técnica introductoria de la computación en nube

3.1 Los intentos por acordar una definición única se han visto muy obstaculizados por los esfuerzos de los editores para imponer sus programas informáticos existentes como servicios de computación en nube o preparados para la computación en nube («*cloud ready*»).

No obstante, existe un amplio consenso sobre el hecho de que la computación en nube puede implantarse de forma rápida y ampliarse fácilmente, y ofrece un servicio de pago por uso.

3.2 ¿Cuáles son las características de la computación en nube?

— **Desmaterialización.** Se trata de hacer que la configuración, localización o mantenimiento de los medios informáticos sean lo menos visibles posible para los usuarios, ciudadanos o empresas.

— **Facilidad de acceso.** Siempre que se disponga de Internet, los usuarios pueden acceder a sus datos y aplicaciones en cualquier lugar y desde cualquier equipo (ordenador, tableta, teléfono inteligente).

— **Asignación dinámica.** El proveedor adapta en tiempo real la capacidad informática facilitada en función de las necesidades del usuario. De esta forma, este último puede cubrir sus picos de carga sin tener que invertir en medios informáticos infrautilizados entre dos picos.

— **Compartición.** El proveedor puede facilitar la asignación dinámica repartiendo los medios informáticos entre varios usuarios. De esta forma puede lograr la mayor y mejor compartición posible de megagranjas de varios miles de ordenadores.

— **Pago por uso.** El usuario solo paga por el uso real de los medios informáticos, es decir, en función de la evolución de sus necesidades de capacidad informática. Las cláusulas contractuales todavía suelen ser específicas, pero tienden a normalizarse.

3.3 En una empresa, las primeras aplicaciones que adoptan el planteamiento de computación en nube son: el correo electrónico, las herramientas de colaboración y de conferencia en línea (*web-conferencing*), los entornos de desarrollo y de prueba, la gestión de relaciones con los clientes (CRM) y la inteligencia empresarial (*Business Intelligence*).

En el futuro, la mayoría de las aplicaciones informáticas pueden a priori estar disponibles en una oferta de computación en nube.

3.4 En general, la computación en nube se implanta siguiendo uno (o una combinación) de los tres modelos que van desde el más sencillo hasta el más completo y que se dirigen a clientelas diferentes:

— **IaaS (Infrastructure as a Service),**– donde solo la infraestructura está cubierta por la computación en nube; se dirige prioritariamente a los servicios informáticos de las grandes empresas;

- **PaaS** (*Platform as a Service*),— donde la infraestructura y los programas informáticos básicos están cubiertos por la computación en nube; se dirige a los informáticos que crean programas;
- **SaaS** (*Software as a Service*)— donde el servicio está totalmente cubierto por la computación en nube, incluidas las aplicaciones; se dirige ante todo a los usuarios finales, no necesariamente informáticos, por ejemplo, el correo electrónico para los ciudadanos.

3.5 La **computación en nube privada** (*private Cloud Computing*) está alcanzando un amplio desarrollo; se implanta manteniéndose dentro de la empresa, de forma que puede aprovechar la flexibilidad y la productividad de la computación en nube sin tener que preocuparse por las dificultades vinculadas a la externalización hacia un proveedor de servicios de computación en nube.

Esta solución parece responder a diferentes necesidades:

- preparar, con prudencia y de manera interna (en la empresa), una transición de los sistemas informáticos existentes hacia una plataforma que funcione en computación en nube;
- colocar a las direcciones de servicios informáticos (DSI) de las empresas en un modo de funcionamiento, respecto de las demás direcciones, más orientado hacia los servicios y más transparente mediante una facturación por uso.

4. Impacto de la computación en nube

4.1 ¿Qué puede esperar una **empresa** de la computación en nube?

4.1.1 Como ya se ha indicado, la computación en nube «hereda» los puntos fuertes y débiles de algunos de sus componentes.

4.1.2 Por lo tanto, cabe recordar a modo de preámbulo algunas ventajas para las empresas que no son exclusivas de la computación en nube sino más bien de la aparición anterior de la gestión de recursos:

- mantenerse concentrado en su actividad fundamental;
- beneficiarse de los efectos de volumen por la generalización de esta actividad y la compartición que realiza el proveedor;
- tener a su disposición la experiencia y la calidad de servicio de especialistas.

4.1.3 Según un estudio reciente, un 70 % de los costes de una DSI se genera por la gestión de los recursos existentes. Tras desprenderse de una parte de estas obligaciones, una DSI puede liberar entonces las energías necesarias para la innovación, la investigación y la búsqueda de servicios innovadores.

4.1.4 A continuación se exponen algunos de los **beneficios** que se suelen destacar para las empresas:

- **Inversión inicial reducida.** Para los nuevos servicios digitales, la instauración o la extensión de un sistema informático ya no requiere una gran inversión en salas para máquinas, servidores, programas informáticos, formación sobre programas específicos de un editor, etc.

No obstante, debe señalarse que los servicios existentes, tanto de las empresas como de los editores de programas,

requerirán grandes inversiones para adaptarlos e incorporarlos a una plataforma de computación en nube.

- **Reducción de los plazos de instalación.** Los equipos de desarrollo se centran en los problemas de la empresa sin preocuparse por la infraestructura técnica, de la que se encarga el proveedor de servicios de computación en nube: en especial, la puesta a disposición, progresiva y a la carta, de los recursos materiales y humanos.

- **Contabilidad y control de los costes.** Con la computación en nube la informática es un coste de funcionamiento más que un inmovilizado. El mantenimiento se integra en los costes de arrendamiento, por ejemplo, las actualizaciones del material o programas informáticos o la ayuda técnica de herramientas defectuosas realizadas directamente y en línea por el editor del programa o el fabricante del servidor.

- **Refuerzo del modelo de servicio.** Basándose en los compromisos del proveedor del servicio de computación en nube respecto de la calidad, disponibilidad, seguridad y evolución de las herramientas en el tiempo, es más fácil para la DSI proponer a su vez a sus clientes internos un acuerdo de servicio o SLA (*Service Level Agreement*).

- **Movilidad de los asalariados.** Un servicio de computación en nube ofrece calidad y facilidad de acceso a los datos para todos los asalariados de la empresa, independientemente de que sean móviles o no.

4.2 La computación en nube es especialmente interesante para **determinadas empresas** como:

- las microempresas y las pymes, que ven la computación en nube como una oportunidad para disponer de una capacidad informática (equipos, programas informáticos y competencias) sin necesidad de pagar un precio inicial prohibitivo;
- las nuevas empresas que, por definición, están en una fase de rápido desarrollo y que saben que el modelo de computación en nube facilitará el ajuste de su capacidad informática al crecimiento de su actividad.

4.3 ¿Cómo se preparan los **integradores de sistemas** para la computación en nube?

4.3.1 La actividad de estos integradores de sistemas («system integrators» o SI) es aplicar soluciones informáticas para sus clientes empresariales.

Han adquirido una posición capital en el sector informático, tanto por sus conocimientos como por su personal y su capacidad para adaptarse a las fluctuaciones de la carga de trabajo de los clientes.

Los líderes en el mercado europeo son: Accenture, Atos, Cap Gemini, HP, IBM, Wipro, etc.

4.3.2 Dado que los desarrollos informáticos son, por su naturaleza, concretos y temporales, las DSI recurren caso por caso a los integradores de sistemas para disponer de los informáticos necesarios durante la fase de desarrollo exclusivamente.

Los equipos permanentes de la DSI sólo participan en esta fase para garantizar un mejor funcionamiento de la siguiente: la fase de funcionamiento y el mantenimiento.

4.3.3 Con la computación en nube, los integradores de sistemas se seguirán encargando del diseño y desarrollo de los servicios de computación en nube para sus clientes empresariales.

Habida cuenta de los nuevos trabajos que ello representa, los integradores de sistemas no sólo acogerán de forma positiva la aparición de la computación en nube sino que la potenciarán.

4.3.4 No obstante, cabe preguntarse por la perennidad de esta nueva actividad. ¿No se tratará de un incremento de actividad puntual, similar al que registró el sector con el problema informático del año 2000 o la integración del euro?

Varias décadas de innovaciones y avances técnicos han llevado a un aumento de la productividad, que no ha disminuido ni el volumen de avances ni el número de informáticos; al contrario, ha permitido un incremento considerable del número y la dimensión de los sistemas informáticos.

La computación en nube se inscribe lógicamente en esta tendencia. Por lo tanto, debería abrir la evolución informática a nuevos ámbitos de actividad para los integradores de sistemas.

4.4 *¿Cómo se preparan los editores de programas informáticos para la computación en nube?*

4.4.1 Microsoft, Google, Oracle o SAP, por citar a algunas empresas, deben realizar enormes inversiones en la «reconversión» de los productos que ofrecen para poder poner la etiqueta de servicios preparados para la computación en nube («cloud computing ready»).

4.4.2 Esta transformación requiere ante todo grandes inversiones en nuevos avances informáticos. Sobre todo, pone en entredicho de manera radical determinados modelos de negocio.

A modo de ejemplo, Office 365 de Microsoft se aleja radicalmente de su modelo basado en la venta de licencias a partir del primer uso de uno de sus programas.

4.5 *¿Cuál es la situación de las **empresas de alojamiento de sistemas** respecto de la computación en nube?*

4.5.1 En los últimos diez años se ha desarrollado mucho la gestión de recursos y, en especial, su función principal de externalización del alojamiento de sistemas (servidores, redes y programas informáticos de base).

La computación en nube amplía este planteamiento al compartir entre un número indeterminado de usuarios los recursos externalizados.

4.5.2 Por lo tanto, la computación en nube tiende a favorecer la externalización, pero sobre todo a concentrar las instalaciones de alojamiento que dan lugar a gigantescas «granjas de ordenadores». Por lo tanto, la aparición de la computación en nube debería provocar una reorganización del sector, con el refuerzo de la competencia entre los proveedores, concentraciones que resultan necesarias para responder a las enormes

necesidades de inversión e inevitablemente un impacto social similar al registrado en otros sectores que han atravesado estas fases de concentración.

4.6 *¿El **sector público** tiene una visión diferente de la computación en nube respecto del sector privado?*

4.6.1 El sector público cuenta con estrategias, culturas, personal y organizaciones que tienen objetivos, obligaciones y modos de funcionamiento similares a los del sector privado.

4.6.2 Por consiguiente, los beneficios que esperan obtener las empresas con la computación en nube (véase supra) también son válidos para las administraciones públicas.

Además, merced a la computación en nube podrá mejorarse el servicio público a los ciudadanos mediante una mayor disponibilidad, accesibilidad, etc.

4.6.3 No obstante, el sector público tiene rasgos específicos:

— El ambiente general de austeridad

Acarrea un rigor presupuestario que obliga a recortar los programas de inversión pública, también en el ámbito informático. En este contexto, el modelo de la computación en nube está plenamente justificado, ya que permite desarrollar una capacidad informática sin requerir una inversión inicial.

— La investigación pública

Aunque es evidente que la investigación también se realiza en el sector privado, está muy presente en el sector público por medio de los centros nacionales de investigación, los centros universitarios y las colaboraciones entre los sectores público y privado.

Ahora bien, la investigación puede requerir picos de capacidad informática, situación a la que puede responder perfectamente la computación en nube.

— Las inversiones públicas

Mediante un efecto dinamizador, podrían impulsar y animar a los agentes privados nacionales europeos, especialmente los operadores de telecomunicaciones, a invertir en esta nueva tecnología. En ocasiones anteriores, las inversiones públicas han actuado como catalizadores para las inversiones y el posicionamiento estratégico del sector privado. Por ejemplo, los sectores aeronáutico y aeroespacial, la telefonía móvil, el tren de alta velocidad, etc.

— Algunos Estados miembros ya han realizado enormes inversiones para convertir los programas informáticos de sus administraciones hacia arquitecturas de computación en nube.

4.7 *¿La computación en nube afecta también a **los ciudadanos**?*

4.7.1 Hay servicios de computación en nube destinados especialmente a los ciudadanos. En especial, y a modo de ejemplo, iCloud de Apple, Office 365 de Microsoft, Picasa, etc.

4.7.2 Son muy pocas las personas dispuestas a comprar a título individual uno o varios servidores, una infraestructura de red, etc. Además, no todos pueden o quieren preocuparse por el mantenimiento de esta infraestructura, incluso en un ordenador personal.

4.7.3 Productos que hasta ahora estaban disponibles en el disco duro de los ordenadores personales (tratamiento de texto, impresión, almacenamiento de fotos, salvaguardia de datos, etc.) son sustituidos de forma gradual por servicios en Internet, siguiendo el modelo SaaS (véase supra).

4.7.4 La versión de base de estos servicios es gratuita. Esta gratuidad suele financiarse mediante la posibilidad, para el proveedor, de constituir una lista de usuarios individuales que son destinatarios potenciales de campañas de comercialización y publicidad. En general, se propone una versión más avanzada (*premium*), de pago, con más espacio de almacenamiento, funciones adicionales, etc.

4.7.5 Para los ciudadanos, el modelo de la computación en nube responde a la complejidad creciente de las herramientas informáticas, ofreciendo una simplificación mediante una gestión exterior. También se trata de un modelo de pago a la carta, que se ajusta perfectamente al uso limitado y esporádico de herramientas y recursos informáticos por parte de los ciudadanos.

4.7.6 Por último, el acceso móvil y permanente a los datos es un factor que cada vez atrae más. Varios proveedores⁽¹³⁾ ya proponen a los usuarios la posibilidad de escuchar su música, ver sus fotos, etc., prácticamente en cualquier lugar.

4.8 *Aparte del impacto económico, ¿cuál será el **impacto social** de la computación en nube?*

4.8.1 Los informáticos son el grupo que puede verse más afectado por el surgimiento de la computación en nube.

4.8.2 Los **integradores de sistemas** (*System Integrators*) no deberían sufrir ningún descenso de la actividad debido a la computación en nube, sino que incluso podrían registrar un aumento considerable debido al desarrollo inicial. Aunque los informáticos de estas empresas deberán esforzarse por adquirir nuevas competencias para desarrollar servicios de computación en nube, su número no debería verse afectado.

4.8.3 Los **informáticos «internos»** (empresas clientes de los integradores de sistemas) encargados del desarrollo de aplicaciones deberían perder su principal función: participar en esta tarea junto con los especialistas de los integradores de sistemas para garantizar un mantenimiento eficaz una vez que estos últimos hayan acabado. Ahora bien, si la computación en nube responde a las expectativas, esto es, asumir una parte del mantenimiento, la plantilla de desarrolladores internos debería reducirse de manera proporcional.

4.8.4 Los informáticos encargados del **funcionamiento de los sistemas** deberían verse aún más afectados. Es importante

recordar que ya se vieron muy afectados por la aparición de la gestión de recursos, que hizo que todos sus equipos pasaran bajo responsabilidad de los proveedores de gestión de recursos. Con la computación en nube, la gestión de recursos seguirá desarrollándose, pero en un sector con una fuerte concentración y con mayores facilidades para la deslocalización. Por lo tanto, cabe esperar una nueva reducción de las plantillas encargadas del funcionamiento y alojamiento informáticos.

4.8.5 La externalización de la totalidad o parte de los servicios de informática aleja a los informáticos de los usuarios finales de las herramientas informáticas. Esta **separación, organizativa** e incluso geográfica, reducirá la interacción entre ambos grupos. Sin embargo, tal interacción favorece los intercambios de colaboración directa y eficaz y, sobre todo, los vínculos sociales que permiten a los informáticos comprender mejor las dificultades y expectativas de los usuarios y dar una respuesta.

4.9 *¿Cuáles son los puntos clave de un **contrato** de servicios de computación en nube?*

4.9.1 La relación entre consumidores y proveedores (de computación en nube) tiene dos posibilidades: servicios gratuitos o servicios de pago. Sin embargo, esta distinción no siempre está muy clara. Los servicios gratuitos, por ejemplo, pueden implicar costes no financieros como la publicidad contextual o la posibilidad de que el proveedor reutilice los datos del consumidor.

4.9.2 Los servicios gratuitos o de bajo coste se dirigen en general a los ciudadanos. No obstante, estos deben prestar especial atención a las «condiciones generales» que parecen menos formales, aunque tengan valor de compromiso contractual. Además, incluso para los ciudadanos, las informaciones confiadas a un proveedor tienen valor. En caso de problema, la gratuidad del servicio puede resultar muy gravosa en pérdida de tiempo e incluso de información.

4.9.3 Las empresas también deben examinar con mucha atención el contenido del contrato de computación en nube y, preferentemente, consultar a especialistas. En efecto, las empresas van a confiar a un proveedor externo información y herramientas valiosas que, en caso de deficiencias, podrían plantearles grandes dificultades.

4.9.4 Los contratos de computación en nube rara vez son negociables y la mayoría de los proveedores exige que los suscriptores potenciales firmen el formulario contractual estándar; no obstante, como siempre, un contrato con suficiente valor o interés estratégico puede animar al proveedor a aceptar un acuerdo «adaptado».

4.9.5 El contrato, ya sea gratuito o de pago, estándar o específico, debe aclarar los siguientes puntos:

— el nivel de servicio de computación en nube (*IaaS*, *PaaS*, *SaaS*),

— el nivel garantizado de disponibilidad de los datos y la responsabilidad en caso de pérdida o daño;

⁽¹³⁾ Cloud Drive de Amazon e iCloud de Apple.

- el nivel de compartición de los recursos entre varios usuarios (riesgo de sobreventa);
- las condiciones de flexibilidad de los recursos disponibles y utilizados, y el porcentaje de facturación en función del consumo;
- los derechos y obligaciones del proveedor de computación en nube respecto de la transmisión de información a un tercero, por ejemplo, un juez;
- la identidad exacta de las partes que prestan realmente los servicios, en especial dado el frecuente planteamiento en múltiples niveles;
- las posibilidades de rescindir el contrato y la asistencia prevista por el proveedor durante la fase de transición;
- la reglamentación y la jurisdicción (nacionales o internacionales) que se aplican al contrato, sobre todo, en caso de litigio.

5. Los puntos débiles de la computación en nube

5.1 La computación en nube se basa en **Internet**, del que depende en gran medida. Ahora bien, parece que Internet está a punto de llegar al límite en varios ámbitos, especialmente en cuanto a **funcionamiento**.

El número cada vez mayor de usuarios y de formas de uso, el volumen de datos intercambiados que crece exponencialmente (en especial, de audio y vídeo) y el deseo de los usuarios de contar cada vez con un tiempo de respuesta más corto son factores que han puesto de relieve los problemas potenciales de **funcionamiento** de Internet. El tráfico generado por la computación en nube no hará sino acentuar estos problemas aumentando el volumen de datos intercambiados, pero, sobre todo, rebajando todavía más el tiempo de respuesta aceptable para los usuarios.

5.2 Para la computación en nube, la **resiliencia de la red** es otro riesgo vinculado a Internet. Los incidentes técnicos, los ataques de la delincuencia informática o decisiones de responsables políticos han interrumpido su funcionamiento recientemente y puesto de relieve, primero, su fragilidad y, sobre todo, la dependencia que tienen los usuarios de esta red pública. El modelo de la computación en nube incrementará aún más la necesidad de seguridad para esta red que, inicialmente, no se diseñó para un uso comercial.

5.3 Otro punto débil importante y multifactorial de la computación en nube es la **seguridad de los datos**, vinculada principalmente a su externalización, deslocalizada o no.

Se plantea ante todo el problema de la continuidad de acceso a datos cuya disponibilidad casi inmediata puede ser esencial, e incluso vital, para un usuario de la computación en nube. A continuación, se plantea el problema de la confidencialidad de los datos almacenados y gestionados por un proveedor exterior.

Esta cuestión es especialmente pertinente para datos con un gran valor añadido, especialmente respecto del espionaje industrial.

5.4 Los servicios son tanto más atacables y, por lo tanto, vulnerables cuanto que representan, para los piratas informáticos (*hackers*), un objetivo cuyo **atractivo** aumenta con el **volumen, la visibilidad y la relevancia** de las granjas de servidores concebidas y construidas para darles soporte. Por lo tanto, serán necesarios esfuerzos y expertos adicionales para contrarrestar este atractivo cada vez mayor.

Pero también cabe señalar que los proveedores de servicios informáticos (externalización, computación en nube, etc.) ya están muy concienciados sobre la seguridad y la delincuencia informática y, sin duda, están mejor preparados que la mayoría de las empresas que son sus clientes.

A modo de imagen, la caja fuerte de un banco llama mucho la atención, pero protege mejor las joyas que si estas se guardan en un joyero del dormitorio.

5.5 A este riesgo se añade la dificultad de determinar la **reglamentación** aplicable: ¿la del propietario de la información o la del servicio de almacenamiento?

Además, ¿a qué **autoridad de control** puede recurrirse para velar por la aplicación de la reglamentación o solucionar un litigio entre el propietario y el servicio de almacenamiento?

A este respecto, es importante recordar la existencia de la **Directiva 95/46/CE** (protección de los datos personales) del Parlamento Europeo y del Consejo así como el dictamen del Comité ⁽¹⁴⁾.

El régimen europeo de protección de datos actúa como un freno muy fuerte para las transferencias de todo tipo fuera de Europa. El **carácter internacional** de la computación en nube plantea dudas sobre las posibilidades de transferencia de los datos ya sea entre el cliente y el proveedor o dentro de la infraestructura del proveedor.

En este contexto, la **falta de gobernanza** (mundial) ante todo de Internet y, más precisamente, de la computación en nube representa una debilidad adicional.

Junto a la protección de datos también hay que mencionar el tema de los **derechos de autor**. En efecto, dado que la información cubierta por estos derechos puede transferirse o dispersarse entre varios sitios, resulta difícil determinar las normas de protección, remuneración y control aplicables.

5.6 La innovación informática ha permitido a determinadas empresas adquirir una **posición dominante**: por ejemplo, Microsoft o Apple para los equipos individuales (ordenador, teléfono móvil, etc.), pero también Google y Facebook (buscador y redes sociales). Europa siempre ha velado por que estas posiciones no adquieran tal dimensión que resulten perjudiciales para los intereses de las demás empresas y de los consumidores.

La computación en nube, que combina varias tecnologías fundamentales, implica tanto el atractivo como los **riesgos de una posición dominante**, por lo que Europa deberá mantenerse más alerta.

⁽¹⁴⁾ DO C 159 de 17.6.1991, p. 38 (CESE 569/1991).

5.7 El tema de la **portabilidad** no solo es técnico sino también comercial. En efecto, sin esta portabilidad, un usuario queda cautivo del servicio de computación en nube elegido y no puede transferir sus recursos almacenados a otro proveedor; por lo tanto, se trata de un obstáculo a la competencia entre varios proveedores. Utilizar las normas abiertas («open standards») y garantizar la interoperabilidad de los servicios y aplicaciones puede ofrecer soluciones para posibilitar una transferencia de datos de un proveedor a otro que sea sencilla, rápida y sin excesivos costes para los usuarios.

5.8 Todos estos puntos débiles constituyen escollos peligrosos para el desarrollo y la generalización del modelo de computación en nube. La difusión mediática (prensa, medios audiovisuales, redes sociales, etc.) de los problemas derivados de estos puntos débiles, o de los litigios consiguientes, podría perjudicar gravemente a la computación en nube y acarrear la pérdida de confianza de los usuarios en el modelo y en los proveedores.

6. Retos y oportunidades para Europa

6.1 La Comisión Europea ha establecido el objetivo de que Europa sea activa en este campo («cloud-active»; véase el discurso de Neelie Kroes supra). Ahora bien, el término «activa» no clarifica si se trata de la simple utilización de la computación en nube o de su desarrollo. La primera interpretación pecaría de una falta flagrante de ambición. Intentar que Europa sea productiva en la computación en nube («cloud-productive») es mucho más explícito; en otras palabras, que Europa aporte servicios de computación en nube en vez limitarse a utilizar los de otros.

6.2 El sector digital está en gran medida dominado por **empresas extranjeras**: ya se trate de servicios, productos o contenidos, las empresas proceden mayoritariamente de América del Norte o de Asia.

En el sector de las telecomunicaciones, en cambio, Europa puede afirmar que está en pie de igualdad con las demás zonas. Operadores como Deutsch Telekom, Orange o Telefónica son empresas punteras.

6.3 En un momento en que el sector digital es un **motor de crecimiento**, Europa está bajo presión.

No hace tanto demostró que podía liderar y dominar determinados sectores, en particular, la telefonía móvil, aunque su posición se ha deteriorado recientemente.

6.4 La aparición de la computación en nube es una nueva oportunidad para «volver a repartir las cartas». Ello significa que todas las empresas podrán volver a competir por el liderazgo mundial y que las actuales empresas dominantes serán cuestionadas por otras existentes o nuevas.

6.5 El carácter mundial de la computación en nube exige desarrollar principios y normas mundiales. La Unión Europea debe continuar cooperando con las organizaciones internacionales para desarrollar dichos principios y normas. Debe liderar esta labor de desarrollo de principios y normas mundiales y constituirse en garante de que tales principios y normas aseguren el nivel elevado de protección de datos personales que prevé la legislación europea.

6.6 Europa posee **ventajas importantes** al incorporarse a esta competición mundial:

- cuenta con una excelente **infraestructura digital**. La fibra óptica tiene un amplio desarrollo. La infraestructura está controlada y gestionada por un reducido número de operadores históricos que pueden influir en los estándares de telecomunicaciones y las inversiones necesarias;
- puede y sabe llevar a cabo una política de inversiones públicas decidida que sirva de catalizador para las inversiones privadas;
- sus pymes regionales o nacionales buscan interlocutores de proximidad y, por lo tanto, empresas de computación en nube europeas;
- determinados sectores (por ejemplo, salud, transporte público, sector público) se rigen por normas y restricciones nacionales, e incluso europeas, por lo que preferirán proveedores de computación en nube nacionales o europeos; otros sectores (como banca, seguros, energía y farmacia) se verán frenados por sus obligaciones respecto de la seguridad de los datos cuando se trate de elegir proveedores fuera de su perímetro nacional o europeo.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/09)

Ponente: **Brendan BURNS**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 6 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El Comité celebra la intención de proceder a una reforma radical de la política pesquera común (PPC) y en, particular, el objetivo de establecer una política descentralizada, menos dependiente de las decisiones detalladas tomadas en Bruselas y más abierta a la participación local y regional en la gestión de la pesca. Sin embargo, se han pasado por alto y deben abordarse los pormenores fundamentales, la transparencia y el régimen de sanciones necesario para que dicha política funcione eficazmente.

1.2 Si no prosperan los recursos pesqueros no puede haber un sector pesquero sostenible. Por tanto, se recomienda dar prioridad a la sostenibilidad medioambiental para sentar las bases de la sostenibilidad económica y social, e incluirla de manera específica en el Reglamento de base. Para ello, la política deberá seguir un planteamiento científico basado en el ecosistema, que se rija por el principio de precaución.

1.3 La eficacia del fortalecimiento de los planes de gestión de las cuotas en función de las capturas basados en el «rendimiento máximo sostenible» (RMS) depende del establecimiento de niveles más altos que realmente favorezcan el florecimiento de todas las especies, lo cual debería realizarse antes de 2015.

1.4 El sistema de mercado de derechos de pesca negociables que se propone, que contempla la concesión de permisos en función de la participación histórica en la pesca, podría permitir a los responsables de la sobrepesca en el pasado a seguir faenando. El Comité recomienda, por tanto, que los Estados miembros impongan a los beneficiarios de subvenciones la obligación de demostrar que sus actividades no son perjudiciales para el medio ambiente marino y que aportan contribuciones significativas a las poblaciones costeras. De este modo, la privatización implícita de los recursos pesqueros estará sujeta a controles sociales y medioambientales.

1.5 El Comité valora positivamente la prohibición parcial del descarte de peces, si bien sugiere que esta cuestión se vincule de manera específica a la mejora de las técnicas de pesca selectivas.

1.6 Debería recurrirse al mantenimiento de las subvenciones para desarrollar las flotas pesqueras que faenan de manera menos destructiva desde el punto de vista medioambiental (menos daños a las poblaciones de peces y al fondo oceánico, menos descartes, etc.) y no para aumentar la capacidad de pesca.

1.7 Las reglas y normas por las que se rigen las flotas de la UE cuando salen a faenar en sus aguas territoriales también deberían aplicarse en alta mar y en las aguas de terceros países para evitar un doble rasero.

2. Introducción

2.1 Cuando el presente dictamen se encontraba en curso de elaboración, se publicaron las propuestas de la Comisión relativas a la segunda revisión de la PPC. Se propone una reforma integral y fundamental para abordar la realidad actual caracterizada por la sobrepesca, el exceso de capacidad de la flota, las fuertes subvenciones, la fragilidad económica y el declive del volumen de pescado capturado por los pescadores europeos. Por consiguiente, este dictamen se centra en el desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros en el contexto más amplio de la reforma propuesta.

3. Antecedentes

3.1 Los Tratados de la UE y la actual PPC confieren a la Comisión el derecho de iniciativa y al Consejo la competencia exclusiva en lo que atañe a la conservación de los recursos biológicos marinos. Esta centralización sistémica o, más concretamente, el enfoque descendente adoptado en el ejercicio de las responsabilidades de la PPC, no ha aportado soluciones viables para las numerosas y diferentes situaciones y competencias territoriales de la PPC. Se aduce a menudo que «es imposible aplicar un modelo único» a modo de alusión crítica al actual corpus legislativo.

3.2 Con la primera reforma de 2002, se crearon los Consejos Consultivos Regionales (CCR), de carácter exclusivamente consultivo, para satisfacer la necesidad de una mayor participación de las partes interesadas.

3.3 Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, se han producido cambios materiales muy significativos. Ahora existe el procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre todas las cuestiones relacionadas con la reglamentación del sector pesquero, a excepción de la determinación de las posibilidades de pesca, que sigue siendo competencia exclusiva del Consejo.

3.4 La Comisión y el Consejo han intentado resolver todos los problemas aprobando normas excesivamente complicadas y no han abordado los problemas existentes en aguas europeas.

3.5 Según el sector pesquero, existe una «profusión de detalles que raya en lo cómico»: 900 actos legislativos que abarcan aspectos que van desde las especificaciones relativas a los artes de pesca y la composición permitida de las capturas hasta la reglamentación técnica. Esta profusión de detalles frena la innovación puesto que no proporciona ningún incentivo a la búsqueda de soluciones viables. Asimismo, ha dado lugar a una pérdida de confianza entre el sector pesquero y los mecanismos políticos y los comités que controlan la PPC. Esto tiene como consecuencia inevitable que se intente eludir las normas en vez de cumplirlas.

3.6 La actual PPC no ha fomentado la innovación y la experimentación en el sector, si bien existen algunos buenos ejemplos de iniciativas emprendidas por pescadores. En Escocia se realizan innovaciones constantes, por ejemplo, en la protección de las poblaciones de bacalao en el mar del Norte. Se ha llevado a cabo un desmantelamiento de buques significativo junto con vedas en tiempo real, una gestión inteligente de la limitación del número de días en el mar, el desarrollo de artes de pesca selectivos y ensayos en el uso de circuitos cerrados de televisión. Esto ha ayudado a reducir los descartes, aumentar la competitividad y mejorar la conservación. Asimismo, cabe mencionar importantes contribuciones de otras partes interesadas como, por ejemplo, la industria neerlandesa del arrastre de vara, en lo relativo a la sustitución y el desarrollo de tipos de artes y el desmantelamiento de flotas.

3.7 Todas estas iniciativas se basan en el reconocimiento, por parte del sector pesquero, de que existen problemas (por ejemplo, la necesidad de reducir los descartes) y que ha de ser el propio sector el que más contribuya a la búsqueda y aplicación de soluciones. Existen otros ejemplos que demuestran que las soluciones regionales dan mejor resultado que una reglamentación genérica hecha en Bruselas.

3.8 Sin embargo, estas iniciativas tienen en común un problema fundamental: la actual PPC no contempla ninguna delegación de competencia. El resultado final de la innovación, la experimentación y el desarrollo solo se verán reflejados en la reglamentación si la Comisión así lo decide.

3.9 Puede que la tendencia de la Comisión a ejercer un control excesivamente estricto sobre la reglamentación se deba a su firme empeño en no incumplir sus responsabilidades. Éste fue particularmente el caso en la época anterior al Tratado de Lisboa y, lamentablemente, se ha convertido en un proceso que se perpetúa por sí mismo. Cuanto más adquiere la legislación un carácter centralizado, complejo y mal adaptado, más se pierde la confianza de las partes interesadas y menos probable es la plena observancia de las normas. Esto justifica una reglamentación centralizada más estrecha y hace que el ciclo continúe.

4. Observaciones generales

Por todas las razones expuestas más arriba en el punto 3 (Antecedentes), se considera lógica la creación de autoridades regionales para aplicar las políticas de la UE. Esto, a su vez, plantea varias cuestiones.

4.1 Delegación de autoridad

4.1.1 Para presentar un valor real, las autoridades regionales precisan objetivos estratégicos basados en pruebas científicas y fijados en Bruselas. Bruselas también debería:

- garantizar la igualdad de condiciones entre regiones y pesquerías;
- supervisar el sector para garantizar el cumplimiento de las cuotas y otros objetivos de la UE.

4.1.2 Dada la variedad de los factores geográficos y de otro tipo de cada pesquería, se han de proporcionar herramientas de gestión a los Estados miembros. De este modo, se podrá garantizar la elaboración de normas y reglamentaciones a nivel tanto europeo como regional con la plena participación del sector pesquero y de aquellos expertos que comprenden y conocen las medidas que funcionarán o no en cada zona.

4.2 Regiones pesqueras y autoridades regionales

4.2.1 La gran diversidad de ámbitos que se verán afectados por estos cambios impide que el presente dictamen proponga otros objetivos concretos que recomendar que todas las regiones establezcan organismos representativos que incluyan a los Estados miembros y a las partes interesadas, en particular, mediante aquellos organismos que solo representen intereses regionales y no persigan un objetivo paneuropeo.

4.3 Los descartes

4.3.1 La cuestión de los descartes es importante, especialmente en lo que respecta al proceso de captura. La Comisaria Damanaki ha respondido a la atención prestada por los medios de comunicación a este tema proponiendo una prohibición parcial de los descartes en la revisión de la PPC.

4.3.2 Las posibles consecuencias de un planteamiento imprudente para el descarte podría tener repercusiones nefastas en las comunidades pesqueras y la industria.

4.3.3 La principal causa del descarte de grandes cantidades de peces reside en la actual normativa en materia de pesquerías mixtas, como consecuencia de la cual, de manera inevitable, se capturan juntas diferentes especies. La gestión mediante la fijación de «totales admisibles de capturas» para cada especie individual, junto con normas sobre la «composición de la captura»

por las que se rigen las proporciones de diferentes especies que pueden capturarse, ha dado lugar a una reglamentación rígida que no refleja la abundancia y las proporciones de las especies presentes en determinados ecosistemas.

4.3.4 Uno de los principales objetivos de la PPC reformada debería consistir en apoyar la introducción de mejores prácticas laborales, tal como se señala más arriba en el punto 3, para que los descartes puedan reducirse a un nivel insignificante.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el debate:

Puntos 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 y 1.7

Eliminar los puntos 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 y 1.7.

Resultado de la votación:

A favor:	46
En contra:	102
Abstenciones:	14

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la India» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/10)

Ponente: **Madi SHARMA**

El 14 de septiembre de 2010, 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 papel de la sociedad civil en el acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la India».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor, 3 votos en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) cree que un acuerdo de libre comercio UE-India podría ser ventajoso tanto para Europa como para la India, y podría reportar beneficios al generar crecimiento, competitividad, riqueza y empleo. El comercio es un mecanismo importante para apoyar el desarrollo y el alivio de la pobreza. No obstante, sus repercusiones económicas, sociales y medioambientales deben evaluarse cuidadosamente, con transparencia y de manera global en interés de todas las partes. En este contexto, la sociedad civil desempeña un papel destacado.

1.2 El proceso de negociación de este ALC, incluida la identificación de sus posibles repercusiones, presenta varias carencias que ambas partes deben abordar antes de concluir el ALC. El documento de posición de los servicios de la Comisión señala que *podría haberse prestado mayor atención a la incidencia en el empleo informal*, y que un análisis más pormenorizado de los efectos del acuerdo para el desplazamiento de la mano de obra permitiría *hacer previsiones más precisas en relación con otras repercusiones sociales, como la incidencia en la pobreza, la salud y la educación* ⁽¹⁾.

1.3 El CESE recuerda que, de conformidad con el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la política comercial común de la UE debe llevarse a cabo «en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión»; y que, de conformidad con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, deberá contribuir, entre otras cosas, al desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos. El comercio, por tanto, no constituye un fin en sí mismo.

1.4 El CESE recomienda que se realicen de inmediato nuevos estudios que tomen expresamente en consideración el impacto real del ALC en la sociedad civil de la UE y la India (en particular los siguientes aspectos: modo 4, pymes, derechos laborales, mujeres, protección del consumidor, economía informal,

agricultura, pobreza y los efectos sobre la accesibilidad a productos básicos como los medicamentos «salvavidas»). En aras de la transparencia, estos estudios deberían realizarse con estudios académicos públicos y talleres con la sociedad civil. Los resultados podrán entonces tenerse en cuenta como parte de las negociaciones, que se encuentran actualmente en sus fases finales.

1.5 El CESE pide al Consejo, el Parlamento y la Comisión que garanticen que, antes de concluir un acuerdo, la UE:

- tenga en cuenta las opiniones y preocupaciones de la sociedad civil en la UE,
- evalúe las repercusiones de las posibles hipótesis en el marco del modo 4, incluida la calidad y cantidad de trabajo por sector y Estado miembro, consultando plenamente a los interlocutores sociales,
- cumpla sus obligaciones jurídicas para garantizar que el ALC no incremente la pobreza,

y que el Acuerdo:

- se rija por una cláusula de derechos humanos efectiva siguiendo la práctica habitual y la política declarada de la UE,
- incluya un capítulo ambicioso en materia de desarrollo sostenible con disposiciones laborales y medioambientales cuyo cumplimiento pueda imponerse a través de los procedimientos habituales de resolución de litigios, y con remedios eficaces,
- se base en los derechos reconocidos por la OIT para las personas que trabajan en la economía informal,
- incluya una cláusula de salvaguardia social bilateral que tenga en cuenta no solo los riesgos para la industria nacional, tanto en la UE como en la India, sino también para la sociedad, incluidos los desplazamientos de mano de obra.

⁽¹⁾ Documento de posición de los servicios de la Comisión: «Trade SIA for FTA EU –India» (EIS en materia de comercio para el ALC UE-India), 31 de mayo de 2010.

1.5.1 El CESE recomienda que se establezca un mecanismo de seguimiento por parte de la sociedad civil. El mecanismo de seguimiento debería estar facultado para hacer recomendaciones específicas sobre la necesidad de activar la cláusula de salvaguardia social que obliguen a las autoridades correspondientes a dar una respuesta razonada. Debería apoyarse la formación y la capacitación de la sociedad civil en el marco de este seguimiento.

1.6 El contenido del ALC UE-India sigue siendo confidencial y, por lo tanto, sus especificidades no pueden examinarse en el presente dictamen.

2. Introducción

2.1 Un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) UE-India abarcaría más de una quinta parte de la población mundial, lo que lo convertiría en uno de los ALC más significativos del mundo. Tiene el potencial de reportar importantes beneficios a las sociedades tanto de la UE como de la India.

2.2 Ambas partes afrontan importantes desafíos económicos: la UE, con su población envejecida y la saturación de sus mercados, y la India, con su enorme población y el aumento de la urbanización. A la vista de la desigualdad de desarrollo entre estas regiones, la liberalización y la apertura de ambos mercados tiene el potencial de reportar beneficios a las poblaciones de ambas.

2.3 Las organizaciones empresariales de la UE y la India reconocen que pueden producirse algunos desplazamientos. No obstante, con la mayor apertura de los dos mercados y mediante el desarrollo de cualificaciones, programas de formación, la transferencia de conocimientos en ambas direcciones, el desarrollo de infraestructuras, disposiciones relativas a la cadena de suministro y empresas conjuntas, el comercio entre la India y la UE podría traer un crecimiento sostenido, mayor competitividad y más empleo a largo plazo. El Centro Europeo de Comercio y Tecnología (CECT), creado para ofrecer soluciones prácticas a las empresas que se introducen en el mercado indio, desempeñará un papel destacado a la hora de abordar algunos de los desafíos.

2.4 Fomentar la innovación a través de un ALC puede garantizar la competitividad futura de las empresas. Las empresas indias y europeas están colaborando cada vez más en el desarrollo tecnológico en una serie de sectores. India posee una mano de obra de bajo coste y alto nivel educativo, con una capacidad importante de I+D. No obstante, ambas partes requieren un entorno que pueda fomentar una inversión sostenible en innovación. La experiencia y los conocimientos técnicos de las empresas de la UE en la India, y de las empresas indias en la UE, pueden constituir un activo importante para ayudar a satisfacer estas exigencias.

2.5 El ALC tiene ramificaciones importantes para la inversión extranjera. Desde 1991, la India ha venido liberalizando y simplificando su régimen de inversión extranjera directa (IED) con

el fin de atraer más fondos, lo que ha generado un aumento de los flujos de IED. El ALC partiría de esta base facilitando a las empresas de la UE el acceso al mercado y seguridad jurídica (?). En el nuevo contexto generado por el ALC es preciso evaluar atentamente los efectos provocados en la India por la apertura a las inversiones extranjeras directas y adoptar un planteamiento gradual para llevar a cabo dicha apertura.

2.6 En el presente dictamen no se examinan los posibles beneficios económicos del ALC. El dictamen analiza los efectos sociales y medioambientales inciertos para la UE, en particular en lo relativo al modo 4, y para los segmentos más pobres de la sociedad india. Estas repercusiones son un componente importante de los intereses de las empresas de la UE en materia de diligencia debida y protección de marcas. Para las empresas de la UE que operan en otros continentes, las cuestiones de la RSE y los derechos laborales y humanos no se detienen en las fronteras europeas.

3. El proceso de negociación

3.1 Los negociadores han consultado a grandes empresas tanto en la UE como en la India. No obstante, el CESE, como órgano consultivo de todos los segmentos de la sociedad civil, muestra su preocupación por que los negociadores no estén consultando a todos los agentes sociales en pie de igualdad, y desearía animar a la Comisión a que tenga debidamente en cuenta los puntos de vista de todas las partes interesadas, en ambas partes. En particular, pide a la Comisión que consulte a las pymes sobre las posibles repercusiones, a los sindicatos sobre la falta de claridad en cuanto a las garantías laborales y el modo 4, a las organizaciones de consumidores y los sectores agrícolas sobre la seguridad alimentaria y del abastecimiento, y a representantes de la economía informal de la India.

3.2 Muchas ONG y sindicatos, tanto de la UE como de la India, así como fundaciones de la UE y empresas informales de la India, han expresado su preocupación tanto por los efectos potencialmente negativos que podría producir el ALC como por la forma en que se han desarrollado las negociaciones (?). **Aunque reconoce la importancia de la confidencialidad en las negociaciones comerciales, el CESE, por exigencias de transparencia igualmente importantes, insta a la Comisión a que aclare cualquier malentendido, difundiendo sus propuestas sobre estas cuestiones.**

(?) DO C 318 de 29.10.2011, p. 150.

(?) En distintos estudios se han señalado posibles dificultades derivadas de los efectos de las disposiciones TRIPS-plus relativas a la propiedad intelectual del ALC, de liberalizar y desregular los servicios financieros, de liberalizar el comercio de bienes, sobre todo en el sector agrícola, de la entrada de cadenas minoristas importantes, de liberalizar las inversiones y las prácticas de contratación pública y de prohibir las restricciones a la exportación. Véanse, por ejemplo, S. Polaski et al, *India's Trade Policy Choices: Managing Diverse Challenges* (Carnegie, 2009), S. Powell, *The EU India FTA: Initial Observations from a Development Perspective* (Traidcraft, 2008), C. Wichterich, *Trade Liberalisation, Gender Equality, Policy Space: The Case of the Contested EU-India FTA* (WIDE, 2009), K. Singh, *India-EU FTA: Should India Open Up Banking Sector? Special Report* (Delhi, 2009), CEO/India FDI Watch, *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU-India FTA Negotiations* (2010).

3.3 El CESE considera que el comercio no puede quedar excluido de las competencias del SEAE. La coherencia política de la Unión es esencial para mantener los valores y principios europeos. El Comité recomienda que se mantenga informadas a todas las direcciones generales a lo largo de las negociaciones.

4. Evaluación de impacto sobre la sostenibilidad (EIS)

4.1 La Comisión encargó una EIS a consultores independientes, que la entregaron en 2009 ⁽⁴⁾. En dicha EIS se estimaba que para la UE el impacto social del ALC sería insignificante, con nula repercusión sobre los salarios y solo un desplazamiento menor de la mano de obra ⁽⁵⁾, mientras que en la India subirían los salarios de los trabajadores cualificados y no cualificados en un 1,7 % a corto plazo y en un 1,6 % a largo plazo, y se produciría cierto desplazamiento laboral hacia puestos de trabajo mejor remunerados ⁽⁶⁾.

4.2 La Comisión valora mucho esta EIS cuando hace hincapié en los beneficios globales del ALC ⁽⁷⁾. Sin embargo, es importante señalar que la misma EIS también advierte de los posibles riesgos sociales y medioambientales.

4.3 Los sindicatos de la UE han formulado su preocupación en relación con los derechos laborales en la UE y piden que se elabore una evaluación de impacto sobre las hipótesis probables en el marco del modo 4 antes de que se concluyan las negociaciones. Esta evaluación debería cubrir las repercusiones para la calidad y la cantidad del trabajo, por sector y Estado miembro. Asimismo, debería incluir una consulta exhaustiva con los interlocutores sociales, llevarse a cabo tanto antes como después de la entrada en vigor del ALC y formular recomendaciones vinculantes sobre la prevención o la mitigación de las eventuales repercusiones negativas que puedan señalarse.

4.4 La EIS califica de «incierta» la incidencia del ALC en las normas laborales y condiciones de trabajo en la India. En el caso de la India, según las estadísticas oficiales del Gobierno, alrededor del 90 % de la economía es informal (o no organizada), cifra que se prevé permanecerá más o menos estable en un futuro próximo ⁽⁸⁾. Según las cifras de la OIT/OMC, los trabajadores del sector informal ganan menos de dos dólares diarios ⁽⁹⁾. La mayoría de las mujeres (más del 95 %) de la población activa trabaja en el sector informal y corre riesgos desproporcionados.

4.5 La EIS también destaca los posibles efectos sobre el medio ambiente, y señala que es probable que haya efectos moderadamente negativos para la atmósfera ⁽¹⁰⁾, la calidad del suelo ⁽¹¹⁾, la biodiversidad ⁽¹²⁾ y la calidad del agua ⁽¹³⁾. El CESE considera que debe hacerse caso a las advertencias de la EIS.

4.6 Por otra parte, también cree que la metodología de la EIS resulta insuficiente para captar el verdadero impacto del ALC. La EIS se centró, sobre todo, en la economía formal, para la cual resulta comparativamente sencillo elaborar modelos económicos ⁽¹⁴⁾. En cambio, su análisis de los efectos sociales y medioambientales se basa en una metodología cualitativa menos transparente. La EIS tampoco analiza adecuadamente el impacto del ALC en las emisiones de carbono, la seguridad de los consumidores o la seguridad alimentaria.

4.7 Según el documento de posición de los servicios de la Comisión, debería haberse prestado mayor atención a las repercusiones del Acuerdo para el trabajo digno, el empleo informal y el desplazamiento de la mano de obra. Esto *permitiría hacer previsiones más precisas sobre otras repercusiones sociales, como la incidencia en la pobreza, la salud y la educación* ⁽¹⁵⁾.

4.8 Resulta sorprendente que la EIS no mencione los numerosos estudios que han advertido de las posibles consecuencias graves del ALC en la India ⁽¹⁶⁾, ni las preocupaciones de la UE, en particular en lo relativo a la incidencia del modo 4 en el empleo en la UE.

4.9 El CESE aprobó recientemente un dictamen sobre las EIS donde se establecen orientaciones para utilizar una metodología basada en las mejores prácticas para evaluar el pleno impacto de un ALC ⁽¹⁷⁾.

4.10 El CESE recomienda que se realicen nuevos estudios que, sobre la base de estas orientaciones, tomen expresamente en consideración el impacto real del ALC en la sociedad civil de la UE y la India, incluyendo en particular los siguientes aspectos: derechos laborales, modo 4, mujeres, protección de los consumidores, pymes, economía informal, medio ambiente, agricultura (incluida la seguridad alimentaria), pobreza y cambio climático. Estos nuevos estudios deberían realizarse con estudios académicos y talleres públicos e independientes.

⁽⁴⁾ ECORYS, CUTS, Centad, *Trade SIA FTA EU and India – TRADE07/C1/C01*, 18/5/2009.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, pp. 17-18. El desplazamiento de la mano de obra se calcula entre 250 y 360 por 100 000 trabajadores.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, El desplazamiento de la mano de obra se calcula entre 1 830 y 2 650 por 100 000 trabajadores.

⁽⁷⁾ Carta de 16 de febrero de 2011 del Comisario De Gucht a los diputados al PE.

⁽⁸⁾ National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1, Main Report* (Nueva Delhi, abril de 2009), p. 2.

⁽⁹⁾ Bacchetta et al, *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* (OIT/OMC: Ginebra, 2009).

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 4, p. 277 (EIS de 2009, véase la nota 4 para la totalidad de la cita).

⁽¹¹⁾ *Ibidem*, p. 278.

⁽¹²⁾ *Ibidem*, p. 279.

⁽¹³⁾ *Ibidem*, p. 280.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, p. 51.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 1.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota 4.

⁽¹⁷⁾ CESE, EIS y política comercial de la UE, 5 de mayo de 2011 (DO C 218 de 23.7.2011, p. 14).

4.11 Nada de esto significa que el ALC tenga necesariamente un impacto negativo, pero al menos a primera vista apunta a la probabilidad de que el ALC pudiera tener este impacto. Esto por sí solo es suficiente para justificar un nuevo examen por parte de la CE, sobre todo teniendo en cuenta que, como se señala a continuación, la UE tiene la responsabilidad jurídica de evaluar el impacto de su política exterior en su territorio y para terceros

5. Las responsabilidades de la UE

5.1 La responsabilidad principal de un gobierno que está negociando la liberalización del comercio es tener en cuenta el impacto social y económico de sus políticas. No cabe duda de que la India es el principal responsable de los efectos de sus políticas en su población. El CESE reconoce los desafíos que afronta la CE en las negociaciones con la India que, como es natural, defiende su propia manera de abordar los derechos humanos, las normas laborales, el desarrollo sostenible y la sociedad civil, pero esto no significa que la UE no tenga su propia responsabilidad en este contexto. Constituye, en efecto, una obligación jurídica.

5.1.1 De conformidad con el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la política comercial y exterior de la UE debe llevarse a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Estos están recogidos en el artículo 21 del TUE, e incluyen, entre los principios,

la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional,

y, entre los objetivos,

apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.

5.2 El CESE pide a la CE que cumpla con sus obligaciones legales de garantizar que el ALC UE-India respete los derechos humanos y no socave los esfuerzos encaminados a fomentar el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible y la erradicación de la pobreza. Asimismo, insiste en la importancia de crear un marco basado en los derechos reconocidos por la OIT para las personas que trabajan en la economía informal.

6. Seguimiento y adaptación del ALC

6.1 La UE ha de garantizar que sus políticas no puedan tener efectos negativos sobre la pobreza y contribuyan a su erradicación. Esta obligación puede satisfacerse garantizando que en el ALC haya cláusulas por las que pueda modificarse la liberalización comercial prevista en él en caso de que se pongan de manifiesto estos efectos, y estableciendo un mecanismo de seguimiento eficaz en virtud del cual puedan activarse esas cláusulas.

6.2 Cláusula de derechos humanos

6.2.1 La UE tradicionalmente ha incluido en sus acuerdos bilaterales disposiciones destinadas a garantizar que los acuerdos no perjudiquen los objetivos sociales. Desde 1995 la UE tiene como política incluir una cláusula de derechos humanos en todos los acuerdos de comercio y cooperación celebrados con terceros países⁽¹⁸⁾. Más recientemente, se ha ido desarrollando la práctica de supeditar ulteriores acuerdos al cumplimiento de cláusulas de derechos humanos incluidas en acuerdos marco existentes. Esto puede ser jurídicamente efectivo, en función de la formulación de la cláusula inicial sobre derechos humanos, y de la formulación de la cláusula «secundaria» correspondiente en el acuerdo ulterior.

6.2.2 Resulta esencial que este ALC esté supeditado a una cláusula efectiva sobre derechos humanos, independientemente de la forma que ésta adopte. El Acuerdo de Cooperación CE-India de 1994 incluye una cláusula en materia de derechos humanos, pero de otro tipo. Como ha señalado el Tribunal de Justicia europeo, la función de esta cláusula es permitir la suspensión del Acuerdo de Cooperación⁽¹⁹⁾. No posibilita, sin embargo, la suspensión de otros acuerdos, como el ALC⁽²⁰⁾. Resulta esencial que el ALC respete la política declarada de la UE en relación con las cláusulas en materia de derechos humanos, ya sea mediante una nueva cláusula de este tipo, ya mediante una cláusula secundaria cuidadosamente formulada.

6.2.3 El CESE subraya que resulta esencial que el ALC respete la política declarada de la UE en relación con las cláusulas de derechos humanos, ya sea mediante una nueva cláusula de este tipo, ya mediante una cláusula secundaria cuidadosamente formulada. El Parlamento Europeo ha respaldado también esta posición⁽²¹⁾.

6.3 Disposiciones en materia de desarrollo sostenible

6.3.1 De la misma manera, resulta importante **continuar y reforzar** las buenas prácticas de la UE en materia de **inclusión de normas medioambientales y laborales en los ALC**. Tanto el ALC UE-Corea como el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) Cariforum-UE contienen disposiciones que exigen a las partes garantizar el cumplimiento de las normas laborales básicas de la OIT (un estándar absoluto) y no reducir sus

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la CE sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (COM(95) 216 final).

⁽¹⁹⁾ Asunto C-268/1994, *Portugal/Consejo* [1996] ECR I-6177, ap. 27.

⁽²⁰⁾ L Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International FTAs* (Oxford: OUP, 2005), p. 255. Puede argumentarse que la situación es diferente para aquellos acuerdos en los que la cláusula que recoge los elementos esenciales va acompañada de una «cláusula de no ejecución» que permite adoptar «medidas apropiadas».

⁽²¹⁾ Resolución del PE de 26.3.2009, apartado 43, donde se señala que «las cláusulas de derechos humanos y democráticas constituyen un elemento esencial del ALC». Véase asimismo la política general reflejada en la Resolución del PE de 11 de mayo de 2011 en la que éste «defiende resueltamente la práctica de incluir unas cláusulas de derechos humanos jurídicamente vinculantes en los acuerdos internacionales de la UE, con un mecanismo de consulta claro y preciso, basado en el artículo 96 del Acuerdo de Cotonú, así como la Resolución sobre la cláusula de derechos humanos y democracia en los acuerdos de la UE (2005/2057(INI)).

niveles existentes de protección medioambiental y laboral (un estándar relativo), así como otras disposiciones conexas.

6.3.2 El CESE acoge positivamente la posición del Comisario de Gucht, que ha manifestado su compromiso con los capítulos social y medioambiental ⁽²²⁾. No obstante, pide también a la CE que garantice que, a diferencia de las disposiciones incluidas en los acuerdos antes mencionados, estas disposiciones vayan acompañadas de las mismas medidas fuertes para garantizar su ejecución que las que están disponibles para el caso de violaciones de otras partes del ALC o, por ejemplo, que las disposiciones equivalentes de los ALC estadounidenses ⁽²³⁾. El CESE pide asimismo a la CE que establezca incentivos mediante programas de cooperación o mecanismos similares, respaldados por un sistema de sanciones eficaces en caso de violación de estas disposiciones, como ha recomendado el Parlamento Europeo ⁽²⁴⁾.

6.3.3 La CE debe incluir disposiciones laborales y medioambientales ejecutables en el ALC UE-India, que puedan hacerse cumplir en ambas partes a través de los procedimientos habituales de solución de litigios, con soluciones que incluyan la suspensión de las obligaciones comerciales, y con multas.

7. Cláusula de salvaguardia social

7.1 Todos los ALC contienen cláusulas de salvaguardia que permiten suspender la liberalización del comercio en caso de perturbación o perjuicios a la industria nacional. Se espera que este ALC incluya disposiciones a este efecto. No obstante, estas disposiciones deberán orientarse a los riesgos de que se trata.

7.2 El CESE solicita asimismo que la CE garantice la inclusión de una cláusula de salvaguardia social bilateral que tenga en cuenta no solo los riesgos para la industria nacional, tanto en la UE como en la India, sino también para la sociedad, incluidos los desplazamientos de mano de obra. Esta cláusula debería ser similar al artículo 25(2)(b) del AAE Cariforum-UE, que especifica que «podrá adoptarse una medida de salvaguardia en caso de que un producto que provenga de una Parte se esté importando en el territorio de la otra Parte en cantidades cada vez

mayores y en condiciones tales que causen o puedan causar (...) perturbaciones en un sector de la economía, particularmente cuando produzcan problemas sociales considerables».

8. Mecanismo de seguimiento por la sociedad civil

8.1 Tanto la sociedad civil de la UE como la de la India están bien organizadas y son muy proactivas. Resultaría ventajoso para las autoridades de ambas partes crear un mecanismo que permitiese aumentar la transparencia y las consultas y reducir los temores, al garantizar a la sociedad civil un contacto directo con los responsables políticos.

8.2 El CESE recomienda que se establezca un mecanismo de seguimiento por parte de la sociedad civil que incluya a agentes de las empresas, los sindicatos, las ONG, las universidades y otros, como se recomienda en la EIS. El CESE podría participar en este proceso ⁽²⁵⁾. Este mecanismo podría basarse en el modelo del ALC UE-Corea o del AAE Cariforum-UE, haciendo participar a una serie de partes interesadas de la sociedad civil con la formación y financiación adecuadas para facilitar un mecanismo de seguimiento eficaz ⁽²⁶⁾.

8.3 Tanto la EIS como el documento de posición de los servicios de la CE recomiendan también un mecanismo de seguimiento ⁽²⁷⁾.

8.3.1 Dicho mecanismo también debería tener una función concreta en relación con la cláusula de salvaguardia social. Por lo general, la aplicación efectiva de las cláusulas de salvaguardia depende del grado de organización del sector afectado. Esto resulta, por supuesto, mucho más difícil en el caso de la economía informal.

8.3.2 El CESE recomienda que el mecanismo de seguimiento por parte de la sociedad civil esté facultado para hacer recomendaciones específicas sobre la necesidad de activar la cláusula de salvaguardia social, a las que las autoridades respectivas deberán estar obligadas a facilitar una respuesta adecuada.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Véase la nota 7.

⁽²³⁾ Por ejemplo, el artículo 17(2)(b) del ALC EE.UU.-Jordania.

⁽²⁴⁾ Resolución del PE de 25.11.2010 sobre normas en materia de derechos humanos y normas sociales y medioambientales en los ALC internacionales, apartado 2.

⁽²⁵⁾ Véase la nota 3, pp. 275-280.

⁽²⁶⁾ Véase la nota 18.

⁽²⁷⁾ Véanse las notas 4, p. 288, y 1, p. 2.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 24/11)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 14 de septiembre de 2010, 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:

«La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de mayo de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 111 votos a favor, 23 votos en contra y 23 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y propuestas

1.1 Estrategia

1.1.1 La Unión, a la luz de los importantes cambios que se están registrando y aprovechando la ocasión que ofrece la constitución del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la creación del puesto de alto representante para la política exterior, debe redefinir y actualizar su estrategia de política exterior, tanto por lo que se refiere a las políticas como a las zonas de intervención que deben recibir prioridad. Solo la puesta en común de intereses comunes y una gran labor de coordinación pueden facilitar la realización de este objetivo.

1.1.2 Europa supone un tercio del PIB mundial. Sin embargo, la UE solo es una comunidad económica. El papel de Europa adquiere todo su alcance ante el hecho de que, en la actualidad, por sí solos como Estados nación los países de la UE ya no pueden defender sus intereses, imponer sus valores a escala internacional ni afrontar los retos que ahora son transfronterizos, como las migraciones o el terrorismo. En consecuencia, un mayor compromiso conjunto en política exterior por parte de los Estados miembros también serviría para limitar la deriva intergubernamental o para prevenir acciones aisladas a título individual, como ha ocurrido recientemente. Si se confirmara esta tendencia, podría acelerar el declive no solo económico sino también político, que podría poner en peligro los propios valores democráticos en los que se basa la UE.

1.2 Políticas

1.2.1 La UE debe mantener ante todo sus valores en política exterior, defendiendo políticas y acciones comunes para preservar la paz, prevenir conflictos, desarrollar las acciones de estabilización, reforzar la seguridad internacional respetando los principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como consolidar y apoyar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos fundamentales y los principios del derecho internacional, incluidas las normas fundamentales sobre el trabajo, además de asistir a la población en caso de catástrofes naturales o

vinculadas a la actividad humana. Pero si Europa se compromete más allá de sus fronteras, no es únicamente por una voluntad humanitaria o por amor al prójimo, sino porque redundará en nuestro beneficio si queremos mantener la prosperidad en Europa. Del mismo modo hay que abordar el problema de los refugiados y crear perspectivas para las poblaciones en sus países.

1.2.2 La UE debe colocarse en primera línea en este ámbito, dentro de las Naciones Unidas, a quien corresponde la responsabilidad inicial del mantenimiento de la paz a escala internacional. Por lo tanto, es necesaria una estrecha cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en el ámbito de la gestión de las crisis civiles y militares y, en especial, de las operaciones de ayuda humanitaria.

1.2.3 Además, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que deben reforzarse las acciones de política exterior integradas y comunes en los sectores de la seguridad y del suministro energético, la seguridad alimentaria y el cambio climático; en la regulación de los flujos migratorios y en la lucha contra la delincuencia organizada, los tráfico ilícitos, la piratería y la corrupción. Es un proceso de integración y coordinación en que deberá englobarse la política comercial. En conjunto, se trata de un compromiso considerable y complejo que requiere una adecuación del presupuesto de la UE destinado a la política exterior.

1.3 Zonas geográficas de intervención

1.3.1 La Unión está obligada a seguir todo lo que sucede fuera de sus propias fronteras e interesarse por ello, revisando su estrategia de alianzas. No obstante, todavía no dispone de todos los medios e instrumentos para llevarlo a cabo tal como sería necesario y como se requiere, con el fin de poder convertirse en un verdadero **agente político** a nivel internacional. No obstante, su principal reto no es la falta de instrumentos, sino la incapacidad para garantizar la coherencia en la gestión de los distintos instrumentos, así como la voluntad política de los Estados miembros al respecto.

1.3.2 Por ello, sin descuidar, al menos desde el punto de vista económico, sus relaciones con las grandes zonas del mundo como América del Norte, con la que mantiene una relación estratégica, América del Sur y el Caribe, con las que la Unión Europea ha establecido una asociación estratégica bi-regional, China, India y Rusia, la UE debe incrementar la atención que dedica al interior de sus límites geográficos y a sus propios vecinos, como ha hecho hasta ahora. A tal fin, es indispensable generar sinergias entre las relaciones bilaterales y regionales.

1.3.3 En esta perspectiva, resulta necesario completar el proceso de ampliación hacia los Balcanes, que constituyen una zona extremadamente sensible dentro de las fronteras de la Unión, continuar las negociaciones con Turquía y desarrollar una política de vecindad eficaz centrando su atención en la situación del Mediterráneo y de Oriente Medio.

1.3.4 A este respecto, debe volverse a impulsar la política mediterránea con nuevas bases, nuevas instituciones y nuevos organismos de cooperación, con medios e instrumentos operativos adecuados. Las peticiones de democratización y progreso civil procedentes de estos países deben ser escuchadas y acompañadas. La Unión tiene una responsabilidad fundamental para garantizar una transición rápida y sin conflictos hacia la democracia, no hacia nuevas dictaduras aunque estén camufladas, para no traicionar las aspiraciones de libertad, dignidad humana y justicia social de las poblaciones y los jóvenes.

1.3.5 A tal fin, resulta necesario destinar mayores recursos del presupuesto comunitario a la cooperación con estos países, con especial atención a la consolidación de las instituciones, el desarrollo económico y social, la creación de puestos de trabajo y de posibilidades de inversión en los países correspondientes.

1.3.6 A este respecto, resulta esencial el papel del CESE para realizar acciones e intervenciones de contacto interpersonales y desarrollar un vínculo orgánico con las organizaciones reales y representativas de la sociedad civil de las regiones del Mediterráneo y Oriente Medio, que son las que han originado los procesos actuales de transición, para apoyar el diálogo entre ellas y los gobiernos respectivos, así como reforzar la participación democrática en defensa de los derechos civiles y del Estado de Derecho.

1.3.7 África en su totalidad debe constituir la otra prioridad de intervención para la Unión, dado que su seguridad y estabilidad dependen en gran parte del desarrollo y el crecimiento democrático de ese continente, que está tan próximo. Si la Unión quiere superar las oleadas desestabilizadoras de migraciones masivas provocadas por la desertificación, las crisis alimentarias, el empobrecimiento de las poblaciones africanas, los regímenes corruptos y mentirosos y la falta de justicia y libertad, debe actuar con eficacia y rapidez alcanzando un pacto con este continente.

1.4 Organizaciones internacionales

1.4.1 Hay que impulsar medidas coordinadas y eficaces en los foros internacionales que favorezcan su profunda transformación para mejorar su funcionamiento respecto de los nuevos

cometidos y las nuevas necesidades que deben afrontar. A este respecto, la UE debe conseguir hablar con una sola voz para llegar a tener un único representante.

1.4.2 En concreto, debería garantizarse la igualdad entre los derechos del trabajo recogidos en los convenios fundamentales de la OIT y los derechos económicos y de libre cambio. También en la OIT la UE debería expresarse con una sola voz.

1.4.3 El CESE considera que la UE debe desempeñar un papel cada vez más activo al respecto, con especial atención al proceso del G-20 y a la vinculación con los organismos más representativos de las Naciones Unidas, en particular el Ecosoc, donde debería representar una posición común. A este respecto, la reforma del Ecosoc podría permitir un avance y favorecer también una mejora de las posibilidades de expresión de la sociedad civil en su seno.

1.4.4 Hay que desarrollar políticas eficaces y duraderas para salvaguardar la zona del euro y crear instrumentos adecuados para luchar contra los movimientos especulativos a nivel internacional, eliminar los paraísos fiscales, reducir la competencia basada en el tipo de cambio entre las monedas, reactivar el crecimiento económico y el empleo para tener puestos de trabajo decentes (trabajo digno). La modificación del artículo 136 del Tratado es un primer paso importante; sobre todo, es propicia a una Europa comunitaria: se garantiza el papel central de la Comisión y la participación del Parlamento Europeo, lo que favorece el proceso democrático. Ello debería aplicarse también a la política exterior (modificación del artículo 24).

1.4.5 La participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil es un requisito previo para la protección y la promoción de los valores en que se sustenta la convivencia internacional. La UE debe fomentar una amplia consulta del CESE, de la sociedad civil y de los interlocutores sociales para facilitar la participación en las futuras estructuras de gobierno de las organizaciones internacionales.

1.5 Política de seguridad

1.5.1 Respecto de la política de seguridad y defensa, hay que reforzar la Agencia Europea de Defensa y poner en práctica rápidamente las cooperaciones estructurales permanentes para lograr sinergias y ahorros útiles en los presupuestos nacionales, destinando los recursos ahorrados a inversiones productivas, la creación de nuevos puestos de trabajo o la reducción de la deuda pública.

1.5.2 Los instrumentos de seguridad y defensa de que dispone la UE deberían poder utilizarse y reconocerse como verdaderos instrumentos de seguridad regional.

1.5.3 En materia de seguridad, la Unión debería operar prioritariamente en su vecindad con intervenciones destinadas a estabilizar las zonas en crisis y mediante acciones de mantenimiento de la paz.

1.5.4 A tal fin, el CESE espera que, como ya ocurrió tras los acuerdos de Saint-Malo de 1998, las experiencias comunes se enmarquen dentro de la Agencia Europea de Defensa y se integren en la política de seguridad común.

1.6 El CESE

El CESE debe poder desempeñar su propio papel y aportar su contribución a la definición y aplicación de la política exterior de la Unión. Por ello, considera útil que se le consulte sobre las disposiciones relativas a la política exterior, en particular, para garantizar la transparencia y el seguimiento de las iniciativas. Conviene, por tanto, valorizar todos los dictámenes elaborados anteriormente por el Comité que proporcionan orientaciones sobre aspectos de la política exterior y de seguridad de la UE, así como los que se refieren a los instrumentos de cooperación que pueden incidir en la política exterior⁽¹⁾. La actuación del CESE al respecto podría resultar muy eficaz, ya que serviría de enlace entre la acción de los Estados miembros, la UE y las exigencias de la sociedad civil.

1.6.1 Ello resulta necesario para permitir la participación de la sociedad civil organizada y de la opinión pública en los procesos decisorios sobre temas de política internacional que tienen una repercusión más directa en la economía y la vida de los ciudadanos europeos.

1.6.2 A nivel internacional, el CESE puede hacer efectiva la política de la UE destinada a valorizar el papel de la sociedad civil en las negociaciones y en la puesta en práctica de los acuerdos celebrados. A partir de la experiencia acumulada y de las iniciativas ya adoptadas, considera que debe, por una parte, trabajar con los socios para dar curso a las negociaciones internacionales que lleva a cabo la UE y, por otra parte, estar integrado en el mecanismo para la aplicación y puesta en práctica de estos acuerdos, ya sean de asociación, comerciales o de otro tipo.

1.6.3 En concreto, el CESE continuará desarrollando, en el ámbito de los procesos de consulta y de los mandatos internacionales de participación que recibe, la labor de vínculo con las organizaciones de la sociedad civil de los países y regiones hacia los que debe orientarse prioritariamente la política de la Unión.

1.6.4 Por lo tanto, es necesario que el proceso de consulta del CESE se lleve a cabo, en las distintas fases, también por parte del servicio exterior común, para que el Comité pueda desarrollar adecuadamente su función en interés de los ciudadanos de la UE. A este respecto, se podría celebrar un protocolo de cooperación entre el CESE y el servicio exterior común sobre

la base del que ya existe entre la Comisión y el CESE, un memorando de acuerdo en el que se fijen las normas y modalidades para un trabajo común estructurado.

1.7 Instrumentos y papel de la UE

1.7.1 Aprovechar el potencial del Tratado para que la Unión, por medio del SEAE, pueda consolidarse cada vez más en el contexto internacional hablando con «una sola voz», dando coherencia a las políticas comunitarias y a las de la UE con los Estados miembros y evitando divergencias espectaculares que solo sirven para dañar su imagen.

1.7.2 Valorizar instrumentos como las **cooperaciones reforzadas** en el marco de la política exterior para que surja un grupo de países que actúe como vanguardia y locomotora de una política exterior cada vez más integrada, creando de esta forma una estructura institucional más sólida y coherente para perseguir los objetivos comunes. Se puede poner en marcha suscribiendo un *pacto para la política exterior* como se ha hecho para el euro (Consejo de los días 24 y 25 de marzo de 2011).

1.7.3 Por consiguiente, el CESE considera que el proceso decisorio de la UE debe mejorarse y ser más eficaz, especialmente para incrementar la relevancia de la UE a nivel internacional. En este sentido, el CESE espera que la UE encuentre las modalidades y las propuestas justas para actuar con una voz común en materia de política exterior.

1.8 Prioridades a corto plazo

1.8.1 Todos los órganos de la CE que participan en la creación del servicio exterior común deben hacer el máximo esfuerzo por colaborar, evitando que ello se limite a añadir una nueva dirección general a las ya existentes.

1.8.2 Debe insistirse para lograr un **acuerdo a escala internacional** que evite, sobre la base de las propuestas presentadas por la UE en el G-20, la repetición de las especulaciones financieras, que siguen latentes.

1.8.3 Debe situarse al Mediterráneo en el centro de iniciativas inmediatas y concretas de la UE.

1.8.4 Debe darse una aplicación concreta a las conclusiones del Consejo Europeo sobre la asociación estratégica de la Unión del 16 de septiembre de 2010 y de los días 24 y 25 de marzo de 2011.

1.8.5 Debe aplicarse de forma concreta y oportuna el artículo 11 del Tratado de Lisboa, pidiendo a todas las instituciones que respeten la obligación de consulta al CESE y que dialoguen intensamente sobre temas que pueden tener una repercusión directa o indirecta en la sociedad civil, en estrecha relación con el PE y los parlamentos nacionales.

⁽¹⁾ Véase por ejemplo los dictámenes sobre La dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa renovada (DO C 128 de 18.5.2010, p. 41-47); sobre la Integración regional para el desarrollo de los países ACP (DO C 317 de 23.12.2009, p. 126-131); sobre las Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea (DO C 218 de 23.7.2011, p. 14-18); sobre el Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales (DO C 44 de 11.2.2011, p. 123-128); y sobre el Instrumento europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) (DO C 182 de 4.8.2009, p. 13-18).

2. Introducción

2.1 La política exterior de la UE tiene la posibilidad de realizar un salto cualitativo con el nuevo Tratado si los gobiernos lo permiten. De esta forma, la Unión puede ver reforzado su papel de **agente político** a escala internacional. El nuevo Tratado, aunque todavía no se corresponde con las necesidades objetivas de la Unión, ha generado muchas esperanzas en los Estados miembros y a nivel mundial. En la actualidad, se trata de dar una aplicación concreta a las modificaciones introducidas y de responder de forma adecuada a las expectativas de la sociedad internacional, si no se quiere dañar la credibilidad de la UE. La realización de este objetivo no podrá lograrse sin la participación activa y la plena inclusión de la sociedad civil. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está plenamente legitimado por el artículo 11 del Tratado de Lisboa como representante de la sociedad civil organizada para contribuir a la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, por lo que la UE y el SEAE deben asociarlo directamente.

3. Nuevo marco internacional

3.1 Tradicionalmente la UE ha tenido un papel más bien marginal en política exterior; en la actualidad, tiene posibilidades que debe hacer valer para detener su declive. En efecto, los Estados miembros, por separado, tienen un papel cada vez más marginal ante el nuevo marco internacional en rápida y continua evolución. Para ello es necesaria una mayor solidaridad infraeuropea, con un traspaso de competencias de cada país al nivel común de toda la UE, evitando la competencia entre Estados miembros, casi siempre perjudicial.

3.2 Hoy más que nunca la Unión Europea tiene ante sí numerosos retos globales que exigen una mayor cohesión y objetivos comunes para afrontar amenazas cada vez más complejas que están cambiando el equilibrio geopolítico hacia un mundo multipolar: en Oriente Medio, con especial referencia a la cuestión israelo-palestina que sigue abierta, Irán, Afganistán, Iraq, Sudán y otras zonas del mundo siguen existiendo conflictos sin resolver o zonas de tensión. Todo el norte de África está inflamado por movimientos de revueltas contra regímenes autoritarios y resulta difícil prever la salida. La seguridad de los Estados está en peligro por amenazas globales de diverso tipo, incluida la intolerancia religiosa o los nuevos programas nucleares como el iraní.

3.3 Hay otros factores muy importantes que son o pueden llegar a ser elementos de inestabilidad y revuelta, como la seguridad alimentaria, el crecimiento demográfico, las desigualdades sociales, que van en aumento, los desequilibrios comerciales y, por último, la lucha por las tierras y los metales raros, que deberían afrontarse en el origen. Se trata de cuestiones relacionadas en su totalidad con la globalización que, no obstante, ha ofrecido nuevas posibilidades a los países para luchar contra la pobreza, el desempleo, etc.

3.4 La UE está ante una situación que la «obliga» a actuar, ya que se halla en «estado de necesidad». Pero debe hacerlo con más rapidez y sin retrasos, mejor de lo que ha sucedido, por ejemplo, con el fondo de apoyo al euro, en el Mediterráneo, en Oriente Medio, etc. Una política exterior común constituye un buen antídoto contra todo ello y un óptimo instrumento para defender mejor los intereses de la UE, sus empresas y sus

ciudadanos. La crisis del Mediterráneo podría constituir la ocasión para poner en marcha una política exterior común por parte de la UE.

4. Razones y objetivos de una política exterior y estado de la Unión

4.1 El proceso de globalización y la crisis financiera han puesto de relieve e incrementado la exigencia de nuevas normas para las finanzas y la necesidad de una mayor *gobernanza europea y mundial*, que debe ser defendida por la UE. De ello se deriva la necesidad de que los Estados miembros actúen estrechamente coordinados y se pronuncien de forma unitaria en las organizaciones internacionales en las que están representados de manera individual y quizá de manera excesiva respecto de su peso en el marco internacional. Las delegaciones de la Unión Europea deben poder representar la posición de la UE en todas las organizaciones internacionales (artículo 34 del Tratado de la Unión Europea), comenzando por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (véase la decisión del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de marzo de 2011).

4.2 El CESE considera que la UE, para ejercer esta acción unitaria, debe contar con una visión estratégica común ante los retos y oportunidades que ofrece la globalización, estableciendo prioridades políticas y áreas de intereses prioritarias, así como actuar de forma progresiva para ampliar el alcance de las intervenciones en función de los medios y la capacidad de acción. Con tal fin, es imprescindible que la UE defina una *estrategia de las alianzas* en un sistema multipolar a escala global. Debería partirse de la transatlántica que debe ser reforzada, por medio de una síntesis política unitaria, dado el vínculo bilateral que existe desde hace mucho. Ello serviría para detener el debilitamiento de las relaciones entre las dos orillas del Atlántico que se registra en la actualidad. Todo ello obliga a la Unión a ejercer con convicción y credibilidad su papel, para favorecer de manera concreta un sistema multipolar y un sano equilibrio Norte-Sur, desarrollando su acción hacia América Latina, Asia y, en especial, el continente africano.

4.3 La UE debe prestar más atención a sus decisiones. En efecto, el desinterés mostrado en los últimos años hacia las peticiones de la sociedad civil de la orilla sur del Mediterráneo, donde el proceso de Barcelona primero y la Unión por el Mediterráneo después registraron un fracaso considerable, pone en peligro la seguridad de una frontera vital para la propia estabilidad de la Unión Europea. La Unión debe afrontar de forma responsable este complejo problema como una oportunidad, dando respuesta a las reivindicaciones de progreso civil, económico y social procedentes de la sociedad civil de estos países y favoreciendo la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho.

4.4 Esta reflexión debe ampliarse al resto del continente africano, donde la Unión no puede dejar la iniciativa a China, único país que está extendiendo su influencia por la zona, y olvidar sus responsabilidades derivadas de la historia y la geografía, por lo que debería alcanzarse un acuerdo con todo el continente.

4.5 Una «política exterior» más activa y eficaz de la Unión, que ha funcionado hasta ahora, se ha materializado mediante la ampliación gradual de sus límites geográficos hacia el este y el sur. Este proceso todavía debe completarse con las negociaciones actuales que se mantienen con los países balcánicos y Turquía, que no pueden aplazarse *sine die*; al contrario, deben afrontarse de manera abierta, sin ideas preconcebidas ni temores por ambas partes.

4.6 Debe actuarse en interés recíproco, mediante formas de asociación con países o áreas regionales, en favor de un desarrollo equilibrado que sitúe a la «persona» en el centro del interés y de la acción común, sin infravalorar *los intereses estratégicos de la Unión y de sus ciudadanos*. La UE siempre debe defender y fomentar el contenido del modelo social europeo y basar sus acuerdos en los derechos fundamentales y los derechos laborales.

4.7 El CESE considera que existe toda una serie de políticas que tienen una correspondencia en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE, en las que el papel de la sociedad civil resulta ineludible dadas las fuertes repercusiones dentro de la Unión. En concreto, cabe pensar en los *derechos*, las *normas para las finanzas especulativas*, la *política monetaria*, (el euro como moneda de reserva y como instrumento de política económica internacional), *energética* (a menudo usada como un arma de chantaje), *medioambiental* y *comercial*, la *seguridad alimentaria*, la *seguridad* y la *lucha contra el terrorismo*, así como la *inmigración*, la *corrupción*, etc.

4.8 Por lo tanto, sería importante una información objetiva, concreta y eficaz de la Comisión Europea, con la participación del CESE, sobre las acciones que lleva a cabo la UE en política exterior, sobre su significado y su valor añadido, respecto de la actuación nacional. No se suele hacerse o, cuando se hace, procede de los Estados miembros de forma distorsionada. A este respecto, es muy importante la participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.

4.9 Con todo ello se corre el riesgo de que los pueblos europeos se sientan desorientados y tengan dudas sobre la utilidad y el papel de la Unión. De hecho, con frecuencia la clase política de los distintos Estados miembros no está interesada en valorizar el trabajo que se realiza en Bruselas; está más preocupada por su supervivencia a corto plazo que por comprometerse en un proyecto estratégico a largo plazo y de gran envergadura.

4.10 En cambio, la Unión Europea sigue siendo un modelo de desarrollo equilibrado y sostenible, que debe ampliarse a los países vecinos, basado en los valores del derecho, la democracia y la convivencia pacífica. Su poder de convicción (*soft power*) y su «diplomacia transformacional» han permitido estabilizar nuestro continente llevando el proceso democrático y la prosperidad a muchos Estados por medio de las políticas de ampliación y de vecindad.

4.11 Pero puede no ser suficiente. El Consejo Europeo del 16 de septiembre de 2010 afirmó que la Unión Europea debe ser un actor mundial efectivo, dispuesto a compartir la responsabilidad de la seguridad mundial y a tomar la iniciativa a la hora de formular respuestas conjuntas a retos comunes.

4.12 La Unión sigue siendo el principal donante para los países que necesitan ayuda, por lo que debe capitalizar mejor la política de cooperación. Es la primera potencia comercial del mundo y sus posiciones en política medioambiental son las más avanzadas, como demuestra la reciente cumbre de Cancún. Por

lo tanto, tiene el derecho y el deber de participar en primera línea y de orientar la definición de las nuevas reglas del orden multilateral.

4.13 Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema internacional. Debemos renovar el multilateralismo para afrontar los retos políticos y económicos. Deberá actuarse en profundidad en todos los marcos internacionales y contribuir a renovar radicalmente instituciones como el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Además, hay que conceder al G-20 un papel más orgánico y concreto para mejorar la reglamentación de las transacciones económicas y financieras, tal como se pide desde hace tiempo, sin crear jerarquías adicionales.

5. Política de seguridad

5.1 La Unión ha desarrollado una política de seguridad y de defensa común creando instrumentos para la gestión de crisis, en función de la diversidad de posiciones de los Estados miembros. Debe desempeñar un papel estabilizador fundamental en los países limítrofes. Por ello la Unión debe defender la consolidación y el respeto de los principios que sustentan la convivencia pacífica internacional por parte de todos los Estados, siendo consciente de que los derechos fundamentales no son negociables.

5.2 La UE hace tiempo que participa directamente (o por medio de los propios Estados miembros) en diversas misiones civiles y militares. Se trata de un compromiso global que a veces resulta puramente simbólico. Los instrumentos de que dispone la UE deberían reforzarse y utilizarse como verdaderos instrumentos de seguridad regional, y deberían ser reconocidos como tales. La UE debe intervenir de manera concreta utilizando todos sus instrumentos, como el SEAE y el Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión.

5.3 En el ámbito de la seguridad, la Unión debería operar prioritariamente en la llamada «vecindad» (regiones vecinas): Europa Oriental, Cáucaso, Balcanes, Mediterráneo y África, con una combinación de intervenciones destinadas a estabilizar las zonas de crisis mediante acciones de mantenimiento de la paz, consolidación de las instituciones y desarrollo económico. Es justamente en estas zonas en las que la sociedad civil puede desempeñar un papel importante para favorecer un desarrollo pacífico. El CESE ya es muy activo y está desarrollando una valiosa labor en esta dirección.

5.4 Incluso un sector tradicionalmente reservado a la soberanía de los estados como la política de seguridad y defensa adquiere cada vez más importancia para la sociedad civil y la opinión pública europea, dadas las implicaciones estratégicas, presupuestarias y sociales que pueden tener las decisiones relativas a estos sectores.

5.5 En esta óptica, la UE y la OTAN deben desarrollar e intensificar su asociación estratégica para mejorar su cooperación en materia de gestión de crisis. La política común de seguridad y defensa de la Unión Europea, además de ser un elemento determinante de la PESC, se considera parte integrante del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica, decidido en Lisboa el 20 de septiembre de 2010 con la participación de las altas instancias de la OTAN y la UE.

6. El papel del CESE

6.1 El objetivo de las actividades del CESE en el ámbito de las relaciones exteriores es expresar el punto de vista de la sociedad civil organizada sobre las políticas de la UE relativas al comercio, ampliación, desarrollo y asuntos exteriores.

6.2 El CESE realiza un seguimiento de las relaciones entre la Unión Europea y muchos países del mundo, especialmente los países y regiones con los que la Unión Europea mantienen relaciones estructuradas, y desarrolla relaciones con las sociedades civiles de estos países y regiones. Se han establecido estrechas relaciones con los interlocutores económicos y sociales y otras organizaciones de la sociedad civil de terceros países para formular propuestas principalmente sobre asuntos económicos y sociales y para favorecer el refuerzo de la sociedad civil. En este marco se han adoptado declaraciones conjuntas destinadas a las autoridades políticas.

6.3 Las relaciones con nuestros homólogos se llevan a cabo por medio de comités permanentes. De esta forma, existen comités consultivos mixtos con los países candidatos (Turquía, Croacia y antigua República Yugoslava de Macedonia) y con los países con los que está vigente un acuerdo de asociación (los países del Espacio Económico Europeo). Existen grupos de contacto para los Balcanes Occidentales, Rusia, Japón y los países vecinos de Europa del Este. Además, hay comités de seguimiento que trabajan con sus homólogos en los ámbitos de las relaciones con África, Caribe y Pacífico, con América Latina y en el marco de la Unión por el Mediterráneo. También hay mesas redondas de la sociedad civil que se reúnen de forma periódica con los CES de Brasil y China.

6.4 Dentro de estas políticas específicas, por ejemplo, el CESE ha desarrollado actividades importantes en tres ámbitos:

- en la política de desarrollo, el CESE colabora regularmente con la Comisión para facilitar la contribución de la sociedad civil organizada a las sucesivas propuestas de la DG Desarrollo, tanto en forma de dictámenes como de recomendaciones comunes elaboradas con las organizaciones de la sociedad civil de los países ACP;
- en la ampliación de la UE, mediante el trabajo que el CESE desarrolla con los países candidatos, con los que establece comités consultivos mixtos de la sociedad civil. Estos comités permiten compartir conocimientos técnicos, experiencias e información sobre el alcance de las políticas comunes y sobre la aplicación efectiva del acervo comunitario, actuando de enlace entre la UE y las organizaciones socioprofesionales de dichos países;
- en la política comercial, el CESE garantiza el seguimiento de las negociaciones y quiere garantizar el control de la repercusión económica y social y medioambiental de los acuerdos que celebre la UE como intermediario de los mecanismos creados de forma paritaria con la sociedad civil de los países o regiones participantes, en su calidad de portavoz de la sociedad civil organizada. Ello puede lograrse por medio de una mayor participación en las negociaciones de los

acuerdos internacionales de la UE, que deben prever de forma explícita la presencia y el papel de la sociedad civil organizada.

6.5 Además, se ha confiado al CESE la labor de participar en el seguimiento de la aplicación de los acuerdos comerciales celebrados entre la UE y el Cariforum, la UE y América Central y la UE y Corea. La multiplicación de las negociaciones comerciales debería incrementar este papel de forma considerable. El CESE también se ocupa del control de los instrumentos europeos para la democracia y los derechos humanos y del instrumento para la cooperación internacional, mediante reuniones específicas con la Comisión e interacciones con el Parlamento Europeo que ejerce, respecto de estos instrumentos, un derecho de control («droit de regard»).

6.6 Por todo ello, el CESE puede contribuir de manera significativa a la mejora de la coherencia de las políticas comunitarias, que tienen una repercusión creciente en la política internacional y están condicionadas por ella. Basta pensar en la estrecha interconexión que existe entre las políticas que se desarrollan dentro del mercado interior y en el marco internacional sobre los sectores económico y financiero, monetario, energético, medioambiental, comercial, social, agrario, industrial, etc. La actuación del CESE podría ser muy eficaz y actuar como transmisor a la hora de vincular la acción de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias con las exigencias expresadas por la sociedad civil.

6.7 El CESE considera que estos objetivos deben perseguirse por medio de una representación adecuada de la sociedad civil y una acción más decidida en las organizaciones internacionales comenzando por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la OIT y las instituciones económicas y financieras, que hace ya demasiado tiempo que requieren una profunda reforma para reflejar en su seno los rápidos cambios que observamos en la actualidad y para garantizar una mayor transparencia en los procesos decisorios, que suelen carecer de sistemas eficaces de supervisión.

6.8 El Tratado de Lisboa ofrece a la UE en su conjunto la posibilidad de actuar de común acuerdo con la sociedad civil, modelo que debe darse a conocer y destacarse en el marco internacional. El CESE, con arreglo al artículo 11 del Tratado, puede desempeñar un papel fundamental en el ámbito de la política exterior contribuyendo a la realización de la democracia participativa en la que se basa la Unión, como expresión y garantía ante los ciudadanos de una «diplomacia cívica», también respecto de la **transparencia de las iniciativas**. Por estos motivos así como por el trabajo realizado hasta ahora en el ámbito internacional, el CESE considera que debe ser, como ya ocurre en otras políticas, uno de los interlocutores fundamentales de la Comisión Europea, a través del nuevo servicio diplomático (SEAE), del Parlamento y del Consejo para la elaboración y el seguimiento de la política exterior. A este respecto, el CESE propondrá al SEAE la elaboración de un memorando de acuerdo entre ambas instituciones que permita estructurar mejor la participación de la sociedad civil en la política exterior de la UE, ya sea por medio de solicitudes de dictamen o por otros mecanismos de consulta periódica.

6.9 El CESE hace tiempo que desarrolla una actividad muy intensa en la esfera internacional; ha creado una red con organizaciones similares de diversas zonas del mundo y se ha convertido en representante de los principios en los que se basa la Unión y de las reivindicaciones de la sociedad civil respecto de la economía, la cohesión, la asociación, la lucha contra las discriminaciones y las desigualdades sociales.

6.10 El CESE pide que haya una mayor coherencia entre las acciones de las distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea y de los diversos organismos de la UE. Asimismo, considera que la OMC debería poner los derechos laborales en el mismo plano que los económicos y de libre cambio mientras haya países que no apliquen o ignoren completamente las normas fundamentales de la OIT. Las consecuencias de estas decisiones recaen en la sociedad civil, las empresas y los trabajadores. Por ello, el CESE considera que la UE debería defender una concepción más ambiciosa y justa de la globalización, para evitar que la recuperación sin creación de empleo (*jobless recovery*) se convierta en algo permanente.

6.11 El CESE considera que la sociedad civil organizada debe participar de manera más activa en las cuestiones de política internacional, mediante una vinculación directa y una consulta

regular por parte del SEAE. El CESE quiere evitar que los ciudadanos de la Unión carezcan de una información correcta sobre los acontecimientos que les afectan directamente.

6.12 A este respecto, el CESE puede servir de transmisor para llevar al nivel europeo el debate sobre las cuestiones que ya no pueden resolverse a nivel nacional: migraciones, energía, vecindad, medio ambiente, cambio demográfico, corrupción, asuntos sociales y alimentarios, comercio y desarrollo, etc. Además, el CESE puede mantener de actualidad estos debates incluso cuando exista el riesgo de que otros asuntos urgentes los releguen de la agenda europea.

6.13 El CESE puede aportar a las instituciones europeas la experiencia y la capacidad de análisis de políticas específicas de la UE con arreglo a puntos de vista nuevos que representan los intereses específicos de los sectores afectados: fomento de la economía social en los terceros países, intereses de los agricultores en el comercio internacional de alimentos, papel de la sociedad civil en la política de desarrollo, gestión internacional del agua, comercio internacional de los productos agrarios en el marco de la OMC, pequeña empresa, cohesión social, integración regional, etc.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

475ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE OCTUBRE DE 2011

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)»

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (CNS)

(2012/C 24/12)

Ponente: **Joachim WUERMELING**

El 6 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)»

COM(2011) 121 final — 2011/0058 (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 4 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011) el Comité aprobó por 137 votos a favor, 22 en contra y 15 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda el proyecto de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), que constituye un avance considerable y significativo para el mercado único europeo. La realización del mercado único requiere una mayor aproximación de los principios de la tributación de las sociedades.

1.1.1 La propuesta de Directiva de la Comisión es un acierto, ya que la BICCIS permite mejorar las condiciones de las empresas con actividades transfronterizas. De manera general, las normas propuestas permiten recaudar el impuesto sobre sociedades en función de los resultados económicos, evitar las distorsiones y prevenir la elusión. No obstante, la propuesta de Directiva necesita todavía algunas clarificaciones suplementarias, así como pequeños ajustes.

1.1.2 La mayoría de las barreras fiscales a la actividad transfronteriza en la UE, como pueden ser la limitación de la compensación transfronteriza de las pérdidas, el cálculo complejo de

los precios de transferencia, la doble imposición y el trato desigual de los establecimientos permanentes y las filiales en la UE, en función también de su implantación dentro o fuera del territorio nacional, podrían limitarse o incluso eliminarse con una BICCIS.

1.1.3 El CESE espera que la propuesta de Directiva conlleve ya a medio plazo, para las empresas, una reducción significativa de los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales y, para los Estados miembros, una disminución de los costes administrativos.

1.1.4 La BICCIS tendrá por efecto la supresión de las distorsiones de la competencia dentro de la UE provocadas por la existencia de distintas normativas fiscales. Gracias a la BICCIS, las decisiones de las empresas en el mercado único ya no dependerán de consideraciones de orden fiscal. De esta manera, la BICCIS debería fomentar una competencia equitativa y duradera e incidir de manera positiva en el crecimiento y el empleo.

1.2 El CESE reconoce que hay cierto temor de que la BICIS pueda suponer una pérdida de soberanía nacional, una restricción de las posibilidades en materia de política fiscal, una disminución de la recaudación fiscal u otras consecuencias imprevisibles. En particular, existe el riesgo de que, en una economía global en rápida evolución y enormemente competitiva, la Unión Europea, al poner en marcha un sistema de BICIS para 27 Estados miembros, no disponga de las estructuras adecuadas para responder rápidamente a los cambios fiscales o paquetes de incentivos que surjan en la escena internacional (por ejemplo para la I+D), lo que podría generar una pérdida de inversiones extranjeras directas.

1.2.1 Además, las inquietudes en relación con una pérdida de soberanía fiscal y una disminución de los ingresos fiscales deben tenerse en cuenta de manera adecuada en el marco de la BICIS. En un momento en que las finanzas públicas se hallan bajo considerable presión en toda la UE, es esencial que los Estados miembros no tengan que soportar repercusiones negativas indebidas sobre sus ingresos y puedan predecir la incidencia en sus cuentas públicas. En efecto, los Estados miembros son libres de fijar el tipo impositivo aplicable a la parte de la base impositiva que les corresponde. Sin embargo, todas las medidas de política económica en el ámbito de la legislación fiscal para la BICIS deberán adoptarse a nivel europeo. Se percibe una gran preocupación por el hecho de que ello pueda suponer para Europa una disminución de la flexibilidad y la competitividad cuando se trata de atraer IED, lo que a su vez supondría la pérdida de inversiones en beneficio de países como Suiza o Singapur.

1.2.2 Es difícil determinar, desde el punto de vista de la elección del establecimiento de las empresas, si la BICIS tendrá consecuencias negativas tanto sociales como para la sociedad, o en qué medida podría tenerlas, en particular si se tiene en cuenta que el impuesto sobre sociedades no es más que uno entre varios factores importantes a la hora de tomar una decisión de este tipo. El CESE recomienda que se elabore un análisis de las consecuencias socioeconómicas.

1.2.3 La base imponible propuesta es, en término medio, más amplia que la aplicada actualmente en los Estados miembros. Ello implicará, en una primera fase, un aumento de los ingresos fiscales. En cambio, la compensación transfronteriza de las pérdidas puede conducir a una carga fiscal menor. En opinión del CESE, con los años estos desniveles deberían quedar compensados por término medio, y no deberían dar lugar a pérdidas duraderas de ingresos fiscales en ciertos Estados miembros.

1.2.4 El CESE considera que la BICIS debe concebirse de modo que sea neutra en cuanto a los ingresos. Por este motivo, el CESE respalda la posibilidad, prevista en la Directiva, de que los Estados miembros adapten sus tipos impositivos de modo que no conlleven ni un aumento ni una reducción de la carga fiscal.

1.2.5 Es lógico que en la actualidad las cuestiones relativas a la política fiscal y a los sistemas tributarios dominen el debate. Sin embargo, el CESE sugiere al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que, en el momento de la evaluación completa del proyecto, se dejen también guiar por las ventajas económicas que ofrece una BICIS, con el establecimiento de condiciones de competencia libres y equitativas para todos los Estados miembros.

1.2.6 Con la BICIS, las diferencias entre los tipos de imposición efectivos resultarían más transparentes. En opinión del CESE, la BICIS no reducirá la importancia de los tipos impositivos nacionales en la decisión de las empresas de elegir su lugar de establecimiento, ya que los tipos impositivos seguirán difiriendo de un Estado miembro a otro una vez introducida la BICIS. En la actualidad, la cuestión de la competencia en el terreno fiscal se reduce principalmente a la transferencia de los beneficios y las pérdidas entre los Estados miembros en los que los impuestos son comparativamente menos o más elevados. La BICIS permitiría centrar la competencia fiscal a aquellos factores que se tienen en cuenta en la fórmula de distribución de la base imponible.

1.3 El CESE expresa su satisfacción por el hecho de que la compensación de los beneficios y las pérdidas en diferentes Estados miembros (o «consolidación») represente el elemento central de la Directiva BICIS. En efecto, la consolidación es el elemento que permitirá eliminar los actuales problemas de precios de transferencia, establecer la neutralidad fiscal de las reestructuraciones en toda la UE y evitar la doble imposición. Dado que la consolidación representa la ventaja económica fundamental de la BICIS, la base imponible común debería tener en cuenta este elemento desde el principio.

1.4 En lo que respecta al ámbito de aplicación de la BICIS, el CESE ya no considera que sea necesario aplicarla inmediatamente de manera obligatoria, sino que se pronuncia por su carácter facultativo durante la fase de introducción. No obstante, a largo plazo, y una vez superado cierto umbral, la BICIS debería tener carácter obligatorio. Además, mantener en el tiempo el carácter facultativo de la BICIS ocasionaría considerables cargas administrativas permanentes a los Estados miembros, ya que, además de aplicar el nuevo sistema de la BICIS, deberían seguir operando con el actual régimen tributario de las sociedades.

1.5 El CESE acoge positivamente que, según la propuesta, puedan aplicar la BICIS empresas de todos los tamaños, e independientemente de que desarrollen una actividad transfronteriza o solo a nivel nacional. La posibilidad de optar por la BICIS ofrece ventajas considerables precisamente a las pequeñas y medianas empresas, al reducir significativamente el aumento de los costes de cumplimiento asociados a las actividades transfronterizas. Sin embargo, esto no se aplica al gran número de pequeñas y medianas empresas constituidas como empresarios individuales o comunidades de bienes, que no están sujetas al impuesto sobre sociedades.

1.6 Conviene acoger positivamente y seguir desarrollando los esfuerzos para evitar la doble imposición de las rentas generadas fuera de la UE gracias a la utilización sistemática del método de exención. El CESE no considera apropiado gravar estas rentas ni siquiera aunque los tipos impositivos del país no perteneciente a la UE sean bajos.

1.7 Sin embargo, algunas de estas normas necesitan precisarse en mayor medida. Ello es necesario para evitar divergencias importantes entre países a la hora de trasponer al ámbito nacional y por tanto aplicar algunas disposiciones de la Directiva. En particular, faltan algunas definiciones, y algunos conceptos jurídicos no se han precisado suficientemente. Ello supone un riesgo para la uniformidad de su aplicación.

1.8 El CESE considera que crear una «ventanilla única» para determinar la base imponible resulta útil para simplificar los procedimientos fiscales, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, y para garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones para todos los contribuyentes, pero esto implica una verdadera cooperación administrativa al respecto entre Estados miembros que actualmente no existe, en particular en lo relativo a la comunicación automática de los datos relativos al perímetro de consolidación. No obstante, el CESE señala que hay un margen considerable para que se produzcan contenciosos entre las autoridades competentes de los Estados miembros y la autoridad fiscal principal en lo referente a las solicitudes de dictamen por parte de la autoridad competente, a las auditorías de ingresos y a las cuestiones relativas a la fórmula de distribución.

1.9 El CESE considera que la Comisión Europea debería evaluar más en detalle el sistema de distribución propuesto. Al otorgar la misma importancia al factor de las ventas por destino que a los factores de activos y de mano de obra, la propuesta actual podría favorecer a los grandes Estados miembros con economías de consumo simplemente por su tamaño, y la exclusión casi total de las consideraciones sobre propiedad intelectual de la fórmula haría que fuese este un sistema basado en una visión obsoleta de la economía europea moderna, que no impulsaría o respaldaría el desarrollo de una economía inteligente.

1.10 El CESE considera que los proyectos de dos o más Estados miembros para armonizar la base imponible del impuesto de sociedades mediante una cooperación interestatal fomentan la convergencia en materia de legislación fiscal. No obstante, estas iniciativas deben establecerse de manera que no erijan nuevos obstáculos para la armonización europea, y no deberían intentar alcanzar acuerdos previos para el proyecto a nivel de toda a UE.

2. Contenido de la propuesta y antecedentes

2.1 El 16 de marzo de 2011, la Comisión aprobó una Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) (COM(2011)121/4; IP/11/319). El objetivo de la propuesta es permitir que las empresas que operan en varios Estados miembros de la UE puedan aplicar un conjunto único de normas para el cálculo de la base imponible del impuesto sobre sociedades. En la actualidad, las empresas deben calcular la base imponible en función de las normas de hasta veintisiete regímenes nacionales diferentes. Ello implica costes administrativos importantes, en particular para las pequeñas y medianas empresas, y supone una distorsión de la competencia en el mercado único.

2.2 Gracias a una BICCIS, se suprimirían, o al menos se reducirían, las barreras a las actividades transfronterizas en el interior de la UE, que frenan la plena realización del mercado único:

- los costes administrativos del cálculo de los impuestos («costes de cumplimiento en materia fiscal») se verían reducidos de manera significativa;
- la difícil cuestión de determinar los precios de transferencia en el seno de una empresa quedaría obsoleta, ya que el tratamiento fiscal sería el mismo en todos los países;

— sería posible la compensación transfronteriza de las pérdidas;

— el problema de la doble imposición quedaría resuelto de manera uniforme en toda Europa.

2.3 Según los cálculos de la Comisión, la BICCIS permitirá a las empresas de la UE ahorrar 700 millones de euros anuales en costes de cumplimiento, además de 1300 millones de euros gracias a la consolidación y hasta 1000 millones en las actividades transfronterizas. Además, la BICCIS aumentaría el atractivo de la UE para los inversores extranjeros.

2.4 Tal como está configurada de la Directiva, en última instancia dependerá de la decisión de los Estados miembros sobre el nivel de los tipos impositivos el que la introducción de una BICCIS influya o no negativamente en el nivel de los ingresos fiscales. Según los cálculos indicativos de la Comisión Europea, durante varios años no deberían esperarse efectos negativos sobre los ingresos, en particular porque la base imponible introducida por la BICCIS sería, en término medio, más amplia que la aplicable con arreglo a las diferentes disposiciones nacionales.

2.5 Sin embargo, en caso de compensación transfronteriza de pérdidas la base imponible tendería a reducirse. Una reducción de los costes de cumplimiento y un aumento del atractivo de la UE para los inversores de terceros países debería subsanar este inconveniente, al menos en parte.

2.6 Entre los elementos centrales de la propuesta sobre la BICCIS cabe citar las disposiciones relativas a su ámbito de aplicación, al cálculo de la base imponible, a la compensación transfronteriza de los resultados («consolidación»), a la distribución de la base imponible entre los Estados miembros y a la existencia de un interlocutor único para las empresas.

2.7 El ámbito de aplicación se limita a las personas jurídicas sujetas al impuesto sobre sociedades en la UE. Por consiguiente, la BICCIS no podrá aplicarse a las comunidades de bienes, a las personas físicas o a los fondos de inversión.

2.8 Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación podrán optar por una tributación según la BICCIS (artículo 6 de la propuesta de Directiva) que será aplicable durante un período inicial de cinco ejercicios fiscales, y después por períodos sucesivos de tres ejercicios (artículo 105 de la propuesta de Directiva).

2.9 La propuesta de Directiva incluye todas las disposiciones necesarias para un cálculo uniforme de la base imponible. Sin embargo, no hace referencia a ninguna una normativa contable específica, aun cuando algunas disposiciones reflejan los principios de la NIIF (Norma Internacional de Información Financiera). La determinación de la renta imponible se basa en la cuenta de resultados, y se ajusta a las prácticas habituales a nivel internacional.

2.10 Las empresas que opten por la BICCIS podrán compensar totalmente las pérdidas con sus beneficios en diferentes Estados miembros («consolidación»). En la actualidad, esto solo es posible de manera limitada o no lo es en absoluto, lo que constituye una desventaja fiscal importante para las partes de la empresa situadas fuera del país en el que están domiciliadas.

2.11 El ámbito de aplicación personal incluye básicamente a todos los grupos de sociedades domiciliados en la UE y a todos los establecimientos permanentes situados en ella. Las filiales quedan incluidas cuando la sociedad matriz controla más del 50 % de los derechos de voto y tiene más del 75 % del capital. Se incluyen en el ámbito de aplicación material las rentas obtenidas por todas las sociedades del grupo. El ámbito de aplicación territorial está limitado a la Unión Europea.

2.12 Los beneficios, determinados según las normas uniformes, se distribuirán entre los Estados miembros en los que opere la sociedad en función del volumen de actividad (económica) (medido en función del empleo, los activos y las ventas). La distribución se efectuará mediante una fórmula basada en los tres factores de creación de riqueza (mano de obra, ventas y activos). Se tomarán en consideración ciertos casos específicos (por ejemplo, en el sector financiero, para las entidades financieras y las empresas de seguros) mediante la adaptación de estos factores. En cada Estado miembro, el nivel de tributación será el que resulte de aplicar el tipo impositivo nacional a la parte del beneficio correspondiente.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE apoya decididamente el proyecto de establecer una BICIS, por considerar que constituye una medida significativa para superar las barreras fiscales del mercado único: desaparece la doble imposición, se elimina el trato discriminatorio de los establecimientos permanentes en el mercado único, se posibilita la compensación transfronteriza de las pérdidas y se pone fin al problema de los precios de transferencia.

3.2 El CESE ya ha abogado en ocasiones anteriores por la introducción de condiciones de competencia más libres y equitativas para fomentar las actividades transfronterizas, también en el ámbito fiscal⁽¹⁾. La última vez que el CESE presentó su posición fue el 14 de febrero de 2006, en su Dictamen sobre la creación de una base imponible consolidada común para el impuesto de sociedades en la UE⁽²⁾. La propuesta de Directiva tiene en cuenta en gran medida las anteriores observaciones del CESE.

3.3 Sin embargo, las pruebas presentadas por la Comisión son contradictorias. Mientras que, por una parte, la evaluación de impacto se refiere a un estudio de Deloitte que muestra que los desembolsos de cumplimiento en el caso específico de una multinacional que cree una nueva filial en otro Estado miembro podrían verse reducidos en más de un 60 %, un estudio de PWC basado en una muestra de grupos multinacionales establecidos evalúa que los costes de cumplimiento solo se verían reducidos en un 1 %. Otro estudio elaborado por Ernst and Young calcula que los costes de cumplimiento aumentarían en un 13 % puesto que los costes adicionales que supone preparar y rellenar las declaraciones fiscales y la consecuente gestión tributaria serían superiores a la reducción de costes esperada como resultado de la menor necesidad de recurrir a los precios de transferencia. Los costes administrativos de las autoridades fiscales aumentarían, ya que deberán gestionar un sistema nacional paralelamente al sistema de la BICIS.

3.4 La propuesta de Directiva implica, para las empresas, una reducción importante de los costes de cumplimiento de las

obligaciones fiscales, y para los Estados miembros, una reducción de los costes administrativos, aun cuando vaya a haber ciertos costes iniciales de adaptación.

3.5 En opinión del CESE, la supresión de las distorsiones de la competencia dentro de la UE provocadas por la existencia de distintas normativas fiscales tiene una importancia decisiva. Hoy por hoy, las decisiones de las empresas de la UE no se adoptan únicamente en función de criterios de competencia. Antes bien, con frecuencia pesan de manera significativa las consideraciones de «optimización fiscal»: por ejemplo, se realizan inversiones en investigación allí donde esos costes son deducibles, o se llevan a cabo actividades de alto riesgo allí donde las pérdidas puedan compensarse fiscalmente. Resulta contrario al principio fundamental del mercado único que las decisiones empresariales se vean distorsionadas por consideraciones fiscales, y ello tiene repercusiones negativas para el crecimiento y la creación de empleo.

3.6 No obstante, el CESE no ignora las inquietudes formuladas en numerosas instancias, y en particular por los parlamentos nacionales de nueve Estados miembros⁽³⁾ para quienes la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, de que ello pueda suponer una pérdida de soberanía nacional, una restricción de las posibilidades en materia de política fiscal, una disminución de la recaudación fiscal u otras consecuencias imprevistas.

3.6.1 Es cierto que, respecto de las empresas que opten por la BICIS, los Estados miembros ya no podrán utilizar medidas fiscales nacionales para cumplir objetivos de política económica, ya que la base imponible se fijará a nivel europeo. Por otra parte, para que este tipo de medidas orientadas al aumento de la competitividad y la creación de empleo puedan tener efectos positivos en el mercado único, deben adoptarse ahora a nivel europeo, pues de lo contrario se crearían condiciones diferentes para las empresas.

3.6.2 A medio y largo plazo, la BICIS puede dar lugar a un desplazamiento de la actividad económica y el empleo, cuando estos se hayan establecido en determinados lugares en función de incentivos fiscales nacionales. De hecho, la BICIS pretende evitar este tipo de distorsiones de competencia causadas por distintas ventajas fiscales. Por consiguiente, en opinión del CESE, la Comisión debería examinar detalladamente estos aspectos en el marco de un análisis socioeconómico, para que las instituciones de la UE y otras partes interesadas puedan evaluar mejor este tipo de consecuencias.

3.7 En principio, la BICIS respeta la soberanía fiscal de los Estados miembros, ya que estos son libres de fijar el nivel de tributación de la parte de la base imponible que les corresponde. Es la base imponible, y no los tipos impositivos, lo que se armonizará con la BICIS. Los Estados miembros podrán seguir fijando los tipos impositivos nacionales en función de sus preferencias de política presupuestaria. Sin embargo, es posible que temporalmente se registre una disminución de la recaudación, que solo podrá corregirse en el futuro mediante un incremento del tipo impositivo.

(1) Dictamen del CESE sobre «Política fiscal en la Unión Europea - Prioridades para los próximos años», DO C 48 de 21.2.2002, p. 73.

(2) Dictamen exploratorio a petición de la Comisión, DO C 88 de 14.4.2006, p. 48.

(3) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los parlamentos nacionales de Bulgaria, Irlanda, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido han remitido sendos dictámenes motivados al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea.

4. Observaciones específicas

4.1 Esta propuesta de Directiva de la Comisión es un gran éxito, aunque requiere una mayor precisión y también algunas modificaciones. En su conjunto, las normas propuestas permiten recaudar el impuesto sobre sociedades en función de los resultados económicos, evitar las distorsiones y prevenir la elusión.

4.2 El CESE acoge positivamente que, según la propuesta de Directiva, puedan optar por la BICIS empresas de todos los tamaños, independientemente de que desarrollen una actividad transfronteriza o solo a nivel nacional, aun cuando la propuesta de Directiva vaya dirigida principalmente a aquellas empresas o grupos que operan en un contexto transfronterizo. Sin embargo, facilitará también la situación de las pequeñas y medianas empresas que desean extender sus actividades más allá de las fronteras, ya que con la BICIS se beneficiarán de importantes ventajas en los costes respecto de lo que les supondría la imposición de muchos de los regímenes nacionales. Para las pequeñas y medianas empresas que están constituidas como sociedades con limitación de responsabilidad, la opción de la BICIS resulta ventajosa. Sin embargo, esto no se aplica al gran número de pequeñas y medianas constituidas como empresarios individuales o comunidades de bienes, que no están sujetas al impuesto sobre sociedades.

4.3 Desde esta perspectiva, el Comité ya no defiende la inmediata aplicación obligatoria de la BICIS, sino que se pronuncia por su carácter facultativo durante la fase de introducción. A largo plazo, sin embargo, la BICIS debería ser obligatoria, al menos cuando se supere un determinado umbral, para las empresas con actividades transfronterizas. Además, mantener en el tiempo el carácter optativo de la BICIS ocasionaría considerables cargas administrativas permanentes a los Estados miembros, ya que, además de aplicar el nuevo sistema de la BICIS, deberían seguir aplicando el actual régimen tributario de las sociedades.

4.4 El cálculo global de todos los beneficios y pérdidas de los miembros admisibles de un grupo («consolidación») es la clave para eliminar las barreras fiscales en el mercado único y constituye la principal ventaja de la BICIS. La consolidación constituye la única manera de garantizar ventajas como la compensación transfronteriza de las pérdidas, el fin del problema de los precios de transferencia, la posibilidad de establecer una estructura societaria fiscalmente neutra en toda la UE, la eliminación de la doble imposición y la igualdad de trato entre las filiales de la UE y los establecimientos permanentes de la UE. Por consiguiente, la consolidación debe apoyarse sin reservas. En efecto, debe considerarse como la «gran» solución, frente a la solución «parcial» que representaría una base imponible del impuesto sobre sociedades sin consolidación.

4.5 Con la definición del ámbito de aplicación personal, material y territorial, el ámbito de aplicación de la BICIS está debidamente determinado. Determinar el ámbito de aplicación personal en función de los criterios formales antes mencionados tiene la ventaja de que estos criterios son manejables, verificables, y menos sensibles a las variaciones. Desde la perspectiva de las empresas, se trata por tanto de criterios fáciles de aplicar y que ofrecen seguridad jurídica, aunque esto sólo es parcialmente cierto respecto de las normas de incorporación al grupo y abandono del mismo. La definición amplia del ámbito de aplicación material, que incluye la totalidad de las rentas obtenidas, resulta adecuada para evitar los problemas de delimitación. También el ámbito de aplicación territorial, limitado a la

Unión Europea, es apropiado. Un ámbito más amplio que incluyese todas las rentas obtenidas a nivel mundial habría requerido, debido a la falta de disposiciones a escala mundial sobre el cálculo de beneficios, conciliaciones muy onerosas.

4.6 En opinión del CESE, la distribución de la base imponible entre Estados miembros en función de los factores correspondientes a mano de obra, activos y ventas es más lógica, por su relación concreta con la realidad económica, que un cálculo basado en indicadores macroeconómicos clave.

4.6.1 La fórmula uniforme de distribución permite evitar las distorsiones y la doble imposición. Al tenerse en cuenta varios factores, se limita considerablemente la posibilidad de que los sujetos pasivos puedan atribuirlos a un Estado miembro con el tipo impositivo más bajo posible. El uso de un método alternativo de distribución requiere normas de delimitación más claras, y una justificación específica. Estas normas serían necesarias, por ejemplo, para el sector financiero (bancos y empresas de seguros), debido a las particularidades de sus modelos de empresa.

4.6.2 No obstante, subsiste el riesgo de que algunos Estados miembros no apliquen la fórmula de manera uniforme, de modo que la suma de todas las partes de cuota imponible atribuidas sea mayor o menor que la totalidad del ingreso que habría efectivamente que atribuir. En este caso se produciría una tributación múltiple o reducida de la renta total que ha de ser distribuida. La Comisión debe abordar este aspecto mediante la adopción rápida de disposiciones de ejecución.

4.6.3 Por lo que respecta a la determinación de los activos que deben ser incluidos en el factor activos, se necesita una definición más detallada de la propiedad económica y del uso efectivo, y es preciso examinar la manera de incluir la propiedad intelectual. Por lo que respecta al factor mano de obra, dividido en dos partes, una distribución en función del número de asalariados es simple y fácil de aplicar, pero puede también ser problemática, en particular cuando una actividad se lleva a cabo «bajo el control y la responsabilidad» de un miembro del grupo. Algunos estudios señalan que una distribución de los beneficios en función del factor empleo puede tener efectos económicos negativos para el mercado de trabajo. A la vista de los diferentes sistemas de seguridad social y de pensiones utilizados en la UE, la inclusión de las prestaciones sociales y de las pensiones podría ocasionar conflictos entre los Estados miembros. El factor ventas está orientado al mercado y podría favorecer indebidamente a los Estados miembros más grandes simplemente por su tamaño. Debería examinarse la conveniencia de suprimirlo o reequilibrarlo en la fórmula de distribución.

4.7 La base imponible es, en término medio, más amplia que la aplicada actualmente en los Estados miembros. Ello implicará, en una primera fase, un aumento de los ingresos fiscales. En cambio, la compensación transfronteriza de las pérdidas puede conducir a una carga fiscal menor. El CESE considera que la BICIS debe concebirse de modo que sea neutra en cuanto a los ingresos. Por este motivo, el CESE respalda la posibilidad, prevista en la Directiva, de que los Estados miembros adapten sus tipos impositivos de modo que no conlleven ni un aumento ni una reducción de la carga fiscal.

4.8 El método elegido para calcular la base imponible se ajusta a las normas internacionales, y en particular a las de veinticinco de los veintisiete Estados miembros. El CESE lo considera apropiado. La propuesta de Directiva no hace ninguna referencia a las normas contables de la NIIF, ya que el objeto de la BICIS es ofrecer un marco normativo para el cálculo independiente de los beneficios a efectos fiscales. Sin embargo, algunas de estas disposiciones reflejan los principios de la NIIF, que por otra parte han ido cambiando desde que se iniciase el proyecto de la BICIS, hace ya muchos años.

4.9 Algunas de estas normas necesitan verdaderamente precisarse en mayor medida, para evitar una fragmentación en el momento de su aplicación a nivel nacional. En particular, faltan ciertas definiciones, y algunos conceptos jurídicos no se utilizan de manera suficientemente concreta (por ejemplo los de «activos/elementos del inmovilizado» o «costes de adquisición y construcción»). La ausencia de disposiciones detalladas para algunos sectores, como por ejemplo el tratamiento de los activos financieros, o la imprecisión de otras, como por ejemplo las relativas a la identificación del propietario económico, ponen en peligro la uniformidad de la aplicación.

4.10 Cabe plantearse también la conveniencia de una cláusula general antifraude en la forma escogida. Según la propuesta de Directiva, las operaciones artificiales, realizadas con el único fin de eludir impuestos, no se tendrán en cuenta a efectos del cálculo de la base imponible (artículo 80 de la propuesta). La aplicación o la interpretación de una norma general antifraude de este tipo ocasionará dificultades importantes, ya que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, el fraude debe probarse en cada caso particular.

4.11 El CESE acoge positivamente que se evite la doble imposición de las rentas generadas fuera de la UE gracias a la aplicación sistemática de la exención de dichas rentas. De esta manera, las empresas de la UE solo están sujetas al régimen fiscal del mercado extranjero. El CESE no entiende por qué, según la propuesta de la Comisión, sería necesario desviarse de este principio cuando el impuesto en el extranjero es muy bajo. El CESE se interroga sobre la conveniencia del cambio al método del crédito fiscal cuando el impuesto extranjero sea demasiado bajo, ya que ello puede afectar no solo a las situaciones fraudulentas, sino también a las actividades comerciales normales.

4.12 El CESE considera asimismo que la posibilidad de constituir provisiones resulta excesivamente restringida.

4.12.1 La constitución de provisiones se limita exclusivamente a las actividades y transacciones sujetas a obligaciones legales. Esto excluye las obligaciones resultantes de actividades puramente mercantiles. En opinión del CESE, esto no se justifica desde un punto de vista económico, ya que el rendimiento económico, y por tanto los beneficios imposables, también están limitados por las cargas puramente mercantiles.

4.12.2 Por lo que se refiere a las provisiones para cubrir obligaciones legales, conviene clarificar las exigencias relativas a la probabilidad mínima de su utilización. Tampoco se han determinado en la medida suficiente los criterios para una estimación fiable. A falta de mayor precisión, el tratamiento de las provisiones para las pérdidas inminentes resulta poco claro en los detalles. De la misma manera, las provisiones para pensiones

no se mencionan en la normativa, aunque deben tenerse en cuenta; de lo contrario, las disposiciones específicas relativas a la valoración quedarían sin efecto.

4.12.3 En cuanto a los riesgos específicos, reconocidos por la normativa de la UE, de determinados sectores de actividad, la propuesta de Directiva no ofrece mayor precisión, ni delega en la Comisión competencia alguna de ejecución. Únicamente se presenta una disposición específica sobre la deducibilidad de las provisiones técnicas de las empresas de seguros, en la que se concede a los Estados miembros la opción de permitir la deducción de las provisiones de estabilización.

4.12.4 Se necesitan disposiciones más detalladas en particular para el sector financiero, a fin de tener en cuenta sus particularidades asociadas a los riesgos (en el contexto de la crisis financiera). Hacen falta, en particular, disposiciones detalladas para el tratamiento de los derivados y los arrendamientos. Además, es necesario adoptar una norma que prevea, bien la deducibilidad de las provisiones técnicas bancarias (para los riesgos bancarios en general), bien la depreciación de los activos financieros. Asimismo, la Directiva debería incluir disposiciones específicas para el sector financiero, como ocurre ya para las empresas de seguros.

4.13 Es apropiado no autorizar la deducción del impuesto mismo sobre sociedades ni de impuestos similares. No obstante, conviene volver a examinar de forma crítica la lista de impuestos nacionales no deducibles que figura en el anexo III de la propuesta de Directiva sobre la BICIS (que se refiere al artículo 14). El impuesto sobre sociedades no puede compararse con el impuesto sobre los seguros, que debería no ser deducible solo en el caso de los impuestos recaudados a nivel nacional. Mientras la tasa sobre los seguros se calcule a partir de la prima y las compañías de seguros la registren como un ingreso, debería ser posible deducirla como gasto de explotación.

4.14 Parece apropiado, en la perspectiva del principio de equidad tributaria, fijar un tipo de interés de descuento, dado que la libre elección daría lugar a un margen de apreciación demasiado amplio. En este sentido, el hecho de que se permita, a título excepcional, recurrir a tipos de interés convenidos, no deja de ser problemático.

4.15 La propuesta prevé la posibilidad de reagrupar las amortizaciones en vez de considerarlas individualmente. Se trata de una disposición apropiada. La técnica de la amortización en grupo permite una financiación interna de las empresas. Sin embargo, con unas tasas de amortización de solo el 25 %, una gran parte de la amortización total solo se contabilizaría en el momento de la realización de la inversión de sustitución. Por este motivo, convendría aumentar de manera apropiada la tasa de amortización para las amortizaciones en grupo.

4.16 El hecho de limitar la amortización excepcional a los activos no amortizables cuando se demuestra una pérdida de valor de forma permanente limita de manera excesiva la posibilidad de tener en cuenta las pérdidas. Además, la idea de la «pérdida de valor de forma permanente» no es suficientemente precisa. Se excluyen de la amortización excepcional los activos cuyo producto esté exonerado del impuesto, por ejemplo las acciones de sociedades. Esto podría tener consecuencias negativas para las sociedades de cartera y las entidades de capital-riesgo.

4.17 El CESE considera que crear una «ventanilla única» para determinar la base imponible resulta útil para simplificar los procedimientos fiscales, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, y para garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones para todos los contribuyentes, pero esto implica una verdadera cooperación administrativa al respecto entre Estados miembros que actualmente no existe, concretamente en lo que se refiere al control eficaz de los perímetros consolidados (empresas, filiales, establecimientos permanentes) que cambiarán cada año. La comunicación automática de información debe convertirse en la norma, como ocurre en el ámbito del IVA intracomunitario.

4.18 Conviene señalar que todas las comunicaciones con las administraciones fiscales tendrán lugar exclusivamente entre el llamado «sujeto pasivo principal» del grupo y la administración fiscal principal que le sea atribuida. De esta manera, la coordinación de las diferentes administraciones fiscales nacionales dejaría de ser necesaria. El CESE expresa su satisfacción por la supresión de las cargas administrativas que ello implica tanto para los sujetos pasivos como para las administraciones fiscales.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Punto 1.4

Modifíquese

«1.4 En lo que respecta al ámbito de aplicación de la BICCIS, el CESE ya no considera que sea necesario aplicarla inmediatamente de manera obligatoria, sino que se pronuncia por su carácter facultativo durante la fase de introducción. No obstante, a largo plazo, y una vez superado cierto umbral, la BICCIS debería tener carácter obligatorio para las empresas que realizan operaciones transfronterizas. Además, mantener en el tiempo el carácter facultativo de la BICCIS ocasionaría considerables cargas administrativas permanentes a los Estados miembros, ya que, además de aplicar el nuevo sistema de la BICCIS, deberían seguir operando con el actual régimen tributario de las sociedades.»

La enmienda se rechaza por 70 votos a favor, 90 en contra y 15 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Por una fiscalidad más inteligente para la UE: propuesta de revisión de la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 168 final

(2012/C 24/13)

Ponente: **Eric PIGAL**

El 29 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

y la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Por una fiscalidad más inteligente para la UE: propuesta de revisión de la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos y de la electricidad»

COM(2011) 168 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 158 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 En un momento en que muchos Estados miembros están definiendo sus estrategias para salir de la crisis económica y financiera, la revisión de la Directiva sobre la imposición de la energía brinda la oportunidad de conciliar los objetivos medioambientales y económicos. Permite a los Estados miembros que así lo desean trasladar una parte de la fiscalidad sobre el trabajo o el capital hacia una forma de imposición que fomente comportamientos respetuosos del medio ambiente y favorables a la eficiencia energética, de conformidad con los objetivos de la Estrategia «Europa 2020».

1.1.2 Europa no puede conformarse con los objetivos que se ha fijado en materia de política energética. Debe dotarse de los medios necesarios para alcanzarlos. A tal fin, deberá enviar una «señal de precios» fuerte. Es éste un medio eficaz, si no el único, para imponer el cambio de mentalidades y comportamientos que se precisa.

1.1.3 La revisión de la Directiva sobre la imposición de la energía (DIE) constituye, sin lugar a dudas, una mejora con respecto a la versión inicial. En efecto, gracias a la introducción de dos factores destinados a medir/gravar la energía, la Directiva es más precisa y pertinente. El factor del «impuesto sobre el CO₂» complementa el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE).

1.1.4 Sobre la base de los dos factores impositivos, es preciso tratar/gravar la mayor parte de los tipos de energía de manera uniforme en función de su emisión de CO₂ y de su contenido energético. Cabe señalar, sin embargo, que la electricidad no está sometida al mismo tratamiento que las demás energías.

1.1.5 Pese a ser dolorosa en el momento, la señal de precios que envía la fuerte imposición de los carburantes prepara a los consumidores europeos de energía a las inevitables carencias y restricciones, al favorecer las inversiones y los esfuerzos en materia de ahorros de energía, el atractivo y el desarrollo de las energías renovables, la resistencia a las crisis del petróleo, etc.

En cambio, esta señal de precios ligada a la imposición no funciona en el caso de los combustibles, y podría seguir sin funcionar con la revisión de la DIE. Los consumidores no pueden beneficiarse de los esfuerzos e inversiones en materia de ahorros de energía sobre los combustibles, y sufren las consecuencias de las fluctuaciones imprevisibles del mercado.

1.1.6 El mayor atractivo de los ahorros de combustible para los consumidores también redundaría en beneficio de las empresas del sector, al acelerar la renovación de los equipos y ofrecer nuevas oportunidades de mercado.

1.1.7 Varios sectores industriales que son grandes consumidores de energía y hasta ahora no entraban en el ámbito de aplicación de la DIE se han vuelto a incorporar en la Directiva, con razón.

Sin embargo, otros sectores quedan excluidos, total o parcialmente, por ejemplo:

- agricultura, construcción, obras públicas,
- transporte público y de las fuerzas armadas, recogida de residuos, administraciones públicas,
- ambulancias (pero no los taxis), transporte aéreo, transporte marítimo comunitario,
- electricidad consumida por los hogares, etc.

Resulta difícil encontrar el hilo conductor de todas estas excepciones, lo cual podría transmitir un mensaje poco claro a quienes no se benefician de ellas.

1.1.8 Al contrario de lo que se indica en la Comunicación de la Comisión Europea, la nueva DIE no define marco alguno ni toma posición, ni siquiera presenta recomendaciones sobre la utilización por los Estados miembros de una parte o de la totalidad de los ingresos obtenidos con el nuevo régimen de imposición para encaminar la oferta hacia las nuevas tecnologías o una energía más limpia.

1.1.9 Sin embargo, el CESE no puede por menos que señalar que la DIE contribuye a desarrollar el mercado único, al contemplar la armonización de la fiscalidad energética y permitir que se logre este objetivo.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El Comité respalda los esfuerzos de la Comisión Europea dirigidos a alcanzar los objetivos de la Estrategia «Europa 2020». La revisión de la DIE va claramente en este sentido, al contribuir, en particular, a:

- fomentar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente,
- proteger el mercado interior e impulsar el crecimiento, y
- permitir la reducción del coste del trabajo y de los déficit presupuestarios.

1.2.2 No obstante, el Comité lamenta que la revisión de la DIE no sea más ambiciosa y coherente. En efecto, antes incluso de que el texto se presentara (y negociara) en el Consejo, la Comisión Europea tomó la iniciativa de incluir en el texto excepciones o derogaciones cuya finalidad era no desagradar a ciertos Estados miembros o satisfacer a otros.

En las futuras negociaciones con el Consejo, la Comisión podría quedarse sin margen de maniobra, y arriesgarse a desvirtuar definitiva y peligrosamente el espíritu de la revisión, tal y como se nos ha presentado.

1.2.3 Cabe prever reticencias e incluso oposición por parte de los Estados miembros. Sin embargo, el Comité considera que

Europa, y en particular la Comisión Europea, debería ser capaz de imponer medidas a los Estados miembros, con mayor razón cuando algunos de ellos sufren a nivel nacional el bloqueo, de las decisiones necesarias para alcanzar a escala europea unos objetivos unánimemente aceptados.

1.2.4 De hecho, la Comisión Europea debe prepararse y resistir a las medidas de presión de quienes desean impedir todo cambio, poniendo de manifiesto los «posibles costes adicionales» o las «peligrosas pérdidas de competitividad». Aunque, naturalmente, debe animar a los Estados miembros a considerar ciertas situaciones tan minoritarias como delicadas, también debe «mantener el rumbo» de los objetivos energéticos europeos, y destacar las ventajas estratégicas de la innovación en las nuevas energías, la creación de empleo y el crecimiento inducidos, la mejora de la calidad de vida, etc.

1.2.5 El Comité sugiere que, para reducir las probables reticencias de los Estados miembros, la Comisión Europea defina unas soluciones que permitan acompañar los cambios impuestos y, en la medida de lo posible, las incorpore al texto propuesto. Consideramos que este planteamiento es preferible a las concesiones previas a las negociaciones que se avecinan con los Estados miembros, tanto más cuanto que también permitiría a los consumidores prepararse para los cambios deseados.

2. Introducción

2.1 Resumen

2.1.1 El texto examinado no es una nueva directiva sino una revisión de la DIE. En principio, la revisión debería entrar en vigor el 1 de enero de 2013. Esta fecha coincide con la tercera fase del RCDE UE.

2.1.2 Para cada carburante o combustible, la directiva revisada introduce **dos factores** de imposición, que apuntan cada uno hacia un objetivo propio:

- la imposición ligada a la **emisión de CO₂**, que tiene por objeto reducir la **contaminación** provocada por los gases de efecto invernadero, y
- la imposición ligada al **contenido energético**, cuya finalidad es reducir el **consumo** energético, con independencia del producto energético utilizado.

2.1.3 Para los carburantes:

- **2013**, el impuesto sobre el CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂
- **2018**, el impuesto sobre la energía será de **9,6 euros** por gigajulio.

2.1.4 Para los combustibles:

- **2013**, el impuesto sobre el CO₂ será de **20 euros** por tonelada de CO₂
- **2013**, el impuesto sobre la energía será de **0,15 euros** por gigajulio.

2.1.5 Cabe recordar que la actual DIE, al igual que su propuesta de revisión, introducen unos **niveles mínimos de imposición**. Por lo tanto, los Estados pueden fijar unos tipos más elevados y, de hecho, es lo que hacen la mayor parte de ellos.

2.2 Contexto

2.2.1 Esta propuesta de revisión se suma a una serie de directivas anteriores, en particular:

- **2003/96/CE**: directiva relativa a la **imposición de la energía** (DIE), que debe revisarse;
- **2003/87/CE**: directiva por la que se definen los **gases de efecto invernadero** y se establece el **RCDE UE** para el CO₂;
- **2009/29/CE**: directiva por la que se revisan las cuotas de emisión a partir de 2013;
- **2006/32/CE**: directiva relativa a la **eficiencia energética**; definición de los PCI ⁽¹⁾ en el anexo II;
- **2009/28/CE**: directiva en la que se enuncian los **criterios de sostenibilidad**, en particular para los carburantes y combustibles hechos de biomasa.

2.2.2 A fin de completar el examen de la propuesta de revisión de la DIE, el presente dictamen se basa asimismo en datos complementarios presentados en la Comunicación ⁽²⁾ y en la nota ⁽³⁾ preparada por la Comisión Europea.

2.2.3 Es importante señalar que el trabajo llevado a cabo por la Comisión Europea para poner en marcha esta política europea se inscribe en un contexto internacional que incide de forma significativa en los diferentes elementos, en particular en los aspectos:

- **reglamentario**: el Convenio de Chicago limita de manera estricta y vinculante la fiscalidad sobre la aviación;
- **del mercado**: la investigación ha permitido extraer aceites de esquisto bituminoso. Este descubrimiento ha permitido la explotación de nuevos sitios, aumentando así, de hecho, la oferta de energía fósil. También ha alterado por completo el mercado del gas: al caer el precio de esta energía a nivel mundial, se ha reducido el atractivo de otras energías, en particular las energías renovables;
- **estratégico**: los acontecimientos en África del Norte y Oriente Medio afectan de manera muy significativa no solo el precio de los carburantes sino también el posicionamiento de los Estados miembros con respecto a las energías de estos países;
- **medioambiental**: es preciso tener en cuenta los acuerdos de Kioto y los debates de Cancún y, en su caso, adaptar consecuentemente la estrategia y las políticas europeas;
- **de la opinión pública**: lo ocurrido en Fukushima ha mostrado hasta qué punto un acontecimiento tan grave como inesperado puede afectar a la opinión pública. Las estrategias y decisiones de los Estados miembros y de la Unión no

pueden permanecer insensibles a situaciones como ésta. Es evidente que las autoridades deben adaptar rápidamente su política.

2.2.4 La cuestión que se plantea, pues, es la de volver a situar la problemática de la fiscalidad de la energía en una perspectiva internacional:

- a falta de acuerdo global internacional, ¿qué precio de referencia puede fijarse en Europa para el CO₂?
- también conviene examinar la idea de un impuesto internacional y general.

2.3 Cronología

2.3.1 La anterior directiva (2003/96/CE) se elaboró a raíz de una propuesta de la Comisión Europea de 1996. Tras largas negociaciones en el Consejo de la Unión Europea se modificó sustancialmente esta propuesta para tener en cuenta las especificidades nacionales. Las enmiendas consistieron en proponer una aplicación muy progresiva, acompañada de períodos transitorios, derogaciones y exenciones. Finalmente, la propuesta de directiva de 1996 se aprobó en 2003.

2.3.2 Su aplicación en los Estados miembros, la evolución del mercado de la energía y la toma de conciencia del impacto medioambiental y climatológico del consumo de energía pusieron de manifiesto varias deficiencias y posibilidades de mejora (véanse más adelante).

2.3.3 Los trabajos sobre la revisión de esta directiva comenzaron en 2005. En 2007 se acometió un primer intento centrado en la utilización del gasóleo profesional, que no prosperó en el Consejo. En sus conclusiones de marzo de 2008, el Consejo Europeo solicitó una nueva propuesta de revisión, que se convirtió en una prioridad para la Comisión Europea en su examen anual 2011 del crecimiento.

El 12 de abril de 2011, el Colegio de Comisarios aprobó la propuesta de revisión de las disposiciones de la Directiva relativa a la imposición de la energía.

3. Observaciones generales

3.1 La revisión de la Directiva DIE tiene por objeto, en primer lugar, responder a las nuevas prioridades de la Unión Europea, tal y como se definen, en particular, en la **Estrategia «Europa 2020»**:

- lucha contra el cambio climático,
- prioridad al crecimiento sostenible,
- una economía más verde y competitiva,
- participación en la armonización fiscal,
- reducción de la fiscalidad del trabajo,
- ayuda a los hogares con bajo nivel de ingresos,
- saneamiento presupuestario de los Estados miembros.

⁽¹⁾ PCI: poder calorífico inferior de los productos energéticos y la electricidad.

⁽²⁾ COM(2011) 168 final.

⁽³⁾ Memo 11/238.

3.2 Asimismo, responde a la «**norma de los 20/20/20**» de la estrategia sobre el clima y la energía de la UE para 2013-2020:

- reducir los gases de efecto invernadero en un 20 %,
- producir un 20 % de energía renovable en 2020, y
- mejorar la eficiencia energética en un 20 %.

3.3 También pretende **corregir** las deficiencias o lagunas de la **anterior DIE**:

- los tipos mínimos actuales se aplican generalmente a la cantidad consumida, y no tienen en cuenta el valor energético ni la contaminación;
- esta situación induce comportamientos que contradicen los objetivos de la UE, por ejemplo, al fomentar el consumo de carbón y penalizar el de la energía renovable;
- la actual DIE no prevé incentivos para fomentar el recurso a tipos de energía alternativos; la mayor tributación, por ejemplo, es para el etanol;
- la insuficiente coordinación entre la DIE y el RCDE UE respecto de la emisión de CO₂ conduce, según los sectores, a una doble imposición o a la ausencia de imposición.

3.4 Esta revisión tiene en cuenta las **limitaciones de origen externo**:

- la reestructuración y modernización de los sistemas fiscales;
- la crisis económica, que ha reducido los márgenes de maniobra de los Estados miembros y aumentado la presión presupuestaria;
- la aparición tangible y mensurable de los primeros efectos del cambio climático;
- las tensiones internacionales, que provocan trastornos y preocupación en el mercado internacional de la energía.

3.5 Por último, también debe tomar en consideración **limitaciones de origen interno**:

- evitar que la fiscalidad de la energía sea discriminatoria o provoque distorsiones de la competencia entre las empresas de los Estados miembros, y
- a la inversa, limitar las distorsiones debidas a la falta de armonización fiscal de la energía en Europa.

4. Observaciones específicas

4.1 Elementos principales

4.1.1 Recordando lo señalado en la introducción, el punto principal de la propuesta es (artículo 1) la definición de los **dos factores impositivos**. Además, confirma (artículo 4) que los tipos calculados son **niveles mínimos** que los Estados miembros pueden rebasar, y que estos niveles serán reevaluados cada tres años.

4.1.2 El otro punto esencial de la propuesta es la introducción (artículo 4, apartado 3) de una nueva obligación para los Estados miembros, que deberán aplicar a **todos los productos** utilizados para un mismo fin (combustible o combustible) **los mismos niveles de imposición**, calculados a partir de su emisión de CO₂ y su contenido energético.

4.1.3 En la directiva inicial, los niveles mínimos de imposición se establecían por producto (y según un uso determinado), sin que estuvieran vinculados unos con otros.

4.1.4 Con esta modificación, los Estados miembros deberán volver a calcular sus niveles impositivos (nacionales) para comprobar que respetan las mismas proporciones que las que se definen para los niveles mínimos europeos de imposición (véanse los cuadros A, B y C del anexo I de la DIE revisada).

4.1.5 Esta obligación se aplica a los carburantes y a los combustibles. Se aplicará a partir del 1 de enero de **2013 para los combustibles** y a partir de **2023 para los carburantes**; la diferencia de plazo se explica por la voluntad de tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros.

4.1.6 Sin embargo, dado que los niveles mínimos de imposición se recogen en un cuadro separado (cuadro D), la limitación de la proporcionalidad y el alineamiento de los niveles impositivos **no se aplica a la electricidad**.

4.1.7 La **electricidad** sigue estando sometida a un impuesto que recae en el consumidor final («en el enchufe») para el factor «impuesto sobre la energía», a fin de evitar la doble imposición: en la producción y el consumo.

4.1.8 Como el consumo de electricidad no emite CO₂, el impuesto sobre el CO₂ sólo puede recaer en los **productores de electricidad**. La DIE no se aplicará a las grandes instalaciones, que están sometidas al **RCDE UE**.

En este contexto, la electricidad de origen **nuclear** no está sometida al impuesto sobre el CO₂ (no hay emisiones), sino al impuesto sobre el consumo de energía.

4.1.9 Para integrar la Directiva 2003/87/CE sobre las cuotas de CO₂ y evitar solapamientos, la Directiva revisada propone (artículo 14, apartado 1, letra d) que los productos energéticos utilizados para actividades sometidas al **RCDE UE** queden exentas del impuesto sobre el CO₂. Al mismo tiempo, determinadas actividades que hasta ahora estaban excluidas del RCDE UE pasan a formar parte del **ámbito de aplicación de la DIE**.

4.2 Los sectores particulares

4.2.1 La propuesta también tiene en cuenta el hecho de que determinados sectores pueden verse expuestos a riesgos de **fuga de carbono** (artículo 14 bis), y propone establecer una desgravación para cada instalación afectada hasta el año 2020. Esta desgravación se calculará a partir del consumo anual medio de productos energéticos durante un período de referencia.

4.2.2 Determinadas actividades que hasta ahora quedaban **exentas del impuesto** (artículo 2), pasan a formar parte de su ámbito de aplicación, ya sea por su componente CO₂ o por su contenido energético.

4.2.3 Respecto de los tipos diferenciados de imposición (artículo 5), la única modificación se refiere a la exclusión de los taxis de esta disposición.

4.2.4 El **transporte aéreo** (salvo el transporte privado) y el **transporte marítimo** comunitario (salvo la navegación de recreo privada) quedan exentos de la DIE.

4.2.5 Los **carburantes** podrán gravarse **como combustibles** (artículo 8) en determinados sectores:

- la agricultura, horticultura, piscicultura y silvicultura,
- los motores fijos,
- la construcción, ingeniería civil y obras públicas,
- los vehículos sin autorización de circular en carretera.

4.2.6 Por lo que se refiere a la **agricultura** y sus emisiones de CO₂, la Comisión Europea prevé analizar (artículo 14 bis) si se trata de un sector afectado por la «**fuga de carbono**», en cuyo caso autorizaría a los Estados miembros a conceder una desgravación a la imposición a las explotaciones agrarias.

Además, en lo que respecta al impuesto sobre el **contenido energético**, la Comisión Europea concederá (artículo 15, apartado 3) una exención completa si el sector agrario puede ofrecer una **contrapartida en el ámbito de la eficiencia energética**, dejándose la interpretación de este concepto a la libre apreciación de cada Estado miembro.

4.2.7 Los **biocarburantes** (artículo 16) dejan de estar gravados como sus equivalentes fósiles. Se aplicará el impuesto general energético (sobre su contenido energético).

4.2.8 Sin embargo, la diferencia estriba en el impuesto sobre el CO₂. Los biocarburantes no son todos renovables: algunos pueden emitir más CO₂ que el que consumen. Los **biocarburantes renovables** no estarán sujetos, dado que, por su naturaleza, su emisión de CO₂ se considera nula. Por su parte, los **biocarburantes no renovables** estarán sujetos al impuesto CO₂, al igual que los productos convencionales.

4.2.9 Hasta **2023**, los Estados miembros podrán seguir aplicando unos tipos de imposición específicos más bajos que los niveles mínimos establecidos por la DIE.

4.2.10 En cuanto a los **combustibles y la electricidad de los hogares** (y de las organizaciones caritativas), los Estados miembros conservan (artículo 15, apartado 1, letra h) la facultad de una exención, total o parcial.

5. Dictamen del comité económico y social europeo

5.1 Principales elementos de la DIE

5.1.1 Sin lugar a dudas, la toma en consideración de **dos factores** para calcular la imposición energética constituye un avance con respecto a la anterior directiva. En primer lugar, responde a los dos objetivos de la Estrategia Europa 2020, a saber, reducir la emisión de CO₂ y el consumo energético.

Además, mide de manera **más precisa** (que con un solo criterio) los efectos perjudiciales del consumo energético: contaminación y consumo excesivo en relación con las reservas mundiales.

5.1.2 La propuesta de DIE revisada impone un impuesto sobre el **CO₂ a nivel nacional**, de cada Estado miembro. Cabe recordar que ya existe otro dispositivo a **nivel europeo**: la adquisición de derechos de emisión en el marco del RCDE UE.

Una instalación que entre en el ámbito del RCDE UE no podrá, además, estar sometida a la imposición prevista en aplicación de la DIE, sino que quedará exenta. De esta forma, la DIE evita la **doble imposición CO₂** para ambos dispositivos. A la inversa, la DIE permite establecer un instrumento de imposición que también se aplica a las pequeñas instalaciones, que hasta entonces quedaban excluidas del RCDE UE por su tamaño.

El CESE apoya esta propuesta de integración del RCDE UE en la DIE, dado que permite **corregir el RCDE UE**, que excluía el 50 % de las emisiones de CO₂ de los carburantes y combustibles.

5.1.3 No todas las energías son igualmente contaminantes. Algunas, más densas, permiten un consumo más elevado que otras. Por lo tanto, el **ajuste equitativo** entre las fuentes de energía que propone la directiva revisada es, en principio, coherente y justo.

Conlleva, sin embargo, fuertes **aumentos de la imposición** para determinadas energías, actualmente menos gravadas en determinados Estados miembros. El ejemplo más claro es el gasóleo, para el que el tipo mínimo impositivo debería ser superior al de la gasolina, habida cuenta de la emisión de CO₂ ligeramente superior pero, sobre todo, de su contenido energético más elevado. Sin embargo, en muchos Estados miembros la **situación actual es exactamente la contraria**. Como el gasóleo se grava menos que la gasolina, el parque automovilístico está claramente orientado hacia los motores diesel.

5.1.4 El Comité coincide con la Comisión en que, como el gasóleo es actualmente más barato que la gasolina, el mercado del refinado está actualmente perturbado por la excesiva demanda de gasóleo con respecto a la de gasolina. Una mayor imposición del gasóleo permitirá restablecer el equilibrio.

5.1.5 No obstante, el CESE también advierte a la Comisión Europea que la **inversión de las diferencias** de precios entre la **gasolina y el gasóleo** podría tener como consecuencia una fuerte desorganización del mercado de la industria automovilística e incrementar el peso que soportan los hogares para el transporte en automóvil. En este caso también, la transición debería ser progresiva.

5.1.6 Paradójicamente, en lo que respecta a los carburantes, los **elevados impuestos han protegido a los consumidores** frente a las crisis del petróleo. En efecto, los precios elevados incitan a reducir el consumo de manera preventiva, y los impuestos elevados reducen la proporción de los carburantes, sensible a las variaciones (choques) del mercado.

5.1.7 En las últimas décadas, los constructores han tenido la capacidad y la oportunidad de invertir en I+D, reduciendo así el consumo de sus motores. A pesar de las reiteradas crisis del petróleo, el sector del transporte nunca se ha encontrado paralizado.

5.1.8 Partiendo de este análisis, el CESE observa que el impuesto sobre el **CO₂ es idéntico** para los carburantes y combustibles. Ascenderá a 20 euros por tonelada de CO₂, es decir, a título de ejemplo, **0,0533 euros por litro** para todos los gasóleos (ya sean de calefacción o no).

Sin embargo, manifiesta su sorpresa por el hecho de que el **impuesto general energético** sea:

- para los **carburantes**, de 9,6 euros por gigajulio, es decir, **0,316 euros por litro** de gasóleo, y
- tan débil para los **combustibles**: 0,15 euros por gigajulio, es decir, **0,0054 euros por litro** de gasóleo de calefacción.

5.1.9 Ésta es la razón por la que el CESE desea que el **impuesto energético sobre los combustibles** sea perceptible por los consumidores, ¡lo que es imposible con un importe de 0,0054 euros por litro!

El CESE recomienda que se **aumente** de manera gradual pero significativa, a fin de:

- tener en cuenta las ineludibles necesidades de los consumidores en cuanto a calefacción,
- reducir el consumo de combustibles, y
- justificar las inversiones de agentes económicos en la innovación energética para el hábitat y las necesidades industriales (como han hecho los constructores de automóviles).

5.2 La excepciones y derogaciones de la DIE

5.2.1 Cinco Estados miembros autorizan imposiciones más débiles para el uso **comercial del gasóleo** (camiones, autocares, taxis, etc.) con respecto a la imposición aplicable al uso de los ciudadanos. La revisión de la DIE plantea esta posibilidad y obliga a los Estados miembros a reequilibrar la situación.

Dado que la contaminación por el gasóleo es siempre la misma, independientemente del uso (comercial o privado), la finalidad de esta reducción de impuesto es **de sentido común y, sobre todo, coherente** con los principios inscritos en la Estrategia 2020. Además, el desarrollo exponencial del transporte por carretera, que consume en su gran mayoría gasóleo, muestra la necesidad de **detener esta tendencia**, e incluso de impulsar una reducción del tráfico de camiones.

Sin embargo, los **efectos combinados** de estas dos subidas de la imposición del gasóleo (reajuste con respecto a la gasolina (véase supra) y supresión de la reducción por el uso comercial) conducirán a aumentos sustanciales del precio del gasóleo en determinados Estados miembros. En esta situación, algunas profesiones sumamente organizadas y con fuerte capacidad de movilización podrían presionar a sus gobiernos nacionales o lanzar **movimientos sociales** importantes.

Por lo tanto, el CESE advierte a la Comisión Europea de los peligros que entrañan los cambios demasiado grandes o rápidos, y las inevitables reticencias de los Estados miembros. Sugiere, pues, que se adopten **medidas de acompañamiento**, por una parte, para responder a las exigencias de la Estrategia Europa 2020 y, por otra, para alentar a los Estados miembros a respaldar la revisión de la DIE.

5.2.2 Los Estados miembros deben velar por una imposición **equitativa** de todos los tipos de **energías**, de manera proporcional a su emisión de CO₂ y a su contenido energético (véase supra). Ahora bien, la **electricidad está excluida** de esta obligación de homogeneización.

El CESE se interroga acerca de esta **excepción**, y desea que la Comisión Europea adapte su propuesta para que la electricidad reciba la misma consideración que los demás tipos de energía.

5.2.3 Determinadas actividades consideradas **exentas del impuesto** energético en la directiva anterior deberían ahora alinearse con las demás y, por tanto, ser gravadas igualmente sobre el CO₂ y el consumo energético.

Cabe recordar que las **actividades exentas** eran las siguientes: procesos metalúrgicos y de reducción química, procesos electrolíticos, empresas que consumen grandes cantidades de electricidad (en las que el coste de la electricidad representa más del 50 % del coste de producción) y actividades de producción de productos minerales no metálicos (cemento, vidrio, cal, etc.)

Con esta modificación, los autores de la revisión de la directiva muestran una **clara coherencia**: por una parte, se gravan todas las actividades contaminantes o que consumen energía, sin discriminación, y, por otra, se fomenta la inversión de todas las actividades para reducir su impacto energético.

El CESE no puede sino apoyar la recuperación de esta equidad y coherencia. Sin embargo, le preocupan las **repercusiones sociales y económicas** de las actividades de que se trata. En este sentido, sugiere que en este caso también se tomen medidas de acompañamiento encaminadas a:

- ayudar a estos sectores a invertir o transformarse;
- garantizar su sostenibilidad y su ubicación en el territorio de la UE.

Por otra parte, el Comité se interroga acerca del verdadero impacto de esta modificación consistente en incorporar estas actividades en el ámbito de aplicación de la **DIE**, para suprimir inmediatamente las que entran en el marco del **RCDE UE**.

Por último, al CESE también le preocupa el riesgo de fuga de carbono que podría afectar a las actividades anteriormente exentas. El **RCDE UE** integra mecanismos de protección, de los que la **DIE** podría inspirarse.

5.2.4 Los Estados miembros siguen estando autorizados a beneficiarse de los **tipos diferenciados de imposición** para casi todas las actividades anteriormente propuestas. Es evidente que mantener el beneficio para los **transportes públicos locales** no les incitará a reducir la contaminación o el consumo de carburante. En cambio, este mantenimiento puede justificarse por la voluntad de fomentar el transporte público en vez del transporte individual.

Sin embargo, el CESE se pregunta qué es lo que justifica mantener el beneficio de la exención para **la recogida de residuos, las ambulancias, la administración pública, las personas discapacitadas, las fuerzas armadas, etc.**

Recomienda, por tanto, que la propuesta se modifique para que las excelentes razones que justifican la exclusión de los **taxis** del beneficio de los tipos diferenciados de imposición se apliquen por igual a los demás medios de transporte.

5.2.5 Partiendo del mismo análisis que para los tipos diferenciados de imposición, el CESE se interroga acerca de las razones que justifican la **exención** de la **DIE** para el **transporte aéreo** y el **transporte marítimo comunitario**.

5.2.6 Aunque en el futuro el transporte aéreo y el transporte marítimo podrían entrar en el ámbito de aplicación del **RCDE UE** —únicamente para la emisión de CO_2 — el CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que estos dos grandes sectores consumidores de energía no estén sometidos a la imposición sobre el **consumo de energía**.

Cierto es que para el aspecto del «contenido energético», estos dos modos de transporte no pueden gravarse en virtud de convenios internacionales. En consecuencia, el Comité sugiere que se lleven a cabo negociaciones a nivel mundial, a fin de armonizar estos convenios con la reglamentación europea.

5.2.7 El CESE se interroga sobre la facultad que conservan los Estados miembros de **eximir a los hogares** (en particular) de impuestos sobre los **combustibles y la electricidad**.

Esta posibilidad cuestiona toda la coherencia del resto de la **DIE**. En efecto, el principio de la **DIE** se basa en la hipótesis de que la **señal de precios** incitará a los agentes interesados a reducir sus

emisiones de CO_2 y su consumo energético. ¿Por qué los hogares, que son grandes consumidores de energía, no serían sensibles a este mensaje?

El CESE recomienda, pues, que esta **facultad de exención** de los combustibles para los hogares **se retire del texto** de la propuesta, si bien respetando las limitaciones específicas de los consumidores locales o nacionales.

5.2.8 En **aras de la coherencia**, la revisión de la **DIE** garantiza que las actividades que hasta ahora quedaban excluidas vuelvan a incorporarse en la directiva, y que el uso comercial del gasóleo no se favorezca con respecto al uso privado.

En estas condiciones, ¿cómo puede explicarse que otros sectores de actividad (por ejemplo, **la agricultura, la construcción, las obras públicas, etc.**) sigan beneficiándose de un trato de favor, concretamente, una imposición de los carburantes en el nivel de los combustibles, es decir, muy inferior? Sobre todo, teniendo en cuenta que estos sectores deben ser ejemplares: por sus actividades y su visibilidad, están al centro de las mejoras en el ámbito de la ordenación del territorio y el hábitat.

5.2.9 El CESE se interroga sobre las razones que pueden **justificar esta excepción**, que no pueden ser económicas, sociales ni medioambientales. Manifiesta su preocupación por el que este enfoque pueda adoptarse para frenar o bloquear la aplicación de la nueva **DIE**, so pretexto de que parece **arbitraria y discriminatoria**.

5.2.10 En lo que respecta específicamente al sector de la **agricultura**, el CESE desea alertar a la Comisión Europea sobre el hecho de que la **DIE** revisada es **poco clara** y que los Estados miembros podrían exigir **aclaraciones y seguridad** antes de aprobar esta propuesta.

Las aclaraciones que se necesitan se refieren a:

- las **razones que justificarían un trato particular y muy favorable** de la agricultura, que estaría en contradicción con los principios y las señales de precios que subyacen en la **DIE**, y con los esfuerzos que se piden a otros sectores que se encuentran con las mismas dificultades;
- el **proceso y los criterios de evaluación** relativos, por una parte, al riesgo de fuga de carbono y, por otra, a la contrapartida propuesta en aras de la eficiencia energética.

5.3 Los distintos aspectos de la **DIE**

5.3.1 La nueva **DIE** no puede consistir en una solución única e igual para todos. La política energética de la Unión Europea es, más que en otras zonas, **multifactorial y compleja**; requiere bien una combinación de varias soluciones o una solución compleja.

El CESE toma nota, sin embargo, de los esfuerzos de los autores de la revisión de la **DIE** por **simplificar** sus principios, objetivos y aplicación.

5.3.2 Paralelamente, como antes se señaló, la revisión de la DIE se inscribe en un panorama reglamentario complejo y rico. Contiene, por otra parte, numerosas referencias a otros textos y directivas. Esta **interdependencia** entre los textos evita la **repetición** de elementos en varias directivas.

Sin embargo, los ámbitos de la energía y del medio ambiente son muy cambiantes. Sirva de ejemplo la posibilidad de actualizar los códigos de la nomenclatura (apartado 5 del artículo 2). Por lo demás, toda modificación en un texto de referencia puede afectar otros textos en un sentido inesperado o no deseado.

El CESE propone, en primer lugar, incorporar **en el anexo** los textos de referencia y, si fuera pertinente, aclarar si determinados elementos anexos pueden mantenerse **invariables**, para garantizar la coherencia de la futura DIE.

5.3.3 El artículo 4 integra en el cálculo del tipo mínimo «la carga total que representa la acumulación de todos los impuestos indirectos», lo cual incluye, por tanto, las medidas exclusivamente nacionales como el **impuesto sobre el CO₂** de determinados Estados miembros. Ahora bien, el ámbito de aplicación del impuesto y las exenciones elegidas por los Estados miembros para su impuesto sobre el CO₂ pueden diferir de las previstas para este impuesto en la DIE.

Según el CESE, la Comisión Europea podría aclarar que **la integración** de los dos impuestos sobre el CO₂ deberá ser efectuada por los Estados miembros en el momento de la **transposición**.

5.3.4 La revisión se centra en la imposición de la energía; de hecho, la Comisión Europea reconoce que la DIE no cubre la **utilización por los Estados miembros de los ingresos fiscales** derivados de la DIE.

La Estrategia Europa 2020 establece como prioridad el crecimiento sostenible, con vistas a una economía más eficiente en el uso de los recursos, más ecológica y más competitiva.

El CESE se pregunta por qué no se han incorporado **medidas precisas** en la futura DIE para garantizar una acción común y coherente de los Estados miembros hacia una economía más sostenible, verde y competitiva. Podrían consistir en:

- medidas sociales para fomentar el empleo y reducir el coste del trabajo;
- medidas de fomento del desarrollo tecnológico en el sector de las nuevas energías, y
- medidas de saneamiento presupuestario de los Estados miembros.

5.3.5 Las emisiones de CO₂ se expresan en toneladas, y el contenido energético en gigajulios (GJ). El tipo impositivo mínimo de cada producto energético se calcula en función de su emisión de CO₂ y de su contenido energético. Estos tipos mínimos deben convertirse a la **unidad de facturación e imposición** habitual, es decir, normalmente, el litro para los carburantes y algunos combustibles, el kilovatio/hora (KWh) para la electricidad, etc. Esta conversión requiere un cálculo que efectúan los servicios de la Comisión Europea. Sin embargo, no se han explicado las normas e hipótesis en que se basan estos cálculos, lo cual no permite a los representantes de determinados Estados miembros llegar a los mismos resultados.

El CESE recuerda que la armonización de los cálculos de conversión es indispensable, y sugiere, por tanto, que el texto explique las **modalidades de conversión** de las unidades utilizadas, y se base en la medida de lo posible en unidades más cercanas a la realidad impositiva de los Estados miembros.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que respecta a la ayuda reembolsable y la ingeniería financiera»

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD)

(2012/C 24/14)

Ponente general: **Michael SMYTH**

El 2 de septiembre y el 5 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 177 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que respecta a la ayuda reembolsable y la ingeniería financiera»

COM(2011) 483 final — 2011/0210 (COD).

El 20 de septiembre de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Michael SMYTH y aprobó por 87 votos a favor, ninguno en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) n° 1083/2006 en lo que respecta a la ayuda reembolsable y la ingeniería financiera, que tiene por objeto aportar la necesaria claridad y seguridad jurídica.

1.2 El CESE aprueba la propuesta.

2. Motivación

2.1 En el artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, por el que se rigieron los Fondos Estructurales y la política de cohesión durante el período 2000-2006, se determinaban las diversas formas de ayuda, incluida la ayuda directa reembolsable y no reembolsable, que podían proporcionarse a través de los Fondos Estructurales de la UE. El artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo relativo a la política de cohesión, que establece las normas correspondientes al

período de programación actual (2007-2013), trata de los instrumentos de ingeniería financiera, aunque no define en términos jurídicos claros la ayuda, ya sea de carácter reembolsable o no reembolsable.

2.2 Los Estados miembros están recurriendo a los sistemas de ayuda reembolsable de forma bastante generalizada tras la experiencia positiva que supuso este instrumento durante el período de programación anterior (2000-2006).

2.3 Por lo tanto, ha resultado necesario modificar el Reglamento n° 1083/2006 del Consejo al objeto de incluir una definición general de la ayuda reembolsable, y aclarar una serie de prácticas técnicas en lo que respecta a la ingeniería financiera, ya que las actuales formas de financiación renovable se están utilizando para una gama de actividades más amplia que la simple ingeniería financiera.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional» (refundición)

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD)

(2012/C 24/15)

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

«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de protección internacional (refundición)»

COM(2011) 319 final — 2009/0165 (COD).

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el tema de la propuesta sometida a examen en su dictamen sobre la *«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (refundición)»*, aprobado el 28 de abril de 2010 ⁽¹⁾, en su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011) decidió por 149 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento arriba mencionado.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dictamen del CESE, «Normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (refundición)» DO C 18 de 19.1.2011, p. 85.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo» (texto refundido)

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD)

(2012/C 24/16)

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

«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo (Texto refundido)»

COM(2011) 320 final — 2008/0244 (COD).

Considerando que el Comité ya ha expuesto su opinión sobre el asunto de la propuesta en cuestión en su Dictamen 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)»*, aprobado el 16 de julio de 2009 (*), en su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011) decidió por 148 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones, no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(*) Dictamen del CESE «Acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros: normas mínimas», DO C 317 de 23.12.2009, p. 110.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera»

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD)

(2012/C 24/17)

Ponente general: **Michael SMYTH**

El 2 de septiembre y el 5 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 177 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera»

COM(2011) 482 final — 2011/0211 (COD).

El 20 de septiembre de 2011 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 475 ° Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Michael Smyth y aprobó por 89 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) n° 1083/2006 para incrementar la ayuda concedida a los países afectados por la crisis que reciben fondos del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o del mecanismo de la balanza de pagos, durante el período en que estén acogidos a estos mecanismos de ayuda, pero sin aumentar la dotación global que les corresponde con arreglo a la política de cohesión de la Unión para el período de programación 2007-2013.

1.2 El CESE aprueba la propuesta.

1.3 El CESE lamenta, no obstante, que la Comisión no se haya basado en su Comunicación **«Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»** (COM(2010) 553) para dar un paso más y proponer un mecanismo de la UE que pueda financiar en su totalidad los proyectos de innovación e I+D, algo que beneficiaría, sobre todo, a las pymes y contribuiría a la consecución de algunos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2. Motivación

2.1 Conforme a la propuesta de la Comisión, los seis países acogidos actualmente al MEEF y al mecanismo de la balanza de pagos contribuirían en menor medida a los proyectos que cofinancian en el marco de la política de cohesión de la UE. Así pues, en una época en que los presupuestos nacionales están sujetos a una presión considerable, tendrían que aportar menos cofinanciación nacional, lo cual contribuiría de forma significativa a la recuperación de las economías en dificultades.

2.2 El Comité reconoce que es absolutamente necesario impulsar la prosperidad y la competitividad en los Estados miembros más afectados por la crisis, por lo que apoya la propuesta de la Comisión.

2.3 En octubre de 2010, la Comisión aprobó la Comunicación «*Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020*» (COM(2010) 553), que destaca la importancia de desarrollar la innovación y la I+D en toda la Unión y hace hincapié en el papel que puede desempeñar la política regional a este respecto. La Comunicación subraya, asimismo, la utilización relativamente escasa por el momento de los fondos disponibles para la innovación. Por lo tanto, el CESE ve una ocasión perdida en el hecho de que la propuesta actual no contemple que la Unión pueda financiar hasta el 100 % de los proyectos de innovación, lo cual beneficiaría, sobre todo, a las pymes.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera»

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD)

(2012/C 24/18)

Ponente general: **Michael SMYTH**

El 13 de septiembre y el 5 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 42 y 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera»

COM(2011) 481 final — 2011/0209 (COD).

El 20 de septiembre de 2011 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Michael SMYTH y aprobó por 90 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de modificar el artículo 70 del Reglamento (CE) n° 1698/2005, en la que se contempla la posibilidad de incrementar la ayuda concedida a los países afectados por la crisis que reciben fondos del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o del mecanismo de la balanza de pagos, durante el período en que estén acogidos a estos mecanismos de ayuda, pero sin aumentar la dotación global que les corresponde con arreglo a la política de cohesión de la Unión para el período de programación 2007–2013.

1.2 El CESE aprueba la propuesta.

2. Motivación

2.1 La propuesta actual introduce disposiciones especiales en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 que permitirán que el porcentaje de contribución del FEADER aplicable a los programas

de desarrollo rural de estos Estados miembros aumente hasta un nivel máximo del 95 % del gasto público subvencionable en las regiones cubiertas por el objetivo de convergencia, en las regiones ultraperiféricas y en las islas menores del Mar Egeo, y hasta un nivel máximo del 85 % del gasto público subvencionable en otras regiones. Estas disposiciones, que serán aplicables únicamente mientras los Estados miembros de que se trate estén acogidos a los citados mecanismos de ayuda, les proporcionarán recursos financieros adicionales y facilitarán, por lo tanto, la continuación de la ejecución de los programas sobre el terreno. Así pues, en una época en que los presupuestos nacionales están sujetos a una presión considerable, tendrían que aportar menos cofinanciación nacional, lo cual contribuiría de forma significativa a la recuperación de las economías en dificultades.

2.2 El Comité reconoce que es absolutamente necesario impulsar la prosperidad y la competitividad en los Estados miembros más afectados por la crisis, por lo que apoya la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, en lo que atañe a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera»

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD)

(2012/C 24/19)

Ponente general: **Michael SMYTH**

El 6 y el 29 de septiembre de 2011 respectivamente, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, en lo que atañe a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera»

COM(2011) 484 final — 2011/0212 (COD).

El 20 de septiembre de 2011 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 475º Pleno, celebrado los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Michael SMYTH y aprobó por 91 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) n° 1198/2006 para incrementar la ayuda -aplicando un complemento de diez puntos porcentuales a los porcentajes de cofinanciación aplicables al eje prioritario- a los países afectados por la crisis que reciben fondos del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF) o del mecanismo de la balanza de pagos, durante el período en que estén acogidos a estos mecanismos de ayuda, pero sin aumentar la dotación global que les corresponde con arreglo a la política de cohesión de la Unión para el período de programación 2007-2013.

1.2 El CESE aprueba la propuesta.

2. Motivación

2.1 Conforme a la propuesta de la Comisión, los seis países acogidos actualmente al MEEF y al mecanismo de la balanza de pagos contribuirían en menor medida a los proyectos que cofinancian en el marco de la política de cohesión de la UE. Así pues, en una época en que los presupuestos nacionales están sujetos a una presión considerable, tendrían que aportar menos cofinanciación nacional, lo cual contribuiría de forma significativa a la recuperación de las economías en dificultades.

2.2 El Comité reconoce que es absolutamente necesario impulsar la prosperidad y la competitividad en los Estados miembros más afectados por la crisis, por lo que apoya la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior»

COM(2011) 128 final

(2012/C 24/20)

Ponente: **Stefano MALLIA**

El 24 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior»

COM(2011) 128 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre) el Comité aprobó por 126 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Mediante la consulta del Libro Verde, la Comisión pretende mejorar su conocimiento del sector de los juegos en línea, que está en plena expansión, es de índole transfronteriza y se caracteriza por la aplicación de diferentes regímenes nacionales por parte de los Estados miembros.

1.2 El CESE señala que una serie de objetivos son comunes a todos los Estados miembros de la UE, a saber: la lucha contra las actividades de juego ilegales, la protección de los consumidores, la salvaguarda del orden público y la financiación de las actividades (buenas causas) de interés general.

1.3 La protección del consumidor es un ámbito en el que la UE puede aportar valor añadido a sus ciudadanos. La Unión debería establecer un marco de la UE mediante una normativa europea de protección de los consumidores vinculante para todos los operadores con licencia en la UE. De esta manera se crearía un conjunto mínimo (que no de bajo nivel) de normas de protección de los consumidores. No obstante, los gobiernos nacionales seguirán teniendo la posibilidad de fijar normas de protección de los consumidores más estrictas para sus mercados nacionales, si así lo desean. En concreto, la legislación que derive de los Estados miembros deberá tener como una de sus finalidades la prevención y tratamiento de las ludopatías.

1.4 La lucha contra el fraude, la usurpación de identidad, el blanqueo de capitales y otros delitos requieren una cooperación más estrecha entre los Estados miembros, a nivel de la UE. El CESE solicita una estructura formalizada de cooperación entre autoridades nacionales competentes a escala de la UE. Concretamente, cada Estado miembro debería difundir una lista de los operadores con licencia en su país y la Directiva relativa al blanqueo de capitales ⁽¹⁾ se debería extender más allá de los casinos para así incluir a otros juegos en línea, lo cual otorgaría a las autoridades nacionales facultades reforzadas para combatir las actividades delictivas.

1.5 Las oportunidades de juego pueden dar lugar a adicciones, por lo que el CESE pide a la Comisión que elabore un

amplio estudio para toda la UE a fin de determinar con precisión las características específicas de la adicción al juego; en función de dicho estudio deberían adoptarse las medidas adecuadas, incluidas las preventivas; para tales fines recomendamos que parte de los ingresos fiscales recaudados se dediquen a la prevención y tratamiento de las ludopatías.

1.6 Asimismo, el CESE solicita que se adopte una normativa estricta sobre la prohibición de la publicidad del juego dirigida a menores o que incluya a menores o personas que aparenten una edad inferior al límite legal nacional para la participación en juegos, a fin de garantizar una efectiva protección de los menores y otros grupos vulnerables.

1.7 En la actualidad, el sector se caracteriza por la prestación no autorizada de servicios de juego, tanto por parte de operadores sin licencia (definida en el Libro Verde como un mercado negro ilegal) como de operadores con licencia en un Estado miembro que presta servicios a los consumidores de otro Estado miembro sin la autorización requerida (lo que el Libro Verde denomina «mercado gris»). Para que el sector pueda desarrollarse de manera coherente, y poder conciliar los objetivos de orden público y los principios del mercado interior, se requiere una mayor seguridad jurídica.

1.8 Las modalidades de financiación para las actividades de interés general varían enormemente según los Estados miembros. El CESE está de acuerdo con el principio de asignar directamente porcentajes determinados de los ingresos o impuestos sobre los juegos de azar al deporte u otras actividades de interés general.

1.9 El CESE respalda las Conclusiones sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros adoptadas por el Consejo de Competitividad el 10 de diciembre de 2010.

1.10 El CESE insta a la Comisión a que determine la incidencia de las ofertas transfronterizas en la financiación del deporte, considere si dicha financiación beneficia al deporte de base y proponga medidas concretas para garantizar este tipo de financiación al deporte.

⁽¹⁾ Directiva 2005/60/CE, DO L 309 de 25.11.2005.

1.11 Los Estados miembros recurren a medidas preventivas y represivas para combatir la oferta ilegal de juegos en línea. No obstante, la proliferación de ofertas ilegales sugiere que este tipo de medidas no resultan suficientemente eficaces. Por ello, el CESE considera necesario que se defina y establezca un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad de la aplicación de la norma, llegando al bloqueo de actividades, la clausura de los medios por los que se presten los servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juegos ilegales e, incluso al decomiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad.

1.12 Deberán establecerse garantías por parte de la Administración y los interlocutores sociales para que las iniciativas del juego en línea no tengan ninguna repercusión sobre el empleo en el sector del juego presencial.

2. Introducción

2.1 El CESE acoge favorablemente el Libro Verde sobre el juego en línea, como una buena iniciativa para iniciar una reflexión pragmática y sólida sobre el futuro de este sector en Europa. Para tales cometidos, el CESE solicita de la UE que se elabore con carácter de urgencia un estudio en profundidad con la finalidad de valorar las posibles repercusiones sobre el empleo en el conjunto del sector del juego, ya sea de naturaleza pública o privada.

2.2 Mediante el lanzamiento de la consulta sobre el Libro Verde, la Comisión aspira a entablar un amplio diálogo sobre el juego en línea que permita entender mejor las cuestiones específicas que plantea el desarrollo de la prestación de servicios de este tipo de juegos, tanto legal como no autorizada (mercados negro y «gris»), a consumidores que residen en los Estados miembros de la UE. Debido a la propia naturaleza de estos servicios, con frecuencia su oferta escapa al control de los gobiernos nacionales a cuyos ciudadanos va dirigida.

2.3 Este Libro Verde también responde a la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea ⁽²⁾, y fue solicitado por el Consejo en sus Conclusiones de 10 de diciembre de 2010 sobre un Marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea ⁽³⁾.

2.4 En la UE la regulación de los juegos de azar varía de un país a otro y está siendo revisada en muchos Estados miembros para tener en cuenta la expansión transfronteriza del segmento en línea de este mercado.

2.5 El principal objetivo de la Comisión al emprender esta consulta consiste en hacerse una idea general, basada en los hechos, de la situación actual del sector del juego en línea en la UE. El propósito de la consulta es forjarse una visión clara de los retos sociales y de orden público derivados de la prestación en línea de servicios de juegos de azar en la UE, así como de los retos normativos y técnicos.

2.6 El CESE exhorta a las instituciones de la UE, en particular a la Comisión, a que aborden urgentemente el importante reto

derivado del falseamiento de la competencia que se produce cuando empresas no autorizadas y sin sede en el país de residencia de los consumidores a los que proporcionan servicios de juego en línea se benefician en el país en el que tienen sede de bajos niveles de impuestos y cotizaciones sociales. Asimismo, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a emprender una lucha férrea contra los operadores ilegales (mercado negro), origen de la mayoría de fraudes, blanqueo de dinero y otros actos delictivos.

3. Objetivos de interés general

3.1 El CESE considera vital garantizar la protección de los objetivos de interés general mencionados en el Libro Verde, en particular la protección de los consumidores frente al fraude, los problemas de juego y la adicción al juego, así como sus nefastas consecuencias para la salud y el endeudamiento excesivo. El ejercicio de las actividades de juego debe regirse por autorizaciones nacionales otorgadas por los Estados miembros con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.

3.2 A este respecto, el CESE señala que una serie de objetivos son comunes a todos los Estados miembros, a saber: la lucha contra las actividades de juego ilegales, la protección de los consumidores (jugadores, menores y personas vulnerables, lucha contra las adicciones), la salvaguarda del orden público (prevención del fraude, blanqueo de capitales y otros delitos), la financiación de actividades de interés público (buenas causas) y la defensa de los trabajadores y trabajadoras del sector del juego en línea y del juego en sus distintas modalidades actuales.

3.3 Dada la peculiaridad de los juegos de azar en línea debido a sus aspectos sociales, públicos y sanitarios, el CESE, ajustándose a la jurisprudencia de Tribunal de Justicia, señala que, a falta de armonización a nivel europeo, los Estados miembros disponen de una «facultad de apreciación» ⁽⁴⁾ para regular y controlar sus mercados de juego en función de las tradiciones y culturas de cada uno. No obstante, las medidas restrictivas que impongan deben respetar las condiciones establecidas por la jurisprudencia del Tribunal en lo que se refiere a su proporcionalidad ⁽⁵⁾.

3.4 Dicho esto, hay ciertos objetivos que los Estados miembros no pueden alcanzar individualmente en grado suficiente y para los que la actuación a nivel de la UE podría aportar un claro valor añadido.

3.5 Dado que estos objetivos son comunes a todos los Estados miembros, el CESE recomienda que se aliente el intercambio de buenas prácticas entre ellos. En este contexto, el CESE también toma nota de una serie de iniciativas de autorregulación adoptadas por operadores de juego tanto públicos como privados. No obstante, subraya que la autorregulación del sector puede completar la legislación, pero no sustituirla. A este respecto, el CESE considera que las instituciones de la UE deberían,

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0064&format=XML&language=ES>.

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf.

⁽⁴⁾ C-212/08 Decisión prejudicial en el asunto Zeturf, sentencia de 30 de junio de 2011, apartado 39.

⁽⁵⁾ Placanica y otros, apartado 48; Liga Portuguesa y otros, apartado 59.

de manera paralela, concentrar sus esfuerzos en aportar una dimensión europea a estos objetivos comunes, en el pleno respeto del principio de subsidiariedad.

3.6 La protección del consumidor es, en particular, un ámbito en el que la UE realmente puede aportar valor añadido. El CESE considera que las instituciones de la Unión deberían establecer un marco inicial de la UE mediante una normativa europea de protección de los consumidores vinculante para los operadores con licencia en la UE. De esta manera se establecería un conjunto mínimo (que no de bajo nivel) de normas de protección de los consumidores. Aspectos que cabrá incluir en este nivel mínimo de protección serán la necesidad de evitar el juego compulsivo, el establecimiento de límites de edad para el acceso a cualquier juego de fortuna o azar, la prohibición del uso de crédito y la prohibición de cualquier forma de publicidad dirigida a menores o que incluya a menores o personas que aparenten una edad inferior al límite legal. No obstante, los gobiernos nacionales seguirán teniendo la posibilidad de fijar normas de protección de los consumidores más estrictas para sus mercados nacionales, si así lo desean.

3.6.1 Los consumidores del mercado de la UE deberían poder distinguir entre las páginas ilegales y las páginas autorizadas por un Estado miembro de la UE. A este respecto, el CESE recomienda que cada Estado miembro obligue a los operadores que dispongan de una licencia emitida por ese Estado miembro a que en una parte fija prominente de la portada de su página de Internet incluyan una etiqueta interactiva que muestre que el operador tiene licencia. La etiqueta deberá ser utilizada por todos los Estados miembros y su diseño deberá contener rasgos comunes para que sea fácilmente reconocible en todos los Estados miembros. No obstante, también deberá señalar claramente el país de origen que ha concedido la licencia. La Comisión deberá velar por el cumplimiento de esta medida.

3.7 El CESE aboga por la creación de un órgano independiente en cada Estado miembro que se encargue de supervisar y garantizar la correcta aplicación de la normativa de protección de los consumidores a que se refiere el punto 3.6. La introducción de esta normativa europea de protección de los consumidores debería ir acompañada de una campaña de información en cada Estado miembro. Las autoridades nacionales de cada Estado miembro deben obligar a los operadores a que coloquen en un sitio visible el número de autorización concedida por el Estado, para conocer la identidad del operador del juego, y a que resuelvan las reclamaciones de los consumidores conforme al derecho nacional del consumidor y conforme a los tribunales de su domicilio.

3.8 Las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego se abordará desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos, lo que comporta:

- prestar debida atención a los grupos en riesgo;
- proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable;

- informar, de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego, de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas que hubieran solicitado voluntariamente la no participación.

3.9 El CESE señala que, mientras que varios Estados miembros han recogido datos fiables sobre la adicción al juego, otros no lo han hecho. Se han llevado a cabo una serie de estudios empíricos a nivel nacional, con conclusiones diversas y a veces enfrentadas. No obstante, está claro que las oportunidades de juego pueden dar lugar a adicciones, que a su vez crean problemas sociales. Este aspecto no debe olvidarse cuando se desarrolle una política de protección de los consumidores en este sector.

3.10 Tampoco deben olvidarse otros elementos, como las oportunidades de juego que brinda la comunicación en línea, ya que las nuevas tecnologías han abierto más posibilidades de jugar a las personas que pasan más tiempo en casa, como los jubilados, las amas de casa y los parados. Habrá de garantizarse que se impide a los menores e incapacitados y a las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

3.11 El CESE solicita que se elabore un amplio estudio para toda la UE a fin de determinar con precisión las características específicas de la adicción al juego tanto en el sector en línea como fuera de línea, de modo que el legislador europeo sea capaz de actuar de manera eficaz y bien orientada para combatir y prevenir este problema.

3.12 El CESE considera que una manera eficaz de reducir las actividades de blanqueo de capitales sería que los Estados miembros cooperasen a nivel de la UE para combatir el floreciente sector del juego ilegal en línea. Por lo tanto, el CESE solicita que los Estados miembros de la UE pongan en marcha mecanismos eficaces para la consecución de tales fines, que sin duda repercutirán positivamente en el incremento de ingresos fiscales.

3.13 Además, el CESE está convencido de que el ámbito de aplicación de la Directiva relativa al blanqueo de capitales debería ampliarse más allá del ámbito de los casinos para incluir otros juegos de azar en línea, lo cual otorgaría a las autoridades nacionales facultades reforzadas para combatir las actividades delictivas.

3.14 Por otra parte, en cuanto a los amaños de partidos deportivos, el CESE considera que se debe preservar a toda costa la integridad deportiva. El CESE toma nota de las contribuciones de los operadores de apuestas públicas, y de algunos privados, a la integridad en las apuestas deportivas, los programas educativos para atletas y funcionarios deportivos y los sistemas de detección temprana y alerta de los comportamientos sospechosos en las apuestas, así como del grado variado de su calidad y dimensiones. El CESE considera necesario un marco para coordinar los esfuerzos de todas las partes interesadas, con vistas a abordar esta cuestión de manera holística y evitar el solapamiento de esfuerzos. Concretamente, se debe instaurar un sistema que no se limite a la mera detección sino que incluya también medidas preventivas, educativas y de aplicación.

3.15 Por último, el Libro Verde se refiere, además, a la financiación de actividades de beneficencia e interés general, así como de acontecimientos sustentados por las apuestas deportivas en línea. El CESE es favorable a un sistema en el que se asigne a dichas actividades y eventos parte de los ingresos generados por el juego. Pide a la Comisión que presente medidas concretas para preservar este tipo de mecanismos nacionales de financiación, de conformidad con las Conclusiones sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la UE adoptadas por el Consejo de Competitividad el 10 de diciembre de 2010. Asimismo, considera que se debería procurar evitar que este tipo de «actividades» se utilicen para compensar las connotaciones sociales negativas del juego e incitar al juego sobre la base de que sirve a una buena causa. Además, el CESE solicita en este apartado que parte de los ingresos obtenidos por la recaudación fiscal se dediquen a financiar tratamientos preventivos y curativos de la ludopatía y a la formación ocupacional y continua de los trabajadores y trabajadoras del sector.

4. Establecimiento y concesión de licencias

4.1 El sector de los juegos en línea se caracteriza actualmente por la fragmentación derivada de los distintos regímenes nacionales aplicables en los Estados miembros de la UE.

4.2 Uno de los principales problemas que se plantean al sector es que los operadores con licencia en uno o varios Estados miembros pueden estar ofreciendo sus servicios a los consumidores de otro Estado miembro sin disponer de autorización, en los casos en que sea necesaria en este Estado en concreto. Estas ofertas de servicio se consideran no autorizadas⁽⁶⁾.

4.3 Por otra parte, desde abril de 2006 hasta febrero de 2008 la Comisión envió doce escritos de requerimiento a diez Estados miembros y pasó a la fase de la emisión de dictámenes motivados para siete de ellos. El 5 de mayo de 2010 la Comisión cerró el procedimiento que había incoado contra Italia y, el 24 de noviembre de 2010, el relativo a Francia. La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra restricciones transfronterizas a los servicios de juego como resultado de numerosas denuncias presentadas ante la Comisión por presunta violación de las disposiciones del Tratado, a fin de verificar la proporcionalidad de esas restricciones. El CESE pide a la Comisión que decida de manera perentoria cómo proceder con los casos pendientes.

4.4 En cuanto a la naturaleza y al estatuto jurídico del juego en línea, de la jurisprudencia al respecto se desprende una serie de principios. En primer lugar, los servicios de juego entran en el ámbito de aplicación del artículo 56 del TFUE y están, por tanto, sujetos a la libre prestación de servicios.

4.5 En la medida en que, hasta la fecha, los servicios de juego no están sujetos a normas uniformes a escala de la UE, los Estados miembros conservan un «margen de valoración»⁽⁷⁾ a la hora de regular dichos servicios, que incluye la restricción del número de operadores, los tipos de juegos ofrecidos y su volumen.

4.6 Según la jurisprudencia consolidada del Tribunal, los operadores autorizados en un Estado miembro pueden ofrecer sus servicios a los consumidores de otro Estado miembro, salvo que estos impongan restricciones que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, como pueden ser la protección de los consumidores o la necesidad general de preservar el orden público.

4.7 Dichas restricciones han de ser proporcionadas y no discriminatorias e integrarse en una política aplicada de manera coherente y sistemática.

4.8 El CESE señala que el principio de reconocimiento mutuo no es aplicable al sector del juego y que un Estado miembro puede considerar que el mero hecho de que un operador provea legalmente juegos en otro Estado miembro no es garantía suficiente de que los consumidores residentes en su territorio estén protegidos de los riesgos de fraude y delincuencia, dadas las dificultades con que se encontrarían en este contexto las autoridades del Estado miembro de establecimiento para evaluar las cualidades e integridad profesionales de los operadores.

4.9 Aun teniendo en cuenta las consideraciones del punto 4.8, es obvio que, para que el sector pueda desarrollarse de manera coherente, en el respeto de los objetivos de orden público y los principios del mercado interior, se requiere una mayor seguridad jurídica. La consulta del Libro Verde debería suponer un importante impulso en esta dirección.

4.10 Además, el CESE considera necesario regular de manera estricta la publicidad de los juegos para garantizar la protección de los grupos vulnerables, por ejemplo los menores. Resulta especialmente importante el establecimiento de sus límites, en particular, para evitar el acceso a los menores e incapacitados e impedir la utilización de imágenes, mensajes u objetos que puedan vulnerar, directa e indirectamente, la dignidad de las personas y los derechos y libertades fundamentales, así como cualquier forma posible de discriminación racial o sexual, de incitación a la violencia o de realización de actividades delictivas.

5. Deporte

5.1 En materia deportiva, la Comisión desea centrarse en dos cuestiones, a saber: a) la conveniencia de que una parte equitativa de los ingresos de la actividad de juego revierta en los acontecimientos deportivos en los que se basa dicha actividad; b) el posible riesgo de «parasitismo».

5.2 El CESE constata la gran variedad de modalidades de financiación para las actividades de interés general según los Estados miembros. La legislación de algunos de ellos obliga, por ejemplo, a las loterías nacionales a canalizar un porcentaje determinado de sus ingresos directamente hacia determinadas actividades de interés general, entre otras deportivas. En otros Estados miembros, el Ministerio de Hacienda dedica una parte de sus ingresos fiscales procedentes de las actividades de juego a actividades de interés general especialmente seleccionadas.

5.3 El CESE está de acuerdo con el principio de asignar directamente porcentajes determinados de los ingresos o impuestos sobre los juegos de azar a determinadas actividades de interés general, entre otras, deportivas.

⁽⁶⁾ Libro Verde SEC(2011) 321 final, p. 6.

⁽⁷⁾ C-212/08 Decisión prejudicial en el asunto Zeturf, sentencia de 30 de junio de 2011, apartado 39.

5.4 El CESE destaca la importante contribución de las loterías estatales/nacionales, así como de otras actividades de juego legales, a la financiación del deporte, en particular el de base. Asimismo, señala que la prestación de servicios transfronterizos de juego y apuestas en línea por parte de operadores establecidos en una jurisdicción concreta podría repercutir negativamente en la financiación del deporte y otros objetivos de interés general en otras jurisdicciones donde presten servicios.

5.5 Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que determine la incidencia de las ofertas transfronterizas en este tipo de financiación, considere si dicha financiación beneficia al deporte de base y proponga medidas concretas para garantizar este tipo de financiación al deporte.

5.6 El CESE emite reservas sobre el posible reconocimiento de un «derecho sobre acontecimientos deportivos» o a un retorno equitativo. Por tanto, considera necesaria una aclaración suplementaria para comprender lo que se entiende por derecho a que una parte equitativa revierta en los acontecimientos deportivos y si ello desembocará en el reconocimiento a escala europea de un nuevo DPI relativo a dichos acontecimientos.

5.7 Por consiguiente, el CESE solicita a la Comisión que aclare la naturaleza, alcance e impacto del derecho al retorno equitativo así como su base jurídica.

5.8 La cuestión del «parasitismo» es de naturaleza fiscal, razón por la cual el CESE considera que debería dejarse en manos de los responsables nacionales. No obstante, opina que los Estados miembros de la UE deben debatir y llegar a un acuerdo sobre un enfoque equitativo que asegure un retorno a todas las partes interesadas. Es difícil deliberar sobre esta cuestión a nivel de la UE, pero, tarde o temprano, un debate pormenorizado será absolutamente necesario para evitar perturbaciones importantes en el sector.

5.9 El CESE anima a la Comisión a aclarar si existe realmente una relación entre las cuestiones en materia de deporte que se plantean en el Libro Verde y la integridad deportiva o si, por el contrario, se trata de asuntos distintos que han de abordarse por separado. Además, la Comisión debería aclarar si considera que el reconocimiento de un derecho al retorno equitativo o de un derecho sobre acontecimientos deportivos es una manera eficaz de asegurar la integridad en el ámbito deportivo.

6. Cumplimiento de la ley

6.1 Otro asunto que debe abordarse con urgencia es la prestación de servicios ilegales de juego en toda la UE ⁽⁸⁾, en perjuicio de la protección de los consumidores, del orden público y de la financiación de los objetivos de interés general.

6.2 La cooperación entre Estados miembros es crucial para proteger a los consumidores de la UE de operadores ilegales. A este respecto, el CESE considera que dicha colaboración se vería facilitada por una estructura formalizada de cooperación en materia de reglamentación a escala de la UE ⁽⁹⁾. Concretamente, cada Estado miembro debería disponer de una lista de los operadores con licencia en su país. La Comisión, los Estados miembros, las autoridades de regulación nacionales y los consumidores deberían tener acceso a cada una de estas listas. Además, la cooperación entre Estados miembros también debería abarcar el intercambio de buenas prácticas.

6.3 El CESE constata, asimismo, que el sector carece de información suficiente. Ello impide analizar adecuadamente sus características y dinámicas específicas. A tal fin, el CESE propone establecer a escala de la UE requisitos para recabar datos comunes que deban cumplir todas las autoridades de regulación, que a su vez obligarían a todos los titulares de licencias a presentar los datos requeridos. Posteriormente, la información se puede consolidar a nivel europeo. Convendría asimismo recabar datos sobre los esfuerzos realizados para bloquear las páginas de Internet ilegales con vistas a determinar la eficacia de las medidas nacionales para combatir el mercado negro.

6.4 La lucha contra los operadores ilegales requiere medidas de ejecución eficaces. El CESE considera que esta es un área gris que requiere más acción por parte de los Estados miembros para impedir que los proveedores de juego ilegales ofrezcan sus servicios en línea, lo que podría incluir un sistema de sanciones en caso de infracción. En consecuencia, exhorta a la Comisión a que examine la posibilidad de proponer un instrumento jurídicamente vinculante que obligue a bancos, emisores de tarjetas de crédito y otros participantes en el sistema de pago de la UE a bloquear las transacciones entre los proveedores de juego ilegales y sus clientes sin entorpecer las transacciones legítimas. Esto también podría incluir el bloqueo de actividades, la clausura de los medios por los que se presten los servicios de la sociedad de la información que soporten las actividades de juegos ilegales e, incluso el decomiso y la destrucción de cualquier elemento relativo al desarrollo de la actividad.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Véase el último párrafo de la página 3 del Libro Verde.

⁽⁹⁾ Algunos Estados miembros participan voluntariamente en el Foro de las autoridades europeas de regulación de los juegos de azar (siglas en inglés: GREF) <http://www.gref.net/>.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente párrafo del dictamen de la Sección se suprimió para reflejar la enmienda aprobada por el pleno, aunque obtuvo más de una cuarta parte de los votos (artículo 54.4 del Reglamento Interno):

a) Punto 4.11

El CESE anima a la Comisión a evaluar los requisitos y condiciones exigidos actualmente para expedir una licencia nacional, así como los controles realizados en distintos Estados miembros con vistas a desarrollar un marco de requisitos comunes cuyo cumplimiento no se deba volver a acreditar cada vez que el titular de una licencia expedida por uno de los Estados miembros de la UE solicite una licencia en otro de ellos, al mismo tiempo que se garantiza la protección de los objetivos de interés general que se detallan en la sección 2 del presente dictamen.

Resultado de la votación:

Votos a favor:	73
Votos en contra:	46
Abstenciones:	18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — La normativa de gobierno corporativo de la UE»

COM(2011) 164 final

(2012/C 24/21)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Coponente: **Denis MEYNENT**

El 5 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Libro Verde — La normativa de gobierno corporativo de la UE»

COM(2011) 164 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 168 votos a favor, 6 en contra y 14 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la intención que preside el Libro Verde de la Comisión Europea pero recomienda vivamente ⁽¹⁾ que presente una definición más precisa y contundente del gobierno corporativo.

1.2 El Libro Verde plantea preguntas verdaderamente importantes. A la hora de responder a todas ellas, el CESE desea remitirse a los diez principios de buen gobierno corporativo enumerados en 2.14 y pide a la Comisión que tome las medidas correspondientes para que todas las empresas se atengan a estos principios y a las normas operacionales pertinentes mencionadas en 2.15.

1.3 No obstante, dada la gran diversidad nacional de modelos de gobierno corporativo, tal como se señala en el punto 2.4, el CESE considera especialmente difícil dar una respuesta global a todas ellas. Las características específicas en cuanto a legislación, tradiciones, modo de hacer negocios y pautas de conducta de los accionistas varían de un Estado miembro a otro y dificultan en gran medida la tarea de organizar un marco legislativo sólido a nivel de la UE.

1.4 A pesar de que, en opinión del CESE, la mayoría de las preguntas que plantea el Libro Verde han sido respondidas por los códigos nacionales de gobierno corporativo, no ha desaparecido la necesidad de una intervención legislativa de la UE de ámbito y alcance previstos en el Libro Verde, al objeto de mejorar el gobierno de las sociedades en la Unión Europea, optimizando el acervo legislativo y las normas no vinculantes.

1.5 No obstante, el CESE pide a la Comisión cautela a la hora de decidir iniciativas reguladoras. A este respecto, se recomienda vivamente llevar a cabo una cuidadosa evaluación de impacto antes de promulgar cualquier legislación.

1.6 El CESE subraya que si la Comisión desea obtener las respuestas adecuadas a las preguntas 16-25 debería realizar –y difundir– un estudio detallado sobre las evoluciones y tendencias recientes en los tipos, estructuras e importancia relativa de los accionistas, en función de las acciones que poseen.

2. Introducción

2.1 El CESE acoge favorablemente la compleja iniciativa de la Comisión destinada a mejorar el gobierno corporativo, que se ve reflejada en una serie de documentos y se sitúa en el centro del programa de reforma de la Comisión ⁽²⁾. El presente Dictamen se propone y tiene por objeto exponer los puntos de vista del CESE acerca de los documentos publicados sobre este tema por la Comisión Europea hasta la fecha ⁽³⁾.

2.2 El Libro Verde tiene por objeto mejorar el gobierno corporativo en la Unión Europea maximizando su sistema legislativo y sus normativas no vinculantes (*soft law*). Plantea 25 preguntas, estructuradas en tres secciones, relacionadas con la composición y el funcionamiento del consejo de administración, la función de los accionistas y la aplicación del planteamiento «cumplir o explicar» en que se basa el marco de gobierno corporativo de la UE.

⁽²⁾ Además de los dos Libros Verdes – COM(2010) 284 final y COM(2011) 164 final – la CE ha publicado una serie de documentos relacionados con el gobierno corporativo (por ejemplo, COM(2010) 561 final, COM(2010) 579 final). El tema se halla presente asimismo en la iniciativa de derecho primario de la Comisión «Acta del Mercado Único - Por una economía social de mercado altamente competitiva» (COM(2010) 608 final).

⁽³⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13 y DO C 248 de 25.8.2011, p. 92 y p. 101.

⁽¹⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

2.3 En sus respuestas a las preguntas que plantea el Libro Verde, el CESE se refiere al principal «consejo» de la empresa, tanto si se trata de un consejo de administración como de un consejo de supervisión. De hecho, la Comisión debería tener en cuenta en mayor medida las características específicas de los sistemas monistas y dualistas. Al eludir esta cuestión y establecer una distinción sucinta (y errónea ⁽⁴⁾) entre el consejo de administración y el consejo de supervisión, la Comisión hace caso omiso de la diversidad de sistemas vigentes en Europa.

2.4 El CESE invita a la Comisión a que tenga en cuenta las diferencias existentes entre los diferentes sistemas de gobierno corporativo.

2.4.1 El sistema británico de gobierno corporativo se caracteriza por el concepto específico de «valor del accionista» y en él la bolsa de valores desempeña un importante papel para financiar a las empresas y su control externo corporativo. Las empresas poseen un sistema monista de órganos de administración y los niveles de concentración de la propiedad suelen ser muy bajos.

2.4.2 Por otra parte, en el llamado «modelo germánico» de gobierno corporativo la empresa se considera una asociación entre diversos socios que poseen una «participación» en las actividades de la empresa. Las empresas se preocupan por elevar al máximo el valor de los accionistas, pero también se centran en una diversidad más amplia de objetivos estratégicos. Para estas empresas, a la hora de conseguir capital la financiación bancaria es mucho más importante que los mercados de capitales. Con mucha frecuencia los bancos poseen amplias participaciones de capital, realizan servicios financieros y proporcionan asesoramiento y representan a los accionistas en los consejos de administración. El mercado externo de control corporativo prácticamente no existe, dado que los paquetes de acciones se concentran en grandes bloques de participaciones y en acciones cruzadas. La toma de decisiones por parte de gestores se ve reforzada por la influencia directa de los accionistas en un sistema dualista en el que, además de los accionistas ⁽⁵⁾, están representadas las partes interesadas.

2.4.3 Situado entre estos dos extremos, pero más próximo a este último, se halla el modelo latino de gobierno corporativo. Posee rasgos comunes con los otros dos modelos pero es diferente debido al importante papel que desempeñan el Estado y las amplias propiedades familiares. Tras el hundimiento de los regímenes comunistas y durante la transición hacia la economía de mercado, comenzó además a desarrollarse un nuevo modelo en los nuevos Estados miembros de la UE pertenecientes a la Europa central y oriental. Este modelo no es homogéneo: algunos países de la región conceden más importancia al valor de los accionistas en tanto que otros se asemejan a los modelos continentales, hallándose más orientados a las partes interesadas ⁽⁶⁾. Un rasgo específico y común es que los empleados

poseen una participación relativamente amplia debido a los procesos de privatización, mientras que los mercados de capitales se hallan relativamente poco desarrollados.

2.5 El CESE acoge favorablemente el objetivo del Libro Verde, pero señala que la definición de gobierno corporativo que propone la Comisión no es integral; el CESE opina que debe completarse más y propone que se adopte un concepto general más incisivo ⁽⁷⁾. En particular, el CESE desea instar a la Comisión a que tenga en cuenta que el principal objetivo del gobierno corporativo es el de garantizar que la empresa sobreviva y prospere de modo sostenible. A este fin, el consejo ha de responder a las expectativas razonables de los accionistas al mismo tiempo que ofrece una satisfacción razonable al conjunto de las partes interesadas: consumidores, socios, contratistas, proveedores y empleados ⁽⁸⁾.

2.6 El CESE pide a la Comisión que estudie detenidamente y tome en consideración los nuevos tipos de accionista y su importancia relativa en función de las acciones que se hallan en el mercado de capitales de la UE, dado que las tradicionales formas continentales de gobierno corporativo sufrieron una transformación radical a partir de mediados de los años noventa. En el contexto del resurgimiento de la desregulación y la globalización de los mercados financieros, las instituciones financieras de toda Europa sufren cada vez más las presiones de la competencia a nivel mundial ⁽⁹⁾. Los grandes bancos privados y las empresas de primer orden han ido alejándose de las estrechas relaciones entre bancos y empresas. Coincidiendo con el proceso de alejamiento del régimen de relaciones de la Banca se halla la importancia creciente de los mercados de acciones para la financiación corporativa. La creciente competencia en los mercados de productos crea un incentivo para que las empresas europeas adquieran el tamaño y la influencia suficientes en el mercado por medio, sobre todo de estrategias de crecimiento en el exterior y de intercambio de acciones ⁽¹⁰⁾. Un aspecto importante es la presencia cada vez mayor en las bolsas europeas de inversores institucionales extranjeros (principalmente británicos y norteamericanos), como por ejemplo, fondos de pensiones, fondos de inversión y fondos especulativos. Dichos inversores son firmes defensores de la maximización del valor de los accionistas, y ejercen una presión adicional sobre los modelos tradicionales de gobierno corporativo en toda Europa dando mayor importancia a los intereses a corto plazo de los accionistas y menos a los intereses de las partes interesadas.

2.7 El CESE coincide con la Comisión en su crítica al daño que producen los planteamientos a corto plazo y el asumir excesivos riesgos: dos aspectos importantes del modelo de gobierno corporativo que han ganado paulatinamente importancia en los últimos veinte años. El CESE opina que las empresas deben aspirar a aportar valor a largo plazo por medio de políticas sostenibles lo que, en muchos casos, exige seguir modificando el marco vigente de gobierno corporativo.

⁽⁴⁾ «En el presente Libro Verde, el término “consejo de administración” se refiere esencialmente a la función de supervisión de los administradores.» p. 5. Si bien los consejos de supervisión desempeñan verdaderamente un papel de supervisión, los consejos de administración pueden desempeñar una función de gestión tomando parte en decisiones estratégicas (fusiones/adquisiciones, venta/adquisición de empresas).

⁽⁵⁾ Véase: J. Weimer y J. Pape, «A Taxonomy of Systems of Corporate Governance», *Theory Papers in Corporate Governance*, Vol 7 (2), abril de 1999, Blackwell.

⁽⁶⁾ Véase A. Vliegthart, *Transnational Actors and the Converging Corporate Governance Regulation in ECE*, Central and East European International Studies Association (CEEISA), 2006.

⁽⁷⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, punto 2.4.

⁽⁹⁾ J. Fichtner, «Activist Hedge Funds and the Erosion of Rhenish Capitalism: The Impact of Impatient Capital», *Working Paper Series Number 17 CCGES/CCEAE* 2009.

⁽¹⁰⁾ M. Goyer, «Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany», *Politics & Society*, Vol. 34, n° 3, septiembre de 2006 p. 399-430.

2.8 El CESE coincide en la necesidad de reforzar el papel del gobierno corporativo planificando «medidas para garantizar un crecimiento sostenible y construir un sistema financiero internacional más fuerte⁽¹¹⁾». El respeto a unos principios sanos de gobierno corporativo beneficia sin duda a las empresas al permitirles gestionar sus procesos y riesgos empresariales con mayor eficacia y alcanzar sus objetivos, contribuyendo al mismo tiempo a incrementar el bienestar general en la UE. Esta política contribuye a poner a disposición del consumidor productos responsables basados en un comercio justo y la información pertinente. Extender a las empresas que no cotizan en bolsa los principios del gobierno corporativo por medio de la legislación y reglamentaciones no vinculantes (*soft law*) es un proceso que debe promoverse y fomentarse.

2.9 El CESE llama además la atención sobre la función social de las empresas en una sociedad inclusiva y la necesidad de incorporar a su gobierno corporativo el principio de la responsabilidad social.

2.10 El CESE reconoce el hecho de que en determinados modelos de gobierno corporativo los representantes de los trabajadores son miembros del consejo de administración y contribuyen directamente al gobierno corporativo. A pesar de esta distribución de funciones, los comités de personal y otras organizaciones participativas facilitan el compromiso de los trabajadores en la actividad de la empresa. El CESE propone que se incluyan estas consideraciones en el documento final de la Comisión Europea.

2.11 Las compañías que cotizan en bolsa pueden variar de tamaño según se considere la cuantía de su capital, ingresos o el número de empleados, desde la gran multinacional a las pymes y a las microempresas de menor tamaño. El centro del debate del gobierno corporativo gira en torno a las empresas de mayor tamaño, debido al impacto económico y social que tienen, tanto si triunfan como si fracasan. Dicho lo anterior, unas medidas correctas de gobierno corporativo deberían adaptarse a las características y necesidades de las pymes. Esto es necesario debido a los recursos limitados de que disponen las pymes, especialmente en lo referente a recursos administrativos y humanos.

2.12 A la hora de introducir cambios en el paquete de medidas de gobierno corporativo, el CESE insta a la Comisión a que lleve a cabo una evaluación de impacto en profundidad sobre los gastos, recursos humanos y reformas legislativas que llevaría aparejado, de modo que la futura propuesta sea realista⁽¹²⁾. El modo más adecuado de lograr este objetivo consiste en tomar en consideración el tamaño, la estructura de la importancia de las empresas y la situación económica de los grupos internacionales.

2.13 En su versión final la propuesta de la Comisión deberá permitir a las compañías que cotizan en bolsa (y si se quiere extender su ámbito, también las que no cotizan) realizar sus actividades de manera eficaz y seguir siendo competitivas sin poner en peligro el crecimiento económico y la creación de empleo⁽¹³⁾.

2.14 El CESE pide a la Comisión que en sus futuras propuestas legislativas busque un equilibrio entre la legislación y las normas no vinculantes (*soft law*), entre las que se incluyen las recomendaciones y los códigos de gobierno corporativo. No obstante, el CESE se halla firmemente convencido de que, para lograr un gobierno corporativo de elevada calidad, todos los códigos deben basarse en los siguientes principios:

2.14.1 El principal objetivo del gobierno corporativo es garantizar que la compañía sobreviva y prospere.

2.14.2 Los consejos corporativos deben actuar en el mejor interés de la empresa en línea con las expectativas de sus accionistas, que deben ser tratados de manera equitativa. Los consejos corporativos deben mantener un diálogo activo con el colectivo de las partes interesadas a fin de cumplir las expectativas de sus partes interesadas para proporcionar una sostenibilidad a largo plazo de la empresa, creando riqueza y puestos de trabajo.

2.14.3 Los consejos corporativos serán responsables de los resultados de la empresa en su conjunto, lo que incluye la orientación estratégica, las principales intervenciones, la gestión de riesgos, la planificación empresarial, el seguimiento efectivo de la gestión y la información.

2.14.4 La pertenencia al consejo corporativo debe concebirse de modo que satisfaga la necesidad de poseer una experiencia especializada compleja, en función del sector empresarial específico, el ámbito de actuación y la localización de la empresa. En el consejo corporativo debe existir también un equilibrio adecuado entre hombres y mujeres, en lo que se refiere a autoridad, administradores ejecutivos y no ejecutivos, y diversidad de intereses entre los miembros del consejo, lo cual permitirá a la empresa poseer una perspectiva más amplia y dilatada.

2.14.5 Los miembros del consejo deberán asumir el compromiso de desempeñar eficazmente sus responsabilidades dedicando a este fin el tiempo y el esfuerzo suficientes. Sus decisiones deben basarse en informaciones precisas, pertinentes y oportunas.

2.14.6 El consejo corporativo deberá dirigir la empresa tal y como lo requiera el bien de la empresa, teniendo en cuenta tanto el interés de los propietarios, accionistas y trabajadores como el interés público. Por consiguiente, las decisiones deberán adoptarse sobre la base de informaciones correctas, pertinentes y actuales. La verdadera independencia de estos administradores debería asegurarse mediante la limitación de los mandatos consecutivos que pueden ejercer.

2.14.7 Las empresas deben establecer políticas transparentes en materia de remuneración. Estas políticas deberán ser aceptadas por los accionistas. La remuneración de los miembros del consejo corporativo deberá tener en cuenta el alcance de sus tareas y responsabilidades, la consecución de los objetivos de la empresa y la situación económica de la empresa, debiendo ser aprobada por los accionistas.

⁽¹¹⁾ Comunicado de los Ministros y Gobernadores de los Bancos Centrales del G20; 5 de septiembre de 2009.

⁽¹²⁾ DO C 248, 25.8.2011, p. 101.

⁽¹³⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

2.14.8 Las empresas deben informar de manera precisa y oportuna de todas las cuestiones materiales referentes a la empresa. Deberán animar a los accionistas a que asistan a las juntas generales y estar abiertos a debatir cuestiones de gobierno corporativo con los accionistas y con otras partes interesadas

2.14.9 Las empresas deben tender a aplicar buenas prácticas de gobierno corporativo, recogidas en los correspondientes códigos nacionales de gobierno corporativo, que reflejen los rasgos específicos del desarrollo económico y la legislación locales.

2.15 El CESE promueve las siguientes normas operacionales de gobierno corporativo, relativas a la labor del consejo de administración, que han de incluirse en los códigos de gobernanza corporativa:

2.15.1 En una estructura monista de gobierno corporativo, las funciones de presidente del consejo de administración y consejero delegado de la empresa deben estar separadas.

2.15.2 La designación de los nuevos administradores del consejo debe regirse por un procedimiento formal, riguroso y transparente.

2.15.3 Todos los administradores deben estar en situación de dedicar tiempo suficiente a la empresa a fin de cumplir eficazmente sus responsabilidades.

2.15.4 Todos los administradores deberán recibir una formación al adherirse al consejo, debiendo renovar y actualizar regularmente sus conocimientos y capacidades.

2.15.5 El consejo deberá efectuar anualmente una evaluación formal y rigurosa de la eficacia de sus actividades, las de los comités y las de los administradores considerados individualmente.

2.15.6 La política de remuneraciones de los administradores ejecutivos deberá desarrollarse mediante un procedimiento formal y transparente.

3. Preguntas

3.1 Introducción

Pregunta 1. *¿Deben las medidas de gobierno corporativo de la UE tener en cuenta el tamaño de las empresas que cotizan en bolsa? Cómo: ¿Debe establecerse un régimen diferenciado y proporcionado para las pequeñas y medianas empresas que cotizan en bolsa? En tal caso, ¿hay definiciones o umbrales adecuados? Si es así, proponga modos de adaptarlos a las pymes, cuando proceda, al responder a las preguntas que figuran a continuación.*

En los mercados regulados europeos se negocian acciones de diversas empresas. Cada empresa posee sus propias características, que vienen dadas por el nivel de desarrollo económico y la jurisdicción del Estado miembro. El tamaño, la estructura y el modelo corporativo de una empresa afectan al gobierno corporativo. No obstante, dado el interés y la implicación –legítimos– de las diferentes partes interesadas en toda clase de empresas, los principios del gobierno corporativo enunciados en el punto 2.13 deben aplicarse a todas las empresas que cotizan en bolsa.

Los códigos nacionales de gobierno corporativo de los Estados miembros proporcionan una buena base para esto y son además un mecanismo eficaz para supervisar y controlar el rendimiento de las empresas (aspecto del que suele ocuparse el regulador del mercado). El CESE opina que debe establecerse un régimen diferenciado y proporcionado para las pymes que cotizan en bolsa, las cuales no se negocian en los segmentos más altos de los mercados regulados.

Pregunta 2. *¿Deben tomarse medidas de gobierno corporativo a nivel de la UE para las empresas que no cotizan en bolsa? ¿Debe la UE centrarse en promover la elaboración y la aplicación de códigos voluntarios para las empresas que no cotizan en bolsa?*

En todos los Estados miembros existe un gran número de empresas importantes que no cotizan en bolsa. El CESE reconoce que pueden ser tan importantes para la sociedad como las empresas que sí cotizan. No obstante, las medidas de gobierno corporativo para empresas que no cotizan en bolsa a nivel de la UE son innecesarias en este momento dado que las legislaciones nacionales sobre sociedades deben regular los elementos críticos de su gobierno. La Comisión debería subrayar la importancia y promover el desarrollo y la aplicación de códigos de carácter voluntario a nivel nacional para las empresas que no cotizan en bolsa y, especialmente, para aquellas que tienen una importancia significativa para la sociedad, tales como empresas de propiedad estatal o municipal⁽¹⁴⁾ y empresas con fuerte presencia en el mercado.

3.2 El consejo de administración

Pregunta 3. *¿Debe la UE tratar de garantizar que las funciones y los deberes del presidente del consejo de administración y del consejero delegado estén claramente separados?*

El CESE apoya la división de funciones y de responsabilidades del presidente del consejo de administración y del consejero delegado, pues garantiza que el consejo de administración esté organizado de manera más eficaz, crea un mejor sistema de control e impide la concentración de poder. No obstante, considera que la decisión de separar o no estas funciones y responsabilidades corresponde a la empresa (accionistas y consejo de administración) y no es partidario de una reglamentación europea que imponga esta separación. No obstante, la decisión final debería dejarse al arbitrio de la política soberana de la empresa en materia de gobierno corporativo, ya que en algunas pymes los consejos están compuestos de un mínimo de individuos. A nivel de la UE se recomienda vivamente establecer dicha separación.

3.2.1 Composición del consejo

Pregunta 4. *¿Deben las políticas de contratación ser más específicas en cuanto al perfil de los administradores, incluido el presidente, para asegurar que tengan las cualificaciones adecuadas y que el consejo sea convenientemente diverso? En tal caso, ¿cómo podría lograrse mejor y a qué nivel de gobierno, es decir, a nivel nacional, de la UE o internacional?*

⁽¹⁴⁾ La OCDE ha establecido una norma internacional para ayudar a los gobiernos a mejorar el modo en que ejercen su propiedad. Véase *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OCDE 2005.

Es deseable que en la composición del consejo se alcance un equilibrio adecuado entre experiencia, especialización, competencia y diversidad entre sus miembros, en especial para evitar la inercia y fomentar el surgimiento de nuevas ideas. En aras de este objetivo podría tenerse en cuenta una representación más amplia de miembros extranjeros, equilibrio entre hombres y mujeres y representación de los trabajadores. En su respuesta a una pregunta similar planteada por el Libro Verde sobre *El gobierno corporativo en las entidades financieras y las políticas de remuneración* ⁽¹⁵⁾, el CESE señalaba –y mantiene ahora– el punto de vista de que al constituirse el consejo de administración, conviene analizar las cualificaciones y la experiencia necesarias para una función determinada, y a continuación, contratar al candidato que mejor reúna estos criterios. Es importante que el consejo esté formado por administradores que posean integridad, competencia y dedicación, y corresponde a la empresa decidir acerca de estas cualificaciones.

Pregunta 5. *¿Se debería exigir a las empresas que cotizan en bolsa que revelen si aplican una política de diversidad y, en tal caso, que describan sus objetivos y su contenido principal y que informen periódicamente de su avance?*

Los códigos de gobierno corporativo recomiendan o exigen revelar información siguiendo el principio de «cumplir o explicar». Por tanto, revelar si aplican una política de diversidad debe ser «obligatorio» para las empresas que han aceptado o se han adherido a esos códigos. Para las empresas que no lo han hecho, revelar si aplican una política de diversidad puede fomentarse resaltando que es ventajoso al llevar a la práctica los principios de transparencia e información.

Pregunta 6. *¿Se debería exigir a las empresas que cotizan en bolsa que garanticen un mejor equilibrio de género en los consejos? En caso afirmativo, ¿de qué manera?*

El CESE señala el hecho positivo de que el papel de las mujeres en la vida corporativa y social de la UE sin duda ha mejorado, lográndose una representación más equilibrada en todos los ámbitos en línea con el sistema de valores europeo ⁽¹⁶⁾. A este respecto cabe remitirse a la «Strategy of Equality Between Men and Women 2010-2015» (Estrategia de igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015 ⁽¹⁷⁾), a la iniciativa «Women on the Board» ⁽¹⁸⁾ patrocinada por la vicepresidenta de la Comisión Viviane Reding y a la resolución no legislativa sobre «Las mujeres y la dirección de las empresas», aprobada por el Parlamento Europeo el 6 de julio de 2011 ⁽¹⁹⁾.

El CESE reconoce que la participación femenina en el proceso decisorio es todavía insuficiente. El equilibrio entre los dos sexos

puede ofrecer diferentes perspectivas y debe fomentarse. Las mujeres deben tener acceso a todos los puestos para los que posean la experiencia, capacidad y cualificaciones necesarias. Naturalmente, un puesto en el consejo debe ser ante todo una cuestión de competencia más que de género, debiendo establecerse criterios clave para garantizar que entre los miembros del consejo existe un equilibrio óptimo en materia de educación, especialización, experiencia, conocimiento y capacidad, permitiendo así a la empresa cumplir sus objetivos y satisfacer las expectativas razonables de los accionistas y de otras partes interesadas.

3.2.2 Disponibilidad y tiempo dedicado al puesto

Pregunta 7. *¿Cree que debería existir una medida a nivel de la UE que limitase el número de mandatos que un administrador no ejecutivo puede ejercer? En caso afirmativo, ¿cómo debería formularse?*

El número de mandatos que un administrador no ejecutivo puede ejercer de manera simultánea, en principio, debería verse limitado, pero no resulta fácil establecer el número preciso, ya que sería arbitrario. Desde el punto de vista del CESE, se impone buscar un equilibrio razonable de modo que los administradores puedan cumplir su deber adecuadamente disponiendo del tiempo necesario para estudiar los expedientes, tomar parte en las reuniones de los comités especializados, recibir formación y llevar a cabo comprobaciones, especialmente en relación con las cuentas de la empresa, etc. En cualquier caso, para cualquier mandato, los administradores deben disponer del tiempo necesario para llevar a cabo las funciones requeridas.

3.2.3 Evaluación del consejo

Pregunta 8. *¿Conviene fomentar que las empresas que cotizan en bolsa realicen una evaluación externa periódicamente (por ejemplo, cada tres años)? En tal caso, ¿cómo puede hacerse?*

Las prácticas de buen gobierno corporativo deben promoverse creando y aplicando mecanismos que permitan informar mejor a inversores, accionistas, consumidores, trabajadores y otras partes interesadas y a la sociedad en general, sobre los criterios de evaluación comparativa del gobierno corporativo. Una medida positiva en este sentido sería la de fomentar la creación de índices de bolsa y valoraciones independientes con referencia a las prácticas de buen gobierno. Cuando se considere oportuno, los presidentes o consejos supervisores podrían encargar evaluaciones externas o solicitar informes específicos de los comités auditores para uso interno. Esto se considera una buena práctica que podría extenderse a las empresas que no cotizan en bolsa, mencionadas en la pregunta 2.

3.2.4 Remuneración de los administradores

Pregunta 9. *¿Debe ser obligatorio publicar información sobre la política de remuneración, el informe anual relativo a las remuneraciones (un informe acerca de cómo se aplicó la política de remuneración el año anterior) y la remuneración individual de los administradores ejecutivos y no ejecutivos?*

⁽¹⁵⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽¹⁶⁾ Véanse los artículos 2 y 3.3, del Tratado de Lisboa y el DO C 83 de 30.3.2010, p. 17.

⁽¹⁷⁾ http://www.equalities.gov.uk/pdf/EN_document_travail%5Bmain%5D.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/womenpledge/index_en.htm

⁽¹⁹⁾ *Las mujeres y la dirección de las empresas* Parlamento Europeo, 6 de julio de 2011 <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5862452¬iceType=null&language=en> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-0210&language=ES>

El CESE considera que los accionistas, posibles inversores y todas las partes interesadas deben disponer de información suficiente y precisa acerca de los regímenes de incentivos de los consejos de administración y de los cuadros superiores de la empresa y de su estructura y, en particular, acerca de la política de remuneración de la empresa ⁽²⁰⁾ (véase el punto 2.13.7) Por consiguiente, el CESE considera que todas las empresas deben publicar una declaración clara y fácilmente comprensible sobre su política de remuneración, que deberá contener concretamente la información establecida en el artículo 5 de la Recomendación 2009/384/CE de 30 de abril de 2009 ⁽²¹⁾.

Pregunta 10. *¿Debe ser obligatorio someter la política de remuneración y el informe relativo a las remuneraciones a la votación de los accionistas?*

El CESE apoya esta propuesta dado que es preciso informar a los accionistas que, al mismo tiempo, deberán tener el derecho a dar su consentimiento a políticas futuras y recibir informes referentes a la remuneración. No obstante, el documento propuesto a los accionistas en la junta general deberá ser debatido y aprobado de antemano por todo el consejo, siguiendo las nuevas prácticas vigentes en Alemania en cumplimiento de la Ley de 2009 sobre adecuación de los salarios de los administradores.

3.2.5 La gestión de los riesgos

Pregunta 11. *¿Está de acuerdo en que el consejo debe aprobar el riesgo que la empresa está dispuesta a asumir y hacerse responsable de él e informar al respecto significativamente a los accionistas? ¿Deben estas medidas de información incluir también riesgos fundamentales que puedan plantearse para el conjunto de la sociedad?*

El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que una información oportuna de los riesgos contribuye a incrementar la confianza entre los consejos corporativos de las empresas y las partes interesadas. En la actualidad los códigos de gobierno corporativo recomiendan la implantación y el mantenimiento de sistemas de gestión de riesgos: las empresas que respetan estos códigos deben especificar cómo funcionan estos sistemas y qué dificultades encuentran al respecto.

Los riesgos sociales y societales deben tenerse plenamente en cuenta, no solo en los sistemas internos de supervisión y control de riesgos sino también en su divulgación y de conformidad con las recomendaciones de la OCDE ⁽²²⁾. Dicho de otro modo, ni el consejo de administración ni el de supervisión deberían limitarse a validar y controlar el riesgo que la empresa está dispuesta a asumir (financiero, social y medioambiental), sino que deben informar significativamente a los accionistas, trabajadores y sus representantes, y a otras partes interesadas, de conformidad con los mecanismos de publicación de la información contemplados en los códigos.

Pregunta 12. *¿Está de acuerdo en que el consejo debe velar por que las disposiciones de gestión de riesgos de la empresa sean eficaces y proporcionadas con su perfil de riesgo?*

⁽²⁰⁾ DO C 84 de 17.3.2011, p. 13.

⁽²¹⁾ DO L 120 de 15.05.09, p. 22.

⁽²²⁾ «The corporate governance framework requires or encourages boards to take into account the interests of stakeholders and publicly disclose how it is doing so in relation to significant matters» (El marco del gobierno corporativo exige o anima a los consejos de administración a que tengan en cuenta los intereses de las partes interesadas y comuniquen públicamente de qué modo cumplen con esta tarea en relación con cuestiones importantes) OCDE, 2006, *Methodology for Assessing the Implementation of the OECD Principles of Corporate Governance*, p. 112.

Sí. Cuando existan normas, los consejos de administración son y deben ser responsables de asegurar que la gestión de riesgos es eficaz y proporcionada al perfil de riesgo de la empresa. Por consiguiente, los mecanismos eficientes de gestión de riesgo, así como los demás elementos de la estrategia comercial de la empresa, son responsabilidad del consejo. En sus informes, los administradores han de proporcionar información sobre las actividades de la empresa y los riesgos que implican. Los principios adoptados por EuropeanIssuers con respecto al funcionamiento de la gestión de riesgos y los sistemas de auditoría respaldan este punto de vista ⁽²³⁾.

3.3 Los accionistas

3.3.1 Planteamientos a corto plazo de los mercados de capital

Pregunta 13. *Señale las normas jurídicas que existan en la UE que, en su opinión, puedan contribuir a que los inversores adopten planteamientos a corto plazo inapropiados y explique cómo podrían, en su opinión, modificarse estas normas para impedir ese tipo de comportamientos.*

La llegada de nuevos inversores, como es el caso de los fondos especulativos, y la influencia de la estructura de incentivos de los gestores de activos han provocado cambios profundos en los mercados de capitales. La reglamentación europea vigente en materia de fusiones y adquisiciones no dificulta las ofertas de adquisición hostiles, cuyo único objeto es incrementar a corto plazo los precios de las acciones en detrimento del valor añadido a largo plazo para accionistas y partes interesadas. Por consiguiente, la normativa debe modificarse a tal efecto.

El CESE considera que la divulgación de información es más eficaz cuando es bidireccional. Dado que las compañías de la UE que cotizan en bolsa están sujetas a una serie de requisitos jurídicos que obligan a las empresas a informar puntualmente de cualquier información regulada, sensible a los precios o privilegiada, podría ser útil que los inversores institucionales estuvieran también sujetos a requisitos vinculantes de divulgar sus políticas de inversión. Esto proporcionaría beneficios a la empresa que recibe las inversiones favoreciendo la previsibilidad en el caso de posible captación de capitales, más transparencia y la posibilidad de que las empresas que cotizan en bolsa apliquen una política de relaciones del inversor a largo plazo.

El CESE propone a la Comisión que revise las normas contables para la solvencia de los fondos de pensiones con el fin de posibilitar la detección de problemas potenciales. Asimismo podría revisarse con este mismo fin el breve ciclo del requisito de información financiera.

3.3.2 La relación de comisión entre los inversores institucionales y los gestores de activos

Pregunta 14. *¿Deben tomarse medidas —y, en tal caso, cuáles— en relación con las estructuras de incentivos y la evaluación de la actuación de los gestores de activos que administran las carteras de inversores institucionales a largo plazo?*

⁽²³⁾ EuropeanIssuers es una organización que engloba a asociaciones de entidades emisoras, véase http://www.europeanissuers.eu/_mdb/position/200_Towards_Common_Principles_for_ICRM_European_Companies_final_100127.pdf

Sí, debe darse a conocer la estructura de incentivos y, en particular, la política de remuneraciones para los gestores de activos que administran las carteras de inversores institucionales a largo plazo. El CESE pide a la Comisión que tome medidas para evitar conflictos de intereses en el proceso de gestionar activos y que restrinjan las transacciones cuando no se tome en consideración el mejor interés del cliente.

Pregunta 15. *¿Debe la legislación de la UE promover una supervisión más eficaz de los gestores de activos por parte de los inversores institucionales por lo que respecta a las estrategias, los costes, la negociación y el grado de implicación de los gestores de activos en las empresas que reciben las inversiones? En caso afirmativo, ¿de qué manera?*

El CESE considera necesario establecer requisitos más estrictos en lo que respecta a las empresas que reciben las inversiones. Esto puede realizarse divulgando información de los gestores de activos sobre su política hacia las empresas que reciben las inversiones. En la mayoría de los casos las estrategias y gastos se hallan bien regulados a nivel contractual, así como en lo referente a los procedimientos de revelación de información.

3.3.3 Otros posibles obstáculos a la implicación de los inversores institucionales

Pregunta 16. *¿Deben las normas de la UE exigir cierta independencia del órgano rector de los gestores de activos, por ejemplo de su empresa matriz, o hacen falta otras medidas (legislativas) para fomentar la revelación de los conflictos de intereses y su resolución?*

Sí, el CESE pide que se establezcan normas claras y estrictas a nivel de la UE, que impongan un cierto grado de independencia en el órgano rector de los gestores de activos y aboga por la revelación de los conflictos de intereses y su resolución. Asimismo, debe animarse a los gestores de activos a que se sumen a iniciativas voluntarias, tales como aceptar los códigos de gobierno corporativo y revelar información que supere el volumen del mínimo predeterminado por la legislación.

Pregunta 17. *¿Cuál sería el mejor modo de facilitar la cooperación entre los accionistas a nivel de la UE?*

El CESE recomienda como primer paso clarificar el marco jurídico y determinar qué medios fomentan la cooperación entre inversores a largo plazo.

Las actuales tecnologías de la información y la asequibilidad de su precio hacen que la cooperación entre accionistas a través de internet sea perfectamente posible y muy eficiente. A este efecto, podrían crearse foros especializados con algún tipo de apoyo institucional, especialmente con la cooperación de las partes interesadas y sus organizaciones.

3.3.4 Asesores de voto

Pregunta 18. *¿Debe la legislación de la UE exigir que los asesores de voto sean más transparentes, por ejemplo en relación con sus métodos analíticos, con los conflictos de intereses y su política para resolverlos, o acerca de si aplican un código de conducta? Si es así, ¿cuál sería la mejor manera de lograrlo?*

El CESE propone que se impongan nuevos requisitos a fin de aumentar la transparencia de los servicios de asesores de voto.

Éstos deberán revelar en el momento oportuno –y no solo a sus clientes sino también a las empresas– la existencia de todo conflicto de intereses cuando se celebre una votación o cuando se presten servicios asesorando sobre cómo votar, dado que están obligados también a revelar sus políticas para impedir tales conflictos. Asimismo deberá considerarse la posibilidad de crear un mecanismo de supervisión.

Pregunta 19. *¿Cree que son necesarias otras medidas (legislativas), por ejemplo, la restricción de la capacidad de los asesores de voto para prestar servicios de consultoría a las empresas que reciben las inversiones?*

Sí. Esto no será obstáculo para las entidades emisoras de buena reputación y al mismo tiempo, contribuirá a evitar posibles conflictos de intereses. Los asesores de voto no deben prestar servicios de consultoría a las empresas en las que son asesores de voto para sus propios clientes.

3.3.5 Identificación de los accionistas

Pregunta 20. *¿Le parece que es necesario un mecanismo técnico o jurídico europeo que ayude a los emisores a identificar a sus accionistas para facilitar el diálogo sobre los asuntos de gobierno corporativo? En caso afirmativo, ¿cree que esto sería beneficioso también para la cooperación entre los inversores? Por favor, dé una respuesta detallada (por ejemplo, objetivos perseguidos, instrumento preferido, frecuencia, nivel de detalle y asignación de costes).*

El CESE desea señalar que en el diseño de tales mecanismos deben tomarse en consideración las características específicas de las legislaciones nacionales en el ámbito de la protección de datos personales⁽²⁴⁾. Por esta razón es por la que parece más conveniente resolver este problema a nivel nacional y no a nivel europeo. Una posible medida sería la de recomendar a las instituciones nacionales depositarias que incluyan en los libros de los accionistas una dirección de internet, lo que ampliaría las opciones de comunicación entre las entidades emisoras y sus accionistas.

3.3.6 Protección de los accionistas minoritarios

Pregunta 21. *¿Piensa que los accionistas minoritarios necesitan derechos adicionales para que sus intereses estén eficazmente representados en las empresas con accionistas dominantes o mayoritarios?*

No, no se considera necesario. Los últimos cambios que se han introducido en el marco legislativo europeo para la protección de los derechos de los accionistas y para facilitar su participación en las asambleas generales han creado un buen sistema que proporciona a los accionistas la posibilidad de recibir información, participar fácilmente en las asambleas generales y ejercer todos sus derechos. Cualquier nuevo derecho complementario que se introduzca debe buscar un equilibrio cuidadoso entre los intereses de los accionistas minoritarios y los de los accionistas mayoritarios, a fin de no paralizar los procedimientos para adoptar decisiones importantes. La presencia de un accionista mayoritario puede garantizar un control adicional sobre los miembros y las actividades del consejo de administración.

⁽²⁴⁾ DO C 248, 25.8.2011, p. 123.

Pregunta 22. ¿Cree que los accionistas minoritarios necesitan más protección frente a las transacciones con partes vinculadas? En tal caso, ¿qué medidas podrían tomarse?

Sí, porque las transacciones con partes vinculadas pueden ser a menudo una fuente de posibles conflictos de intereses. Debe existir una reglamentación uniforme a nivel europeo de las transacciones con partes vinculadas. Debe ser clara y, al mismo tiempo, lo suficientemente flexible para impedir que las empresas cometan grandes errores. No debe permitir a los organismos reguladores que adopten decisiones arbitrarias en el caso de textos poco claros y que induzcan a error.

3.3.7 Participación de los empleados en el capital

Pregunta 23. ¿Deben tomarse medidas —y, en su caso, cuáles— para promover a nivel de la UE la participación de los empleados en el capital?

No, el CESE no considera que esto sea necesario a nivel de la UE. En este momento es del todo suficiente que esa opción exista en principio sin que sea obligatoria; puede ser utilizada cuando su aplicación se considere oportuna.

Motivar a los trabajadores y empleados ofreciéndoles propiedad en forma de acciones puede utilizarse como medio para aumentar su compromiso y productividad, pero de ningún modo debe utilizarse como sustituto de la remuneración existente, ni obstaculizar la negociación colectiva de salarios, ni sustituir otras formas de participación mencionadas en el punto 2.9. No obstante, esta decisión debe dejarse a la discreción de cada empresa, dado que puede no ser siempre adecuada ⁽²⁵⁾.

3.4 El marco «cumplir o explicar»: supervisión y aplicación de los códigos de gobierno corporativo

Pregunta 24. ¿Está de acuerdo en que a las empresas que se apartan de las recomendaciones de los códigos de gobierno corporativo habría que exigirles que den explicaciones detalladas de su incumplimiento y que describan las soluciones alternativas adoptadas?

Sí. Algunas veces puede haber razones de peso para que se aparten de las recomendaciones. Cuando esas razones se explican y justifican, los intereses de la empresa quedan protegidos en la misma medida que los intereses de los inversores, que serían informados de por qué fue necesario apartarse de las recomendaciones. De otro modo, quedaría en entredicho el papel de los códigos como instrumento para promover buenas prácticas de gobierno corporativo.

Pregunta 25. ¿Está de acuerdo en que se debería autorizar a los órganos supervisores para que comprueben la calidad informativa de las explicaciones contenidas en los informes de gobierno corporativo y exijan a las empresas que completen esas explicaciones cuando sea necesario? En caso afirmativo, ¿cuál debería ser exactamente su función?

Sí. Esta es sin duda una información importante para las partes interesadas y los inversores, y debe tomarse en consideración cuando se adoptan decisiones sobre inversión. Los organismos reguladores deben ejercer este derecho por analogía con el resto de la información que publican las entidades emisoras. Aparte de sus funciones de supervisión y pedagogía en raras ocasiones (es decir, de riesgos societales importantes) deben tener la posibilidad de tomar medidas. De otro modo, disminuiría la confianza en las declaraciones del gobierno corporativo y los inversores y otras partes interesadas percibirían mayores riesgos.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 1.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza — «Juntos por un nuevo crecimiento»

COM(2011) 206 final

(2012/C 24/22)

Ponente: **Benedicte FEDERSPIEL**

Coponentes: **Martín SIECKER** e **Ivan VOLEŠ**

El 13 de abril de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza — «Juntos por un nuevo crecimiento»

COM(2011) 206 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre) el Comité aprobó por 150 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha venido siguiendo de cerca el mercado único desde la perspectiva de la sociedad civil, y con este fin creó, en 1994, su Observatorio del Mercado Único (OMU). Ha contribuido a la iniciativa de la Comisión de relanzar y reactivar el mercado único, pero lamenta que no haya tenido plenamente en cuenta los informes Monti, Lamassoure, González, Grech y Herzog en el sentido de poner efectivamente el mercado único al servicio de los consumidores y de los ciudadanos, como solicitaba el PE en su Resolución de 20 de mayo de 2010.

1.2 En su Dictamen sobre el Acta del Mercado Único ⁽¹⁾, el Comité señalaba algunas medidas que se echan en falta en el Acta del Mercado Único, entre las que cabe incluir: los cánones sobre los derechos de propiedad intelectual, la revisión de la Directiva sobre los derechos de propiedad intelectual, la neutralidad de la red, la protección de datos, la protección de los inversores, un protocolo de progreso social, el Estatuto de la Sociedad Privada Europea, la contratación pública electrónica, las agencias europeas de calificación crediticia, la igualdad de género, las microempresas y las empresas familiares, las medidas de apoyo a la creación de nuevas empresas y la ampliación de las existentes, las tarjetas de crédito y de débito, los pagos electrónicos, el crédito al consumo y el sobreendeudamiento, las transferencias interbancarias, los jóvenes, las medidas para la plena aplicación del euro y la consolidación del funcionamiento de la zona única de pagos en euros (SEPA), etc.

1.3 El Comité ha seleccionado una serie de prioridades destinadas a lograr un mercado único integrado, muchas de las cuales se mencionan en la lista de acciones prioritarias denominadas *las doce prioridades*: la Carta de los Derechos Fundamentales como parte integrante del mercado único; los servicios; los

servicios financieros minoristas; los servicios de interés general (SIG); el desarrollo sostenible, las pequeñas y medianas empresas y otras formas legales de actividad empresarial; la competitividad; la normalización; el mercado único digital; la gobernanza empresarial e implicación de los trabajadores; la libre circulación de trabajadores y las libertades económicas; la legislación en materia de contratos públicos; la dimensión exterior y el acceso a la justicia/recurso colectivo.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 El mercado interior presenta algunas deficiencias que fueron puestas de manifiesto por Mario Monti en su informe sobre «Una nueva estrategia para el mercado único», así como por el Parlamento Europeo en un informe de Louis Grech titulado «Cómo ofrecer un mercado único a los consumidores y a los ciudadanos». Para aportar soluciones a estas deficiencias es necesario desarrollar una estrategia proactiva y transversal. Se trata de poner fin a la fragmentación del mercado y de eliminar los obstáculos que se oponen a la libre circulación de los servicios, a la innovación y a la creatividad. Se trata también de reforzar la confianza de los ciudadanos en el mercado interior y de ofrecer a los consumidores todas sus ventajas.

2.2 Para responder a esas exigencias, la Comisión inició un debate sobre las cincuenta propuestas presentadas en su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único» ⁽²⁾. Basándose en las contribuciones recogidas en el curso del debate público, la Comisión ha seleccionado doce prioridades, por cada una de las cuales propone que la UE adopte de aquí a finales de 2012 una medida clave que permita estimular el crecimiento y reforzar la confianza de los ciudadanos.

⁽¹⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final; Dictamen del CESE: DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

2.3 Para que las medidas propuestas produzcan los efectos que se esperan en términos de crecimiento y empleo, es preciso que se cumplan las condiciones que requiere su desarrollo y ejecución. Hay al menos cuatro condiciones: (1) un diálogo más abierto con el conjunto de la sociedad civil; (2) una colaboración más estrecha con los diferentes actores del mercado; (3) un acceso eficaz a la información por parte de los ciudadanos y de las empresas; y (4) un control más riguroso de la aplicación de las normas del mercado único. Desde finales de 2012 habrá que impulsar una nueva fase en el desarrollo del mercado único. El debate se basará en un gran estudio económico cuyos resultados deberán permitir identificar los nichos donde existan potenciales de crecimiento todavía inexplorados y activar, en su caso, nuevos motores de crecimiento. La Comisión se esforzará también por consultar a la sociedad civil y a todos los actores del mercado único por medio de sus nuevos instrumentos de gobernanza.

3. Observaciones generales y recomendaciones

3.1 El CESE acoge con satisfacción la pretensión de la Comisión de estimular el crecimiento y reforzar la confianza en el mercado único. El Comité recuerda que el mercado único es un elemento central de la integración europea, con el potencial de ofrecer beneficios que sus destinatarios europeos puedan percibir directamente y de generar un crecimiento sostenible de las economías europeas. En el contexto actual, esto hace que un mercado único que funcione y esté orientado al futuro no solo sea deseable sino esencial para el futuro político y económico de la Unión Europea. Para poder ofrecer estos beneficios es fundamental que las propuestas de la Comisión sean ambiciosas y vayan más allá de una mera solución de problemas de detalle e importancia menor.

3.2 El Comité reconoce que la Comunicación de la Comisión es el segundo paso de un proceso que entraña muchos más pasos que será necesario seguir. En la Comunicación se explica la elección realizada por la Comisión de destacar doce prioridades de las cincuenta propuestas iniciales incluidas en la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único». El Comité observa que muchas de las prioridades propuestas no son nuevas, como se había prometido, puesto que ya han sido incluidas en los programas de trabajo de la Comisión de 2010 y 2011 ⁽³⁾.

3.3 Por otra parte, el Comité desearía entender la lógica de la opción política general subyacente a la realización del mercado único que en última instancia ha llevado a la Comisión a escoger doce de entre tantas otras propuestas. Este proceso no se deduce ni de la Comunicación ni del análisis de dichas medidas.

3.4 El CESE pide a la Comisión Europea que siga trabajando con el resto de las propuestas que figuran en la Comunicación inicial (COM(2010) 608) y que no se incluyen entre las doce prioridades. También recomienda a la Comisión que tome en consideración las prioridades que faltan (véase el punto 1.2) y que se exponen en un dictamen anterior del Comité sobre el Acta del Mercado Único. El Comité desea ser informado sobre los cambios que se produzcan en ambos casos y recuerda a la

Comisión que es necesario tomar medidas de seguimiento rápido para garantizar que el desarrollo del mercado único pueda repercutir positivamente en el crecimiento europeo en un futuro próximo.

3.5 Algunas de las propuestas ya están en marcha, y está previsto que se presenten antes de finales de este año. El Comité espera que la Comisión le consulte sobre estas y otras propuestas concretas con el fin de dar voz a las opiniones de todas las partes interesadas. Asimismo, el CESE está dispuesto a participar en la evaluación de los efectos que la nueva legislación podría tener sobre el mercado único y está dispuesto a contribuir al gran estudio económico cuyos resultados deberían permitir identificar los nichos donde existan potenciales de crecimiento todavía inexplorados y activar, en su caso, nuevos motores de crecimiento. El CESE señala que es necesario hacer más esfuerzos para determinar el impacto de las normas del mercado único, pasadas y presentes, prestando especial atención a determinar si la combinación de medidas ha logrado producir un cambio cualitativo en el funcionamiento del mercado único en lo que respecta a los beneficios percibidos directamente por las empresas, los trabajadores y los consumidores.

3.6 El CESE subraya también que la responsabilidad del desarrollo del mercado único no solo recae en las acciones y medidas que competen a la DG de Mercado Interior y Servicios, sino que concierne también a muchos otros ámbitos políticos. En este contexto, el Comité señala la importancia de iniciativas como la Agenda Digital ⁽⁴⁾ y el Informe sobre la ciudadanía de la UE ⁽⁵⁾, e insta a la Comisión a que garantice los progresos en la consecución de un mercado único operativo en los ámbitos de acción que se mencionan en estas comunicaciones.

3.7 En la introducción, la Comisión destaca la importancia del desarrollo sostenible. El Comité lamenta que la ambiciosa Estrategia de Desarrollo Sostenible que la Comisión adoptó en 2008 no haya sido objeto de seguimiento en esta Comunicación. La necesidad de cambiar a modelos más sostenibles de producción y consumo debería recibir todo el apoyo que merece.

3.8 Antes del Tratado de Lisboa, el interés político y económico de la reunificación de Europa prevalecía sobre los aspectos sociales y la sostenibilidad. Se arguye ahora que en el Tratado de Lisboa la desigualdad ha sido equilibrada y que en la actualidad los otros intereses tienen igual importancia (si bien está por verse el resultado concreto en la práctica). Ahora bien, en la Comunicación se menciona varias veces que no deberían producirse cargas adicionales para las empresas o costes adicionales para los consumidores, aunque no hay ninguna referencia a las posibles repercusiones para los trabajadores y las autoridades públicas.

3.9 El CESE quiere reiterar su llamamiento en favor de un enfoque holístico. Aunque opina que fomentar el crecimiento y el potencial de las empresas es esencial, considera no obstante que las propuestas deberían centrarse más en los consumidores y los ciudadanos como agentes independientes de la creación del mercado único.

⁽³⁾ COM(2010) 135 final de 31.3.2010 y COM(2010) 623 final de 27.10.2010.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_es.pdf.

3.10 El CESE aboga por que se aplique una tolerancia cero en caso de que los Estados miembros incumplan la legislación de la UE y recuerda al Consejo y a la Comisión que la aplicación tardía, incoherente e incompleta de las normas sigue siendo un obstáculo fundamental para el funcionamiento del mercado único. Acogería muy favorablemente la publicación por parte de los Estados miembros de cuadros de correspondencia que contribuyan a fomentar y conocer mejor el mercado único⁽⁶⁾.

4. Observaciones específicas y recomendaciones sobre las doce prioridades

4.1 Medidas destinadas a las PYME

4.1.1 El CESE acoge favorablemente las propuestas encaminadas a solucionar algunos de los problemas que experimentan las PYME, especialmente en relación con un mejor acceso a la financiación transfronteriza de capital riesgo. El Comité señala, no obstante, que estas propuestas no bastarán para hacer frente a las restricciones más generales de acceso a la financiación con que se topan muchas PYME de toda Europa como consecuencia de la crisis. Asimismo, hay que prestar más atención a las necesidades de las microempresas y las empresas familiares, que a menudo se ven en la incapacidad de acceder a las ayudas existentes y cuya sostenibilidad financiera a menudo se ve socavada por la tardanza de los pagos o por los impagos. Debería evaluarse qué efecto tiene Basilea III en la disposición de los bancos a financiar a las PYME.

4.1.2 El CESE desea recordar que la mayor parte de las medidas clave restantes incidirá, en mayor o menor medida, en las PYME. El papel de la *Small Business Act* no debe subestimarse. Por lo tanto, en cada propuesta legislativa debe aplicarse el principio de «pensar primero a pequeña escala», y deberían examinarse a priori sus efectos sobre las PYME y las microempresas y empresas familiares. Su aplicación y seguimiento debe considerarse una prioridad de la política de la UE sobre las PYME.

4.1.3 El futuro régimen lingüístico de la patente de la UE debe garantizar que se proporcionará apoyo financiero a las empresas de los países cuyo idioma oficial no se utilice como lengua oficial de la patente de la UE, a fin de evitar cualquier discriminación.

4.2 Movilidad de los ciudadanos

4.2.1 La medida clave propuesta para lograr una mayor movilidad para los ciudadanos es la modernización del sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales. La promoción de la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores puede ayudar a mejorar el funcionamiento de los mercados laborales europeos y la prestación de servicios transfronterizos. Empresas de toda Europa están luchando con la escasez grave de competencias, en parte causada por un insuficiente nivel de educación y formación profesional. Aunque los avances en este ámbito son bienvenidos, el Comité insta a la Comisión a solucionar también toda una amplia gama de barreras de otro tipo que siguen impidiendo a los ciudadanos moverse con facilidad dentro de las fronteras de la UE.

4.2.2 El reconocimiento de las cualificaciones profesionales ya se intentó antes, a finales de los ochenta, con los Estados miembros que había entonces. La Directiva sobre cualificaciones profesionales, aprobada en 2005, consolidó las quince directivas anteriores que cubrían diferentes categorías de las profesiones reguladas. En vista de que no había alcanzado su objetivo, la Comisión comenzó en 2010 la revisión de la transposición de la Directiva.

4.2.3 El CESE desea subrayar que toda norma adicional a la actual Directiva debe ir precedida de un diagnóstico a fondo de cómo puede modificarse la legislación existente para proporcionar mayor apoyo al reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales. El CESE señala varias propuestas:

- Reducir el número de profesiones reguladas: debería llevarse a cabo una revisión sistemática sobre qué profesiones necesitan seguir reguladas según las nuevas necesidades del mercado laboral.
- Estudiar más a fondo la idea de una tarjeta profesional europea (y su reconocimiento automático por parte de las autoridades competentes, que también deberían estar capacitadas para emitir la tarjeta).
- Actualizar las normas mínimas en materia de formación basándose en los resultados en términos de destrezas y competencias, no en las horas pasadas en la escuela.
- Garantizar la coexistencia entre el sistema general de la Directiva sobre cualificaciones profesionales y el MEC⁽⁷⁾, así como otros instrumentos que garanticen la transparencia de los procesos de Bolonia y Copenhague.

4.2.4 El CESE propone que, hasta que se alcance la completa armonización entre los 27 Estados miembros, debería evaluarse la posibilidad de adoptar un nuevo enfoque basado en la realización de actividades conjuntas entre un número menor de Estados miembros -recurriendo eventualmente a la cooperación reforzada- que siga las pautas de la inmigración y la evolución del mercado de trabajo; esto podría producir los resultados que se necesitan para mejorar la movilidad de los trabajadores. Tras este primer paso, resultaría más fácil plantearse el objetivo de la plena armonización.

4.2.5 El CESE no ve la necesidad de revisar la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo, ya que establece un marco jurídico suficiente. Sigue siendo necesario mejorar el funcionamiento de sus elementos transfronterizos.

⁽⁶⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽⁷⁾ Marco Europeo de Cualificaciones

4.3 Derechos de propiedad intelectual (DPI)

4.3.1 Los derechos de propiedad intelectual deben aplicarse a los creadores, los usuarios de los derechos de autor y los consumidores⁽⁸⁾. Los consumidores deben tener acceso a los contenidos sujetos a derechos de propiedad intelectual, así como a los productos y servicios basados en material sujeto a derechos de propiedad intelectual, independientemente del lugar en que se hallen en la UE. Se necesita un enfoque más paneuropeo para la concesión de licencias y las tasas.

4.3.2 Para los consumidores, el actual marco jurídico de los derechos de propiedad intelectual es confuso, aún peor en un nivel paneuropeo. Es preciso clarificar el marco jurídico, y las sanciones legales y su aplicación deben ser proporcionadas: los consumidores individuales que puedan infringir derechos de propiedad intelectual sin darse cuenta o en pequeña escala para su consumo personal deberían ser tratados de manera diferente a quienes lleven a cabo actividades delictivas comerciales o a gran escala.

4.4 Los consumidores como actores del mercado único

4.4.1 La resolución alternativa de litigios puede ser un instrumento útil para ayudar a proteger a los consumidores y permitirles defender sus derechos de una manera rápida y barata. No solo en lo que respecta al comercio en línea, sino en general. Los intereses de los consumidores han de ser la razón central de este mecanismo no judicial, y los consumidores también deben poder recurrir a vías jurídicas en caso necesario. El Comité acoge con satisfacción la propuesta legislativa sobre la resolución alternativa de litigios, prevista en el programa de trabajo de la Comisión para 2011, y recuerda que la propuesta debe proporcionar un elevado nivel de protección.

4.4.2 Además de la resolución alternativa de litigios, la Dirección General de Justicia ha llevado a cabo una consulta sobre los recursos colectivos. Desafortunadamente, no está previsto presentar una propuesta legislativa en noviembre, tan solo otra Comunicación sobre los resultados de la consulta de esta primavera, lo cual es decepcionante. Ya es hora de pasar de la consulta a la acción. El Comité está a la espera de que se presente una propuesta legislativa en un futuro próximo. Tal propuesta debe conducir a un mecanismo de recurso colectivo que funcione tanto a nivel nacional como transfronterizo y sea accesible a todos los consumidores en el mercado único.

4.4.3 Estos mecanismos deben estar a disposición de todos aquellos cuyos derechos hayan sido infringidos en el mercado único. No solo los consumidores cuyos derechos sean conculcados por los proveedores de bienes y servicios, por cláusulas contractuales abusivas o prácticas comerciales desleales, también los trabajadores cuyos derechos sean violados y los ciudadanos en general que sufran discriminación deberían tener acceso a los sistemas de recurso colectivo. También puede que las PYME tengan necesidad de una protección similar contra las prácticas comerciales no equitativas, etc.

4.4.4 Los consumidores en gran medida no perciben aún los beneficios de un mercado único en el ámbito de los servicios

financieros minoristas. El Comité acoge con satisfacción que continúen los trabajos sobre la transparencia de las comisiones bancarias y sobre una mejor protección de los prestatarios, pero opina que aún queda mucho por hacer para fomentar el acceso transfronterizo a los servicios financieros al por menor. Asimismo, todos los ciudadanos de la UE deberían poder disponer de una cuenta de pago básica.

4.4.5 El CESE acoge favorablemente que la revisión de la Directiva sobre la seguridad general de los productos adopte un enfoque más centrado en la perspectiva del consumidor y está a la espera de formular sus observaciones sobre las propuestas concretas. De igual modo, valora positivamente que se fomente un mayor grado de vigilancia de los mercados tanto nacionales como paneuropeos.

4.4.6 Los derechos de los consumidores y los ciudadanos que se derivan directamente del mercado único son un elemento clave de la integración del mercado y constituyen un beneficio de la integración económica europea directamente accesible, ya sea en el ámbito de los derechos de los pasajeros, con respecto a las tarifas correspondientes a la itinerancia o en el comercio electrónico. Los consumidores/pasajeros deben poder recurrir de modo fácil y rápido a los mecanismos que les sirvan de ayuda para defender sus derechos, especialmente cuando se encuentran en una situación angustiosa, por ejemplo, si se ven atrapados en el extranjero, sin medios para regresar a su país de origen. Además, es fundamental que haya una aplicación uniforme, porque los pasajeros no reciben el mismo trato en toda la UE, ya que la aplicación de las normas y reglamentos vigentes, al igual que su interpretación, varía considerablemente.

4.5 Servicios

4.5.1 El Comité apoya la propuesta de ampliar la legislación sobre los servicios, pero señala que debe tenerse en cuenta el carácter específico de los servicios y que el modelo de normalización de los productos no se puede copiar de forma automática. Para desarrollar las normas en el ámbito de los servicios hay que tener en cuenta el mercado y las necesidades de la sociedad, así como la seguridad de los consumidores.

4.5.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta relativa al Grupo de Alto Nivel sobre los servicios a las empresas para identificar los principales obstáculos y cuellos de botella que se dan en el mercado.

4.5.3 El Comité acoge con satisfacción la iniciativa de modernizar las administraciones públicas mediante la creación de «ventanillas únicas», y no puede sino aplaudir el desarrollo de la cooperación administrativa en los asuntos transfronterizos. Esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones. El CESE considera que las conclusiones de la Comisión sobre el impacto de la Directiva de servicios y sobre el funcionamiento del sector de los servicios son prematuras, ya que la directiva ha entrado en vigor hace tan solo unos años⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 105.

⁽⁹⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 109.

4.6 Redes

4.6.1 En el ámbito de las redes de energía⁽¹⁰⁾, el Comité opina que los Estados miembros deben conservar la libertad de elección sobre el tipo de energía por el que opten. El interés general exige unas redes adecuadas, un servicio de calidad y todos los medios que garanticen la universalidad, la seguridad y la continuidad a un precio asequible. La Unión debería hablar con una sola voz en la escena internacional en materia de energía y redes de transporte de energía; debería tratar estas cuestiones, en particular la seguridad del abastecimiento energético, como una dimensión integrada de su diplomacia (política europea de vecindad) y proponer normas de gobernanza en los países de tránsito. Los Estados y la Unión en su conjunto deberían defender esta solidaridad energética en el mundo y respetar el principio del interés general dentro de la Unión. Asimismo, el CESE pide que se cree un comité europeo consultivo sobre la energía y el cambio climático.

4.6.2 En materia de transporte⁽¹¹⁾, el CESE pide que se mejore la conexión entre el oeste y el este de la UE, así como entre el norte y el sur. También quiere que se tome explícitamente en consideración la denominada *política de vecindad*, estableciendo más conexiones con los vecinos orientales y meridionales de la UE. La Comisión y los Estados miembros deberían centrarse ante todo en la red, no en proyectos de infraestructura individuales. De este modo se reforzará la solidaridad entre los Estados miembros. El Comité insiste en que, si la UE aspira a crear en Europa un verdadero mercado único integrado del transporte y proseguir con su política de cohesión, se requiere un cambio radical en cuanto a la elección de las redes. En este sentido, acoge favorablemente la reciente revisión de la política de la RTE-T. Asimismo, recomienda un uso cuidadoso y selectivo de las colaboraciones público-privadas en la financiación de proyectos de la RTE-T. Es preciso tener en cuenta los diferentes niveles de experiencias de los Estados miembros y es necesario adoptar una estrategia de financiación coherente a fin de movilizar todos los instrumentos financieros nacionales y de la UE que sea necesario, como parte de un enfoque de «mejorar la financiación».

4.7 Mercado único digital

4.7.1 El comercio electrónico parece ser una de las grandes víctimas de la fragmentación del mercado único. La ausencia de normas armonizadas, la falta de interoperabilidad de los sistemas de información⁽¹²⁾, los problemas no resueltos con respecto a los derechos de propiedad intelectual, la falta de seguridad en los pagos y la incertidumbre sobre los derechos de los consumidores, especialmente en relación con la seguridad de los productos, obstaculizan la plena explotación del gran potencial que entraña el comercio transfronterizo y en línea, tanto para proveedores como consumidores. Aunque las acciones propuestas en la Comunicación de la Comisión abordan algunas de las barreras al mercado único digital, el Comité recuerda que es necesario mucho más para preparar el mercado único para la era del conocimiento, entre otras cosas, adoptar normas uniformes que aseguren un elevado nivel de protección de datos, por ejemplo, en el ámbito de la firma electrónica. En este contexto,

el CESE reitera su petición de que se reconozca la neutralidad de la red como uno de los principios más importantes del mercado único digital.

4.7.2 La solución de los problemas mencionados en relación con el comercio electrónico en la Comunicación puede aumentar la confianza del consumidor en el mercado único. Sin embargo, hasta ahora se han propuesto pocas medidas concretas. El Comité insta a la Comisión a desarrollar un ambicioso plan de acción para el desarrollo del comercio electrónico centrado esencialmente en el consumidor. El resultado debe ser un mercado de la UE en línea donde los consumidores puedan sentirse protegidos y seguros, sabiendo cómo acceder a mecanismos de ayuda en defensa de sus derechos si se produjeran infracciones.

4.7.3 Un mercado único digital que funcione debe entrañar que los consumidores y las empresas han de percibir la supresión de las barreras basadas en la nacionalidad o la residencia. Esto debe implicar que los consumidores puedan hacer libremente pedidos de productos digitales, por ejemplo de música, en otros países de la UE, aspecto este especialmente importante si se quiere que el mercado único tenga relevancia para las próximas generaciones de europeos.

4.8 Empresas sociales

4.8.1 El CESE apoya la promoción de las empresas sociales y la iniciativa de la Comisión de establecer un marco político destinado a realizar su potencial. Las iniciativas encaminadas a las empresas sociales deberían seguir los principios básicos de la legislación del mercado único, tales como las normas sobre la competencia y las ayudas estatales, y deberían tener en cuenta el trabajo realizado por el CESE en este ámbito⁽¹³⁾.

4.8.2 El CESE ha apoyado el establecimiento de un Estatuto de la Fundación Europea, pero pide a la Comisión que considere si una intervención legislativa para facilitar las operaciones transfronterizas de las fundaciones existentes puede ser una vía de actuación complementaria, dado el escaso índice de precedentes existentes, como el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea y el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea.

4.8.3 La Comisión debe reforzar el compromiso de la UE de impulsar la gobernanza empresarial para desarrollar la participación de los trabajadores y mejorar la transparencia de la información proporcionada por las empresas. El derecho a la información, la consulta y la participación de los trabajadores ha sido integrado como derecho fundamental en el Tratado, bajo diferentes formas de participación en el lugar de trabajo: el primer párrafo del artículo 151 del TFUE habla de «diálogo social», mientras que apartado 1 del artículo 153 dice, en su letra f), que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en el ámbito de «la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión». Así pues, la consulta pública debería examinar cómo mejorar la transparencia de la información proporcionada por las empresas sobre cuestiones sociales y

⁽¹⁰⁾ DO C 306 de 16.12.2009, p. 51.

⁽¹¹⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 101.

⁽¹²⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

⁽¹³⁾ Véase la página 1 del presente Diario Oficial.

medioambientales y derechos humanos. El CESE evaluará cuidadosamente la iniciativa en favor de las empresas sociales, incluida la posibilidad de mantener el carácter voluntario de la responsabilidad social de las empresas, cuando reciba una solicitud concreta para elaborar un dictamen al respecto.

4.9 Fiscalidad

4.9.1 En cuanto a la revisión de la Directiva sobre la fiscalidad de la energía, el CESE subraya que la idea de introducir una tasa sobre las emisiones de carbono debe complementar el régimen de comercio de los derechos de emisión (RCDE) y el Plan de Eficiencia Energética (PEE) ⁽¹⁴⁾. La tasa sobre las emisiones de carbono debe proporcionar el apoyo financiero necesario para acelerar la I + D sobre los procesos de baja emisión de carbono basados en tecnologías innovadoras, dedicando los ingresos que genere exclusivamente a estos objetivos. Es necesario introducir esta tasa de modo que no ponga en peligro el crecimiento o provoque oposición política o pública, y su aplicación no debería dar lugar a niveles más elevados de pobreza energética.

4.9.2 La tasa sobre las emisiones de carbono debería basarse en el consumo y no en la producción. La Comisión debería elaborar un conjunto de directrices generales para la recaudación de este impuesto, dejando los detalles a discreción de cada uno de los Estados miembros, que serían libres de cobrarlo de acuerdo con sus respectivas estructuras industriales de fabricación y producción de energía.

4.9.3 El Comité acoge con satisfacción las medidas destinadas a abordar algunas de las incoherencias fiscales en ámbitos tales como el IVA, los impuestos sobre la energía y la base imponible del impuesto de sociedades. Así como hay que tener cuidado para salvaguardar, en consonancia con el principio de subsidiariedad, la capacidad de los Estados miembros para financiar sus servicios públicos, también es necesario, para garantizar que el mercado único pueda funcionar con mayor eficacia, prestar atención a las dificultades que afrontan los ciudadanos y las PYME en su experiencia del día a día del mercado único a causa de los regímenes tributarios diferenciados y su aplicación. El impuesto sobre las transacciones financieras propuesto también debería ayudar a solventar algunos de los riesgos que son insostenibles en este sector.

4.10 Cohesión social

4.10.1 El CESE apoya las ideas que presenta la Comisión en el apartado relativo a la cohesión social, que va más allá de una mera mejora de la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, tal como la Comisión había propuesto inicialmente en su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único». La propuesta legislativa destinada a mejorar la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores que la Comisión tiene intención de aprobar incluirá o irá acompañada de disposiciones que aclaren el ejercicio de los derechos sociales fundamentales en el contexto de las libertades económicas del mercado único. Parece por tanto que no se trata de

una revisión, sino de un acto jurídico nuevo sobre la aplicación mejorada de la Directiva. Es preciso clarificar las contradicciones en la aplicación de la Directiva, y debe determinarse adecuadamente cuál es la competencia de los Estados miembros para aplicar sus propias normas laborales y sus sistemas de relaciones laborales, incluido el papel fundamental de la negociación colectiva en sus diferentes formas. El resultado de esta clarificación debería mostrar si es necesario revisar la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Sin embargo, ello no debería ir en detrimento de las normas de competencia y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad. Cualquier revisión de la legislación existente o cualquier nuevo acto legislativo deberían basarse en la consulta con los interlocutores sociales y en un equilibrio entre el alto nivel de las normas laborales y las libertades económicas, así como en un análisis de los problemas generados por el mercado de trabajo no declarado.

4.11 Entorno reglamentario de las empresas

4.11.1 La reglamentación no puede tildarse de barrera o carga cuando equivale a salvaguardar los intereses de la sociedad, incluidos los derechos de los consumidores y los trabajadores. La propuesta de simplificación de las directivas contables, que podría reducir la carga administrativa de las empresas, especialmente las PYME, parece una contribución directa a un entorno empresarial favorable, pero debería constituir solamente una parte de una revisión exhaustiva de la carga administrativa innecesaria que las empresas europeas tienen que soportar y que les resta competitividad en el mercado mundial.

4.11.2 El CESE acoge con satisfacción y apoya las medidas propuestas (como la interconexión de los registros de empresas; un Estatuto de la Sociedad Privada Europea que coincide con las exigencias de la sociedad; una aplicación más coherente de la *Small Business Act* por parte de la UE y los Estados miembros), pero subraya la necesidad de reducir aún más la carga administrativa innecesaria y espera que la Comisión proponga los objetivos a partir de 2012, cuando la carga administrativa se haya reducido en un 25 %. El Comité señala que una reducción de la carga innecesaria siempre es deseable, ya sea para las empresas, para los consumidores o para las autoridades públicas, pero es necesario efectuar una evaluación cuidadosa para asegurar que el propósito original de la legislación no se vea comprometido. El Comité recuerda que un enfoque común de la UE también puede reducir la carga administrativa si sustituye a los 27 diferentes enfoques nacionales.

4.12 Contratos públicos

4.12.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de desarrollar una política equilibrada que fomente una demanda de desarrollo ambientalmente sostenible, innovador y socialmente responsable. También debe prestarse atención a asegurar que el problema de la corrupción y el uso indebido de fondos públicos en los procedimientos de contratación pública sea abordado en toda la UE. Sin embargo, la contratación pública corre

⁽¹⁴⁾ Véase la página 7 del presente Diario Oficial.

peligro de hacerse demasiado compleja como para poder ser aplicada de manera coherente ⁽¹⁵⁾. Como mínimo, deberían hacerse más esfuerzos por mejorar la capacidad de la administración pública para aplicar las normas de contratación pública de una manera consistente, al tiempo que se les permite formular los nuevos requisitos que exige la contratación pública ajustándolos a sus especificaciones. La Comisión debería promover la utilización generalizada de un código de conducta por parte de las autoridades públicas para hacer que la contratación pública sea más accesible ⁽¹⁶⁾.

4.12.2 Desde el inicio del proyecto del mercado único a mediados de los años ochenta se ha venido debatiendo la inclusión de una cláusula social básica en la normativa. Esta aspiración se vio parcialmente cumplida en el momento de la revisión de las normas relativas a la contratación pública en 2005. La revisión de las directivas europeas sobre contratación pública debería permitir el máximo aprovechamiento del actual marco jurídico para integrar criterios sociales y medioambientales en los contratos públicos -marco que también aplican los terceros países proveedores de servicios- siempre y cuando estos criterios sean acordes con los principios fundamentales del Derecho de la UE consagrado en el Tratado de Lisboa.

4.12.3 La iniciativa de la Comisión en el ámbito de la contratación pública debería prestar mayor atención al desequilibrio que persiste entre la UE y sus principales socios comerciales por lo que respecta a la apertura de los mercados de contratos públicos. Convendría examinar hasta qué punto los mercados de contratación pública en la UE pueden permanecer abiertos a largo plazo si los terceros países responden con una desigualdad de condiciones. En este contexto, es necesario que los convenios de la OIT ratificados y los derechos humanos sean respetados por todas las partes, tanto los Estados miembros como los terceros países. La UE debería promover activamente esta política a nivel global.

5. Las condiciones para el éxito

5.1 El Comité acoge con satisfacción que en la Comunicación de la Comisión se reconozca la importancia y la voluntad

de la sociedad civil de participar en el desarrollo del mercado único. Recuerda que la función del Comité es la de actuar como puente entre Europa y la sociedad civil organizada y que por consiguiente se encuentra en una posición única para ayudar a la Comisión a desarrollar el mercado único. En este contexto, el Comité recuerda a la Comisión que no es suficiente con una mera consulta sino que hay que exponer cómo las consultas y los dictámenes consultivos han dado forma a las propuestas.

5.2 El Foro del Mercado Único debería convertirse en una plataforma eficaz para la interacción entre la UE y las administraciones nacionales y regionales responsables del buen funcionamiento del mercado único con los principales actores. La Comisión apoya firmemente la idea apuntada por el comisario Barnier de celebrar una Semana del Mercado Único que cuente con la participación de las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil de cada Estado miembro.

5.3 El sistema de Información del Mercado Interior (IMI) ⁽¹⁷⁾, en tanto que principal herramienta técnica para la cooperación entre las administraciones nacionales, tiene un potencial adicional como interfaz para los usuarios del mercado único.

5.4 El escaso apoyo de los ciudadanos europeos a la integración europea exige una estrategia de comunicación intensiva y selectiva, que incluya la movilización de todas las herramientas que proporcionan el apoyo necesario a las empresas, los trabajadores y los ciudadanos por igual, como Solvit, EURES, European Enterprise Network, los centros europeos del consumidor, RAPEX, etc. El desarrollo de una ventanilla única («Tu Europa») para las empresas y los ciudadanos puede ser útil, pero solo si la información es completa, relevante, autorizada y accesible. Es necesario reconocer que los ciudadanos y las empresas también tienen que ser capaces de plantear sus preguntas directamente a un interlocutor, en vez de confiar exclusivamente en el material electrónico.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Véanse los dictámenes del CESE DO C 224 de 30.8.2008, p. 32, DO C 318 de 29.10.2011, p. 99 y DO C 318 de 29.10.2011, p. 113.

⁽¹⁶⁾ «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», SEC(2008) 2193.

⁽¹⁷⁾ Para más información: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.html.

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 — Desarrollo de la dimensión europea en el deporte»

COM(2011) 12 final

(2012/C 24/23)

Ponente: **Alfredo CORREIA**

El 18 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Desarrollo de la dimensión europea en el deporte»

COM(2011) 12 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de septiembre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 79 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE subraya su gran interés y empeño por el desarrollo de la dimensión europea en el deporte. Es fundamental dar continuidad a las políticas de desarrollo del deporte en la UE en cooperación con los Estados miembros y en el respeto del principio de subsidiariedad, limitado por las competencias atribuidas por el Tratado.

1.2 El deporte contribuye de forma inequívoca a la mejora de la salud física y mental, así como a la adquisición de valores como la disciplina y el espíritu de equipo, que fomentan la integración social. La práctica del deporte desempeña un papel fundamental en la prevención de innumerables dolencias. Los problemas de falta de salud están directamente relacionados con la escasa actividad física de los ciudadanos. La práctica deportiva mejora la calidad y la esperanza de vida de la población europea, al tiempo que aumenta la productividad y la competitividad de su economía. El CESE aboga por el fomento de la práctica deportiva y la intervención de la UE en este sentido.

1.3 El CESE reconoce la problemática del dopaje en el deporte. Es esencial proceder a una concertación a nivel de la UE y de sus Estados miembros sobre la forma de combatir esta plaga social. El dopaje puede poner en riesgo la salud de los deportistas, sobre todo entre los jóvenes aficionados, así como socavar la verdadera competición deportiva.

1.4 Cabe acoger favorablemente la posición de la Comisión respecto a la práctica y el desarrollo del deporte en la enseñanza, como ya recomendó en su día el CESE ⁽¹⁾. El Comité insiste en la importancia de mejorar los complejos deportivos, balnearios y otras infraestructuras, a fin de permitir una práctica del deporte en buenas condiciones y con costes reducidos.

1.5 El CESE está particularmente interesado en que se dispense un elevado nivel de educación a los deportistas. Se ve con demasiada frecuencia a jóvenes que abandonan su educación en aras del deporte. Es necesario crear las condiciones para que se pueda practicar y desarrollar una carrera deportiva profesional sin abandonar los estudios, con arreglo al principio de «doble formación». La aplicación de dicho principio es igualmente esencial para que, al término de su carrera deportiva, los deportistas puedan hacer valer las cualificaciones necesarias para reinserirse en el mercado laboral. Para conseguir tal objetivo, también habría que incentivar la formación de los entrenadores deportivos para que puedan transmitir los valores correctos a sus pupilos.

1.6 La violencia en el deporte es lamentable y requiere una acción firme para erradicarla, tanto a través de la intervención de la policía como mediante una legislación penal adecuada. La UE puede y debe desempeñar un papel de coordinación de las iniciativas de los Estados miembros, a fin de mejorar el intercambio de información sobre los medios más eficaces de actuación.

1.7 El CESE no puede dejar de prestar especial atención a los grupos menos favorecidos en el deporte, como las personas con discapacidad o de una cierta edad. Éstos tienen derecho a participar en condiciones de igualdad. El CESE recuerda la adhesión de la UE a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: es fundamental que los Estados miembros garanticen su aplicación.

1.8 Al igual que hiciera en 2008 ⁽²⁾, el CESE solicita que se preste especial atención a la representatividad de las mujeres en el deporte y se promueva la igualdad de género en el mismo.

1.9 El CESE subraya el papel que desempeñan las asociaciones deportivas sin ánimo de lucro en el fomento de la práctica deportiva. Es indispensable apoyar estas estructuras, tanto con los medios financieros adecuados como con la ayuda de estímulos al voluntariado en dichas asociaciones.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE acerca del «Libro Blanco sobre el deporte», DO C 151 de 17.6.2008.

⁽²⁾ Ídem.

1.10 También es necesaria una cooperación activa entre las organizaciones profesionales y aquellas sin ánimo de lucro, pues de ella depende también la evolución del deporte. El CESE considera prioritario encontrar formas de financiación sostenibles para hacer viable esa cooperación.

1.11 El CESE manifiesta una particular preocupación por el creciente sector de las apuestas y loterías ilegales e irregulares, en las que se adolece de una clara falta de regulación y de sanciones apropiadas. Cabe subrayar la importancia que este sector de juegos y apuestas gestionados por el Estado o autorizados por el mismo puede revestir para la financiación del deporte, a través de la inversión de los ingresos en la modernización de las estructuras deportivas. Es fundamental entablar un diálogo entre los Estados miembros para encontrar los modelos que mejor respeten los principios de la UE. Una regulación del mercado de las apuestas y loterías en el ámbito del deporte es también fundamental en lo que respecta a la verdad y transparencia deportiva.

1.12 El CESE reconoce las dificultades de la UE para regular el mercado de las apuestas. Deberán respetarse totalmente las normas del mercado interior y de la competencia, sin olvidar la total conformidad con el principio de subsidiariedad. El CESE insta a la Comisión a observar atentamente esta materia, así como a considerar la creación de un marco orientador para regular este mercado teniendo en cuenta estos principios y la valiosa información que podrá facilitar la consulta en curso ⁽³⁾.

2. Observaciones generales

2.1 Introducción

2.1.1 El 18 de enero de 2011, la Comisión Europea emitió una Comunicación sobre el desarrollo de la dimensión europea en el deporte, en la que se hace una revisión general de los resultados del Libro Blanco sobre el deporte. El Consejo de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 165 del TFUE, definió un plan de acción basado en grupos de trabajo, a fin de concretar los objetivos fijados.

2.1.2 La importancia del deporte es reconocida por todos, tanto por los Estados miembros como por todos los interesados. No puede negarse la plusvalía que el deporte representa para la sociedad. Los beneficios que el deporte reporta en el área de la salud, la integración social y la economía de la UE subrayan la necesidad de cooperar y desarrollar estrategias concertadas. La UE es la instancia más adecuada para encaminar a los Estados miembros a la obtención de resultados positivos en esta área.

2.1.3 La importancia que reviste la dimensión europea en el deporte es obvia, tanto para la financiación de programas y acciones específicas en el sector como para el desarrollo de espacios propios para el diálogo y el intercambio de información.

2.1.4 Los Juegos Olímpicos de 2012 que se celebrarán en Londres brindan la oportunidad de desarrollar la dimensión europea en el deporte a varios niveles, tanto en términos de modelos de organización, supervisión y coordinación como en términos de los resultados del diálogo entre los diversos interesados.

2.2 Objetivos y contenido de la Comunicación

2.2.1 Con la entrada en vigor del nuevo Tratado, se atribuyó una nueva competencia a la UE en el ámbito del deporte. Hasta entonces la dimensión europea del deporte se había desarrollado indirectamente a través de las competencias atribuidas en materia de acción social, educación y salud, y aún más indirectamente por lo que respecta a los principios del mercado interior y la legislación sobre competencia.

2.2.2 A pesar de esas limitaciones, siempre se reconocía que la cooperación de los Estados miembros en el desarrollo del deporte redundaría en el mejor interés de los mismos. La UE pasó a ser una instancia adecuada para desarrollar esta política.

2.2.3 Se procuró percibir las necesidades y la importancia del deporte en la dimensión europea. Se identificaron las cuestiones más pertinentes y apropiadas para una acción a nivel de la UE. Para ello se emprendieron consultas públicas a los diversos interesados a fin de identificar las áreas prioritarias que cabría desarrollar. Y así se obtuvieron tres áreas prioritarias:

— la función social del deporte

— la dimensión económica del deporte

— los aspectos organizativos del deporte.

Dentro de estas áreas, se identifican los aspectos más relevantes.

2.2.4 La Comunicación sometida a examen pretende desarrollar y profundizar el Libro Blanco, teniendo en cuenta lo efectuado desde entonces y, naturalmente, con la entrada en vigor del nuevo Tratado (y el pertinente artículo 165 del TFUE), pretende hacer uso de las competencias atribuidas.

3. Observaciones particulares

3.1 Salud

3.1.1 El CESE reconoce que la práctica del deporte mejora en general las condiciones de salud física y mental de los ciudadanos e influye directa y positivamente tanto en su productividad laboral como en su calidad de vida, al tiempo que constituye un instrumento muy importante contra el sedentarismo.

3.1.2 El deporte ayuda a prevenir y combatir la obesidad y varias enfermedades graves, especialmente las cardiovasculares. En este sentido, su acción aporta muchos beneficios económicos al reducir los gastos sanitarios y los costes de la seguridad social.

3.1.3 Asimismo, el deporte desempeña un papel fundamental en la integración social y en el bienestar de las personas mayores. No sólo interviene en la lucha contra las enfermedades, sino también en el fomento de una mejor comunicación intergeneracional.

⁽³⁾ COM(2011) 12 final, p. 10. 10.

3.2 Lucha contra el dopaje

3.2.1 La lucha contra el dopaje reviste una gran importancia. La protección de la integridad física de los deportistas y de la verdadera competición requiere una acción coordinada a todos los niveles y no sólo entre los 27 Estados miembros y sus respectivos organismos, sino también a nivel internacional. Cuanto más estrechas sean la cooperación y el entendimiento entre todos sobre las mejores formas de actuación, mejores serán los resultados.

3.2.2 De especial importancia es la lucha contra el dopaje, no sólo en el deporte profesional, sino también en el deporte practicado por aficionados.

3.2.3 Es esencial una acción firme y coordinada entre los Estados miembros para regular y fiscalizar la comercialización de sustancias dopantes, por lo que el CESE apoya el propósito de la Comisión de proponer un proyecto de mandato para adherirse a la Convención del Consejo de Europa contra el dopaje.

3.3 Educación, formación y cualificaciones en el deporte

3.3.1 La actividad física en las escuelas es el primer paso para cultivar entre los más jóvenes los valores del deporte que les acompañarán a lo largo de toda su vida. Las campañas para incluir buenas prácticas deportivas en el sistema educativo y la mejora de las infraestructuras necesarias cuentan con el apoyo total del CESE.

3.3.2 El CESE respalda la postura de la Comisión Europea según la cual conviene tener en cuenta, asimismo, el peso de la doble formación en la educación y el aprendizaje de los deportistas.

3.3.3 El CESE apoya igualmente las iniciativas en el ámbito del programa «Aprendizaje a lo largo de toda la vida», pues considera que constituye una estrategia vital para inculcar los buenos valores del deporte.

3.3.4 La formación adecuada de los entrenadores y sus pupilos en la actividad deportiva es otro factor esencial para asegurar los valores del deporte. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que las cualificaciones en el área del deporte deben incluirse en los sistemas nacionales de cualificaciones, para que puedan reflejarse en el Marco Europeo de Cualificaciones.

3.3.5 El voluntariado en el deporte, efectuado sobre todo en clubes deportivos locales, tiene un valor considerable para la sociedad en su conjunto. Con todo, las organizaciones deportivas voluntarias sin ánimo de lucro no reciben muchas veces el reconocimiento que merecen por parte de los poderes políticos y afrontan actualmente importantes desafíos. El CESE subraya que en la Comunicación de la Comisión no se tiene suficientemente en cuenta la importancia del voluntariado en el deporte. Así, invita a la Comisión a que adopte las medidas necesarias para promover en mayor medida la cultura del voluntariado en el deporte. En particular, habría que fomentar de forma más enérgica a nivel europeo la cualificación y formación de los voluntarios y la adquisición y reconocimiento de sus conocimientos y competencias. Y por otra parte, en la elaboración de la legislación europea, la Comisión debería acompañar este proceso y evitar cualquier repercusión negativa e indeseable para las organizaciones deportivas sin ánimo de lucro.

3.4 Lucha contra la violencia en el deporte

3.4.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión en el sentido de desarrollar y aplicar acciones de formación relacionadas con la violencia en el deporte y dirigir dichas acciones tanto a los espectadores como a los agentes de policía.

3.4.2 La educación de los espectadores también empieza, desde pequeños, en las escuelas. Los valores de la actividad y de la práctica deportiva deberán superar los de la competición insana.

3.4.3 La violencia en el deporte es una situación grave que afecta a toda Europa. La violencia está generalmente asociada a los sentimientos de racismo, xenofobia, homofobia y otros de la misma naturaleza. Las medidas que cabe adoptar deben ir dirigidas a combatir estos fenómenos que son completamente contrarios a los valores del deporte.

3.4.4 La información monitorizada y la cooperación entre las organizaciones responsables del bienestar de los espectadores deben ser permanentes, sobre todo en la prevención de las infracciones cometidas por grupos de riesgo previamente identificados, principalmente en los eventos deportivos internacionales.

3.5 Inclusión social en y a través del deporte

3.5.1 Es necesario crear las condiciones necesarias para el acceso a los recintos deportivos, así como para la práctica del deporte por todos, incluidas las personas con discapacidad y las personas mayores. Las ayudas públicas serán determinantes para alcanzar este objetivo.

3.5.2 Poca investigación se ha llevado a cabo sobre la práctica de deportes por personas con discapacidad a fin de permitirles la práctica de todos los deportes. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión en este sentido.

3.5.3 La adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por parte de los Estados miembros y de la UE implica adoptar las medidas necesarias para estar en conformidad con la Convención. El CESE insta a la Comisión a que verifique las medidas tomadas por los Estados miembros en este sentido.

3.5.4 Hay que garantizar la igualdad de género en la práctica deportiva, pues las mujeres están subrepresentadas en varias áreas deportivas. El CESE apoya las iniciativas dirigidas a hacer respetar el principio de igualdad de género e igualdad de oportunidades. En este sentido, está de acuerdo con la inclusión de la categoría «deporte» en la base de datos sobre las mujeres que desempeñan cargos directivos.

3.5.5 El deporte puede servir de vehículo de integración y diálogo entre las diferentes culturas y promover el espíritu de ciudadanía europea. Cabe subrayar el potencial del deporte para la integración de los grupos menos favorecidos y más vulnerables. El CESE está totalmente de acuerdo con la necesidad de apoyar los programas dirigidos a la integración social a través del deporte. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan en este ámbito un papel fundamental que cabe incentivar.

3.5.6 La migración de los deportistas es cada vez más acentuada. Su integración, así como la de sus familias, en los Estados de acogida permite a estos últimos promoverse cultural y socialmente. El CESE apoya los esfuerzos de los Estados miembros y de la Comisión por crear incentivos legislativos para la acogida, el establecimiento y la no discriminación de esos ciudadanos.

3.6 Dimensión económica del deporte

3.6.1 El CESE reconoce el crecimiento económico del deporte. Este sector representa cerca del 2 % del PIB global de la UE. El mercado del deporte contribuye a la empleabilidad y al aumento de los índices de crecimiento. Muchas organizaciones han pasado a tener el formato de empresa, pero, con todo, gran parte de ellas siguen siendo estructuras sin ánimo de lucro. Es necesario entablar o desarrollar las relaciones entre ambos tipos de organizaciones para que sean económicamente sostenibles.

3.6.2 El sector privado adquiere una importancia social en el desarrollo del deporte, tanto directamente mediante contribuciones específicas como a través de patrocinadores.

3.6.3 El CESE reconoce y apoya la creación de una cuenta satélite del deporte. Es fundamental disponer de datos fiables sobre el dinero generado por el deporte para poder adoptar las políticas más adecuadas. Cuanto mayor sea la cooperación y la información generada, mejor se podrán seguir las políticas más sensatas.

3.6.4 La Comunicación sometida a examen da gran importancia a la explotación del derecho de propiedad de que disfrutaban los organizadores sobre sus manifestaciones deportivas, así como de los derechos de propiedad intelectual. El CESE está de acuerdo con el énfasis dado a esta cuestión. La venta de los derechos de retransmisión de acontecimientos deportivos o la mercadotecnia representa una importante fuente de ingresos para dichas estructuras deportivas. En este sentido, los derechos de las organizaciones deportivas deberían reforzarse en la legislación de la UE. Los organizadores de acontecimientos deportivos deberían tener el derecho a exigir una compensación justa por la utilización de los mismos en todas sus formas y con todas sus ventajas económicas.

3.6.5 El CESE está de acuerdo con el análisis jurídico efectuado en la Comunicación sobre el potencial incumplimiento de las normas de competencia a causa de la venta colectiva de los derechos de retransmisión. Sin embargo, cabe acoger favorablemente el reconocimiento de la satisfacción de los criterios que permiten hacer una excepción de conformidad con el artículo 101, apartado 3, del TFUE, y el CESE reconoce que la venta colectiva aporta ventajas inequívocas a las estructuras deportivas y que éstas lo deben hacer de manera que se mantengan fuera del ámbito del artículo 101, apartado 1, del TFUE.

3.6.6 El comercio (y la producción) de artículos y prendas deportivas, así como de los productos asociados, representa varios miles de millones de euros también en Europa. La publicidad y el patrocinio han convertido a este sector en una de las mayores fuentes de financiación para el deporte. Sin embargo, numerosos estudios realizados a petición de organizaciones europeas han revelado la existencia de un gran número de deficiencias en las condiciones de trabajo de la cadena de producción de artículos de deporte a nivel mundial, lo cual podría

deteriorar la credibilidad ética del conjunto del movimiento deportivo. Los deportistas, el movimiento deportivo y las empresas que patrocinan las manifestaciones deportivas deberían ejercer un control fiable y transparente de la cadena de producción y las condiciones de trabajo en este sector (y desarrollar orientaciones de carácter ético basadas en las normas internacionales de la OIT en este ámbito).

3.6.7 El CESE reconoce que el mercado de las apuestas y loterías organizado por el Estado o por operadores privados autorizados reviste una gran importancia en la sostenibilidad financiera de la actividad deportiva. Los ingresos fiscales son considerables y de forma indirecta sirven para la sostenibilidad financiera de las diversas capas del deporte. Asimismo, los operadores de apuestas deportivas en línea deberán permitir, por contrato, a los organizadores de manifestaciones deportivas controlar los tipos de apuestas propuestos y obtener la contrapartida de la utilización de las manifestaciones como soportes de las apuestas deportivas en línea.

3.6.8 La creación de una lotería deportiva europea podría aumentar el atractivo de este segmento de mercado y atraería fondos para financiar el desarrollo de las estructuras deportivas regionales, de la formación y de la educación deportiva.

3.6.9 El CESE reconoce las dificultades inherentes a la regulación de este mercado y recuerda a la Comisión que, de acuerdo con los principios del mercado interior y la legislación sobre competencia, jurídicamente es posible fomentar acciones para aumentar la transparencia de este sector.

3.6.10 La corrupción y las mafias están ligadas al mercado de las apuestas clandestinas. Éstas intentan, a veces sin éxito, manipular los resultados, contribuyendo de forma negativa a minar la genuina competición deportiva, corrompiendo a los diversos agentes y participantes y distorsionando los valores del deporte. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que procedan a una armonización legislativa para combatir estas prácticas ilegales.

3.6.11 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de supervisar la aplicación de la legislación relativa a las ayudas estatales en el sector del deporte, a fin de garantizar el total respeto de la legislación europea.

3.6.12 La explotación de las posibilidades de ayuda a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para mejorar las infraestructuras deportivas cuenta con el respaldo incondicional del CESE, ya que las entidades de voluntarios necesitan este apoyo que potencia el desarrollo regional y rural de los Estados miembros.

3.7 Organización del deporte

3.7.1 La clarificación de la legislación europea aplicable al sector del deporte reviste una gran importancia. El CESE considera loable la iniciativa de la Comisión de prestar asistencia y dar orientaciones, caso por caso, sobre la aplicación apropiada del concepto de «especificidad del deporte».

3.7.2 El CESE comparte totalmente la creciente preocupación por la actividad de los agentes deportivos en el plano jurídico. Es prioritario entender y estudiar el impacto de las actividades de esta naturaleza en las estructuras deportivas y de formación, así como velar por una mejor protección de los atletas.

3.7.3 La organización de una conferencia para el análisis periódico del desarrollo de la dimensión europea en el deporte y su impacto cuenta ya con el apoyo del CESE, que desearía participar de forma activa en la misma.

3.7.4 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión, al considerar fundamental apoyar y poner en práctica el diálogo continuo de los interlocutores sociales y de las organizaciones deportivas para explorar y debatir las cuestiones relacionadas con ámbitos vinculados al deporte, como la educación y la formación, la protección de los menores, la salud y seguridad, el empleo, las condiciones laborales y la estabilidad contractual.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural»

COM(2011) 244 final

(2012/C 24/24)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 3 del mayo de 2011, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural»

COM(2011) 244 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011 (ponente: Lutz RIBBE).

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social ha aprobado por 120 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 En el presente dictamen, su cuarto sobre la política de biodiversidad en solo cuatro años, el CESE acoge positivamente que la Comisión deje claro que, para alcanzar los objetivos fijados por el Consejo Europeo, hay que pasar a la acción.

1.2 El CESE lamenta que la Comisión no presente ningún verdadero análisis de por qué no se han aplicado, o sólo se ha hecho de manera insuficiente, los objetivos conocidos desde hace años y respaldados en todo momento por el Comité, como las ciento sesenta medidas del Plan de acción para la biodiversidad de 2006. Un análisis de las causas de la falta de aplicación o el fracaso del amplio catálogo de medidas del Plan de acción para la biodiversidad de 2006 resulta tanto más importante cuanto que solo así será posible, a fin de cuentas, desarrollar nuevas medidas y estrategias, orientadas a objetivos precisos, y prometedoras.

1.3 La estrategia que acaba de presentarse no aporta ninguna novedad sustancial. La presentación de un nuevo documento estratégico que incluye exigencias ya bien conocidas no contribuirá a solucionar esta problemática. En materia de protección de la biodiversidad no faltan leyes, directivas, programas, proyectos modelo, declaraciones políticas u orientaciones, sino resultados y acciones concertadas en todos los ámbitos políticos de actuación.

1.4 Hasta ahora, la política no había mostrado la fuerza o la voluntad de concretar medidas reconocidas como necesarias desde hace años, aun cuando la Comunicación deja claro una vez más que tanto la sociedad como la economía se beneficiarían de una política de diversidad más estricta. Ni siquiera las directivas europeas más importantes de protección de la naturaleza han sido plenamente aplicadas por los Estados miembros, ¡32 y 19 años, respectivamente, después de su entrada en vigor!

1.5 El CESE reconoce sin dificultades que se han obtenido ciertos resultados parciales en lo relativo a la preservación de la

biodiversidad. Pero no hay que llamarse a engaño: en su conjunto, la biodiversidad está reduciéndose de manera drástica. Por eso, la UE afronta el reto de desarrollar una estrategia centrada en los resultados.

1.6 Lamentablemente sigue estando poco claro cómo se va a superar la actual falta de voluntad política. En este sentido, la Estrategia para la biodiversidad propuesta no ofrece ningún avance real. Los debates celebrados hasta ahora en el Consejo de Ministros sobre la Comunicación muestran que seguimos lejos de una integración de la política de biodiversidad en otros ámbitos políticos.

1.7 Por consiguiente, es sumamente importante que en el marco de los inminentes procesos de reforma de las políticas europeas (por ejemplo las de pesca, agricultura, transporte, energía y cohesión) se establezca una relación más estrecha con la Estrategia sobre la biodiversidad. El CESE observa que todavía existen grandes carencias en este sentido. Lo mismo sucede con la actual propuesta para las perspectivas financieras 2014-2020, que en opinión del CESE no permitirá disponer de los recursos financieros necesarios en la magnitud adecuada. ¡Es preciso que la Comisión se tome más en serio su propia Estrategia sobre la biodiversidad!

1.8 Durante la elaboración del presente dictamen se señalaron, en el momento de debatir este punto, paralelos con la crisis de la deuda y del euro. Si los Estados miembros de la UE no respetan sus propios principios y criterios, ya se trate de las disposiciones en materia de protección de la naturaleza o de los criterios de estabilidad de la unión monetaria establecidos en el Tratado de Maastricht, no hay que extrañarse de que a) surjan problemas en los distintos ámbitos políticos y b) los ciudadanos pierdan la confianza en la política.

1.9 Hay una clara necesidad de información y conocimientos sobre la biodiversidad y su interacción compleja con el desarrollo y el empleo, así como también para detectar y apoyar ejemplos de buenas prácticas.

1.10 El Comité insta a la Comisión a que presente de una vez por todas la lista de las subvenciones perniciosas, que había anunciado ya en 2006.

2. Principales aspectos y antecedentes del documento de la Comisión

2.1 En 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, que formulaba un objetivo claro también en materia de biodiversidad, a saber: «Proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales y detener la pérdida de biodiversidad de aquí al año 2010»⁽¹⁾.

2.2 En marzo de 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se vieron obligados a reconocer que no habían alcanzado su objetivo. Por consiguiente, se pronunciaron a favor de un nuevo objetivo, presentado en la Comunicación de la Comisión «Opciones para una meta y una visión post-2010 en materia de biodiversidad en la UE»⁽²⁾. Esta meta se fija para 2020 y reza así: «Detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea, y restaurarlos en la medida de lo posible, incrementando al mismo tiempo la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial.»

2.3 El Consejo solicitó a la Comisión que elaborase una propuesta para una nueva estrategia que permitiese alcanzar este objetivo; este es precisamente el objeto de la Comunicación.

2.4 En ella, la Comisión hace hincapié, con datos conocidos desde hace años, en la necesidad de pasar al fin a la acción:

- la pérdida de la biodiversidad se convierte en la «mayor amenaza medioambiental planetaria», junto con el cambio climático, estando ambos inextricablemente unidos;
- el actual ritmo de extinción de especies no tiene paralelo: las especies están desapareciendo a una velocidad que multiplica entre 100 y 1 000 el ritmo natural;
- en la Unión Europea, tan sólo el 17 % de los hábitats y especies y el 11 % de los ecosistemas clave protegidos por la legislación europea se encuentran en estado favorable⁽³⁾ ⁽⁴⁾;
- los escasos beneficios de las medidas adoptadas hasta 2001 «se han visto contrarrestados por una continua y creciente presión sobre la biodiversidad europea: cambios en el uso del suelo, sobreexplotación de la biodiversidad y de sus componentes, extensión de especies exóticas invasoras, contaminación y cambio climático constantes o en aumento»;

- el hecho de que no se tenga en cuenta el valor económico de la biodiversidad a la hora de adoptar decisiones contribuye asimismo en gran medida a la pérdida de biodiversidad.

2.5 La Comunicación dedica mayor atención a los aspectos económicos de la pérdida de biodiversidad, como era el caso en anteriores documentos de la UE, lo que se refleja, entre otras cosas, en el uso cada vez más frecuente del concepto de «servicios ecosistémicos». La Comisión vuelve a referirse al Estudio TEEB⁽⁵⁾, donde, como ejemplo, se calcula que la polinización que realizan los insectos en la UE representa un valor económico anual de 15 000 millones de euros. De ello deduce que el «continuo declive de las poblaciones de abejas y otros polinizadores podría tener graves consecuencias para los agricultores (...) de la UE».

2.6 En la tercera parte de la Comunicación se describe un marco de actuación para el próximo decenio, que consta de seis objetivos específicos:

- Objetivo 1: Plena aplicación de las directivas de hábitats y aves
- Objetivo 2: Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios
- Objetivo 3: Mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad
- Objetivo 4: Uso sostenible de los recursos pesqueros
- Objetivo 5: Lucha contra las especies exóticas invasoras
- Objetivo 6: Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo.

2.7 Cada uno de dichos objetivos se desglosa en una serie de «actuaciones» que responden al reto específico que se aborda. En total se describen 37 actuaciones.

2.8 Además, en la Comunicación se señala en varias ocasiones que es necesario mejorar la integración de la política de biodiversidad en otros ámbitos de acción de la UE (como las políticas agrícola y pesquera).

2.9 En este contexto destacan, en particular, dos necesidades de financiación: la plena implantación de la red Natura 2000 y los compromisos contraídos a nivel mundial⁽⁶⁾.

2.10 Además se señala que «También redundará en beneficio de la biodiversidad la reforma de las subvenciones perniciosas».

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final, 15.4.2001, p. 14.

⁽²⁾ COM(2010) 4 final.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

⁽⁴⁾ Sobre los hábitats y especies que no disfrutaban de protección en la legislación no se facilitan datos, aunque, obviamente, también son importantes para la biodiversidad.

⁽⁵⁾ «The Economics of Ecosystems and Biodiversity» (TEEB), véase: <http://teebweb.org>.

⁽⁶⁾ Véase la CP10 (Conferencia de Nagoya, 2010).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ya se pronunció sobre la política de biodiversidad en febrero de 2007, julio de 2009 y septiembre de 2010.

3.2 El CESE señala que los ámbitos, objetivos y actuaciones mencionados en la propuesta de estrategia que ahora se presenta constituían ya en 2006 elementos centrales del plan de acción anterior.

3.3 La estrategia que acaba de presentarse no aporta ninguna novedad sustancial, simplemente señala, una vez más, qué medidas resultan absolutamente imprescindibles y dónde están las medidas más urgentes, pero también las más prometedoras. En gran parte, la Estrategia es verdaderamente un «copiar y pegar» de viejos datos, objetivos y medidas conocidos ya desde hace tiempo. Es prueba de que sabemos todo esto desde hace mucho, y ya no hay que seguir dándole vueltas a la cuestión de qué debemos hacer, sino más bien a la de por qué no se hace nada y cómo podemos pasar a la acción con determinación. Sin embargo, hasta el momento la Estrategia no ofrece respuesta a esta cuestión esencial.

3.4 Por este motivo, el documento de la Comisión resulta insatisfactorio. El CESE solicita por tanto que la Estrategia sobre la biodiversidad 2020 se oriente de manera más clara hacia la puesta en práctica de las medidas.

3.5 El Comité desea recordar una vez más las observaciones que había formulado ya en 2007:

- conservar la biodiversidad constituye una tarea necesaria y esencial, que no se limita únicamente a obligaciones éticas y morales; responde, además, a razones económicas, que hacen indispensable una acción rápida que aporte frutos positivos;
- 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;
- el desarrollo de la biodiversidad sigue siendo negativo; hasta la fecha ha faltado una voluntad política de aplicar también realmente las medidas que desde hace mucho tiempo se consideran necesarias;
- 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»;
- esto, y el hecho de que los argumentos éticos y morales a favor de la conservación de la biodiversidad se traten más bien de manera secundaria al realizar evaluaciones políticas y de planificación, ha empeorado actualmente la situación;
- el CESE acogió favorablemente el plan de acción en 2006, y reconoció que las 160 (!) medidas en él mencionadas son oportunas. No obstante, ya entonces la mayoría de ellas no eran nuevas en absoluto, sino que formaban parte del orden del día desde hacía años; el CESE lamenta que en la Comunicación y en el plan de acción de la Comisión falte un enfoque estratégico sobre la cuestión planteada en su

dictamen exploratorio del 18 de mayo de 2006 ⁽⁷⁾: por qué en el caso de la conservación de la biodiversidad existe una laguna tan evidente entre los objetivos ambiciosos, las declaraciones de principio y la realidad.

— El CESE apoya la idea de responsabilidad global de la UE.

3.6 Estos puntos clave del dictamen aprobado en pleno en 2007 siguen siendo más actuales que nunca, y el CESE lamenta profundamente que en los últimos años no haya habido ningún cambio realmente decisivo.

3.7 La Comunicación de la Comisión tampoco examina las causas que explicarían la falta de aplicación o el fracaso del amplio catálogo de medidas del Plan de acción para la biodiversidad de 2006. Un análisis cualificado de este fracaso resultaría tanto más importante cuanto que, a fin de cuentas y con vistas a objetivos precisos, solo así sería posible desarrollar medidas y estrategias nuevas y más prometedoras. La presentación de un nuevo documento estratégico que incluye exigencias ya bien conocidas no contribuirá a solucionar esta problemática.

3.8 Aunque la Comisión viene intentando, desde hace años, presentar argumentos reforzados, también de índole económica, para la preservación de la biodiversidad, los resultados son limitados. El CESE, que calificó ya en su día la política de biodiversidad de «economía a largo plazo, por lo que también los ministros de Economía y Finanzas deberían preocuparse en mayor medida de este asunto» ⁽⁸⁾, acoge positivamente que se intente mostrar las consecuencias de la ausencia de una política de biodiversidad para la economía. Pero hasta el momento falta una integración de la política de biodiversidad en las políticas económica y financiera de la UE. Para que algo cambie en este sentido, la nueva estrategia debería responder a esta cuestión.

3.9 Por otra parte, el CESE quisiera advertir de un peligro que podría estar relacionado con la presencia creciente del pensamiento económico, a saber, que en el futuro la protección de la biodiversidad podría centrarse en aquellos ámbitos que son económicamente rentables, o parecen serlo. Por este motivo, la Comisión debería examinar qué posición adoptar con las especies y hábitats cuyo valor económico no puede calcularse de forma directa. Resultaría difícil expresar en euros y céntimos, por ejemplo, el valor de grandes mamíferos como el oso, el lobo o el linco, y lo mismo puede decirse de la rana, el saltamontes, la cigüeña y miles de otras especies. A eso hay que añadir las especies cuyos «servicios» no se aprecian lo suficiente, tampoco desde el punto de vista económico, y que se encuentran totalmente excluidas del debate político: ¿dónde están los programas de protección de las bacterias, los hongos o las lombrices de tierra, sin los cuales la descomposición de la materia orgánica no funcionaría?

3.10 La Estrategia se concentra en gran medida en la agricultura, la silvicultura y la pesca. Esto se justifica en cierto modo, ya que a) tienen consecuencias para la biodiversidad y b) se trata de ámbitos de acción que ocupan grandes superficies y en los que la UE puede influir. Por otra parte, otros motivos de carga nefasta para la biodiversidad, como el tráfico y el desarrollo urbano, se tratan de manera insuficiente.

⁽⁷⁾ DO C 195 de 18.8.2006, p. 96.

⁽⁸⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 150, punto 1.6.

3.11 La Comisión tiene seguramente razón cuando afirma, en la propuesta de estrategia, que «También redundará en beneficio de la biodiversidad la reforma de las subvenciones perniciosas». El único bemol es que debería presentar de una vez la lista de las subvenciones perniciosas, como prometió ya en 2006. A día de hoy, la promesa sigue sin cumplirse.

3.12 El CESE acoge positivamente el anuncio de la Comisión de que todas las categorías de gasto serán evaluadas en función de su adecuación al objetivo de biodiversidad, y de que se velará así por que no puedan causarse nuevos daños con iniciativas «sin pérdida neta».

4. Observaciones sobre los objetivos específicos

4.1 Mediante la evaluación de los seis objetivos específicos y de algunas actuaciones, el CESE desearía clarificar por qué considera la nueva Estrategia sobre la biodiversidad poco ambiciosa desde un punto de vista técnico. El motivo que explica que la Comisión, en su formulación de las medidas propuestas, se muestre tan prudente, debe ser de carácter más bien político. La dureza de las negociaciones en el Consejo de Medio Ambiente sobre la adopción de medidas específicas muestra que la integración de la biodiversidad en otros ámbitos políticos sigue siendo deficiente.

4.2 Objetivo específico nº 1:

4.2.1 La Directiva sobre las aves silvestres de 1979 y la Directiva sobre los hábitats naturales de 1992 son textos centrales para la protección de la naturaleza en Europa, sin los que sería difícil conseguir la plena aplicación de la protección de la naturaleza en el continente. Sin embargo, el hecho de que el **Objetivo 1** se titule «**Plena aplicación de las directivas de hábitats y aves**» puede verse ya como una señal nefasta. El CESE considera que el mayor problema de la política de biodiversidad en Europa es justamente que, tras 32 y 19 años, respectivamente, estas directivas todavía no hayan sido plenamente aplicadas. Esto demuestra de manera clara que cuando se trata de respaldar la biodiversidad falta voluntad política, y no normativas jurídicas o estrategias. ¡Esto exige sin duda recurrir al Tribunal de Justicia europeo, ya que ni siquiera las buenas estrategias pueden sustituir a una ausencia clara de voluntad política!

4.2.2 El CESE está tanto más decepcionado sobre esta aplicación deficiente de las directivas cuanto que la mayoría de las medidas de carácter práctico que han tenido éxito están directa o indirectamente relacionadas con estas directivas de protección de la naturaleza. Periódicamente se plantea, a nivel político, si estas directivas y sus objetivos todavía son «actuales». A esta pregunta, el CESE responde con un «sí» inequívoco y claro, y no considera posible que puedan alcanzarse nuevos objetivos sin una plena y rápida aplicación de las directivas vigentes.

4.2.3 Durante la elaboración del presente dictamen se señalaron, en el momento de debatir este punto, paralelos con la crisis de la deuda y del euro. Si los Estados miembros de la UE no respetan sus propios principios y criterios, ya se trate de las disposiciones en materia de protección de la naturaleza o de los criterios de estabilidad de la unión monetaria establecidos en el Tratado de Maastricht, no hay que extrañarse de que a) surjan problemas en los distintos ámbitos políticos y b) los ciudadanos pierdan la confianza en la política.

4.2.4 Entre las actuaciones para alcanzar este objetivo, la de «Garantizar una adecuada financiación de los lugares Natura 2000» se considera prioritaria. El CESE está de acuerdo, pero no puede deducir de la propuesta de perspectivas financieras para 2014-2020 que ha sido presentada, que durante el nuevo período de financiación vayan a poder realizarse las necesarias mejoras sustanciales. La introducción de una prima para la gestión de las zonas Natura 2000, por ejemplo en el ámbito de la agricultura, constituiría una buena señal, pero lamentablemente no está previsto en la reforma de la PAC.

4.2.5 Tan sólo el 17 % de los hábitats y especies y el 11 % de los ecosistemas clave protegidos por la legislación europea se encuentran en estado favorable. El CESE pide a la Comisión que informe de si el objetivo de alcanzar «un 100 % más de evaluaciones de hábitats y un 50 % más de evaluaciones de especies» para 2020 será suficiente para detener realmente la pérdida de biodiversidad. En su opinión, esta formulación da a entender que la Comisión se mostraría satisfecha si, en 2020, el 34 % de los hábitats y las especies protegidos por la legislación se encontrase en estado favorable (y por tanto, dos tercios en un estado no satisfactorio).

4.3 Objetivo específico nº 2:

4.3.1 El **Objetivo 2** trata del «**Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios**», una promesa formulada ya por los Jefes de Estado y de Gobierno en 2001. El mantenimiento y la mejora de los ecosistemas y servicios ecosistémicos debería alcanzarse no más tarde de 2020 mediante la creación de infraestructura verde y la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados, entre otras cosas ⁽⁹⁾.

4.3.2 El CESE subraya que los conflictos relacionados con el uso del suelo se han disparado de forma drástica en la última década, y en todos los ámbitos (por ejemplo, agricultura y silvicultura, producción de energía, transporte y tráfico, desarrollo urbano). La recuperación de los ecosistemas degradados bajo las actuales condiciones marco reforzará aún más el conflicto sobre el uso del suelo, ya que, desde el punto de vista de su usuario, la protección de la naturaleza se percibe como un competidor suplementario por el uso del suelo. El CESE exhorta a que en la estrategia de aplicación anunciada para 2012 se incluyan propuestas para la solución de este conflicto.

4.4 Objetivo específico nº 3:

4.4.1 También el **Objetivo 3**, «**Mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad**», es desde hace años un elemento, no solucionado, del debate. El CESE ya ha señalado en reiteradas ocasiones que los sectores de la agricultura y la silvicultura se muestran sensibles a la protección de la naturaleza y los ecosistemas. Hay muchos proyectos modelo que muestran que pueden alcanzarse resultados positivos con un enfoque de cooperación.

4.4.2 Los agricultores están dispuestos a responder al reto de que se les asigne un «papel multifuncional» en la sociedad, y no solo una función meramente productiva. Ahora bien, ven que esto les supone cometidos que, en primer lugar, les cuestan dinero y no les rinden, ya que los precios de producción no incluyen las prestaciones suplementarias que se esperan de la agricultura.

⁽⁹⁾ Este objetivo está en relación con los objetivos correspondientes del Convenio sobre la biodiversidad biológica.

4.4.3 Por este motivo, la política agrícola común debe adaptarse para poder solucionar este dilema. El Comité se remite a sus anteriores dictámenes en la materia y seguirá de cerca la inminente reforma de la PAC también a este respecto.

4.4.4 A modo de complemento, deberían examinarse también métodos de financiación fuera del presupuesto agrícola de la UE, a fin de garantizar el efecto incentivador necesario.

4.5 Objetivo específico nº 4:

4.5.1 El **Objetivo 4, «Uso sostenible de los recursos pesqueros»**, aborda directamente la cuestión de la política pesquera de la UE. Los intereses de la pesca industrial y la protección de la diversidad biológica siguen chocando de manera frontal. No es de extrañar que los objetivos formulados para la pesca (por ejemplo la Actuación 13: «Mejorar la gestión de las poblaciones de peces») sean de carácter extremadamente general y fijen apenas objetivos cuantificables de protección de la naturaleza. El CESE acoge positivamente el objetivo de, a partir de 2015 (y no de 2020), mantener (o restaurar) las poblaciones de peces a niveles «que puedan producir RMS» (rendimiento máximo sostenible), aunque debe reconocerse que se trata más de un objetivo económico de pesca que de política de protección de la naturaleza. Sin embargo, los debates en el Consejo han mostrado que incluso existe una oposición importante a este tipo de formulaciones escasamente vinculantes. Para el CESE, se trata de una señal de que la política de biodiversidad todavía sigue relegada a un segundo plano, por detrás de métodos de

producción reconocidos como no sostenibles. El Comité seguirá de cerca las negociaciones en curso para la reforma de la política de pesca.

4.6 Objetivos específicos nº 5 y 6:

4.6.1 Sobre el **Objetivo 5, «Lucha contra las especies exóticas invasoras»**, el CESE ya se ha pronunciado en un dictamen⁽¹⁰⁾; este problema no es nuevo, y está a la espera de una solución, al igual que el **Objetivo 6, «Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo»**. Por último, el Comité señala que, manifiestamente, muchas de las declaraciones y promesas para el mantenimiento de la biodiversidad a nivel mundial no se cumplen. El proyecto «Parque Nacional de Yasuni», en Ecuador, parece ser un ejemplo: la comunidad internacional quería brindar ayuda financiera para que se renunciase a una explotación petrolífera en ese lugar. Sin embargo, los fondos no llegaron en la medida prometida, de modo que ahora puede extraerse petróleo en este lugar, en perjuicio de la naturaleza de la selva tropical.

4.6.2 El CESE exhorta a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a clarificar qué cantidades se destinarán en el nuevo período de financiación 2014-2020 a la «política mundial de biodiversidad»; de los documentos anteriores no se desprenden datos al respecto. Hasta ahora, la UE y los Estados miembros han destinado menos del 0,004 % de su potencial económico a las medidas para el desarrollo y la preservación de la biodiversidad a nivel mundial; No es así como se solucionarán problemas que actualmente, debido a la competencia mundial por el uso del suelo, más bien siguen aumentando.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ DO C 306 de 16.12.2009, p. 42.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 302/2009 por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo»

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD)

(2012/C 24/25)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Los días 24 de junio de 2011 y 18 de julio de 2011, respectivamente y de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 302/2009 por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo»

COM(2011) 330 final — 2011/0144 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 129 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE apoya las propuestas de la Comisión Europea y reconoce el esfuerzo que tanto los Estados miembros como los pescadores están realizando para cumplir el exigente plan de recuperación del atún rojo de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), el cual está dando sus frutos, pero cuya aplicación está suponiendo importantes consecuencias socioeconómicas que deberían ser tenidas en cuenta.

1.2 Con el fin de que se pueda constatar la recuperación y adoptar las mejores medidas de gestión en el futuro, el Comité insta a los Estados miembros y a la Comisión a seguir apoyando la investigación científica aplicada.

2. Introducción

2.1 La Propuesta de Reglamento que presenta la Comisión es una modificación del Reglamento (CE) n° 302/2009 por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico Oriental y el Mediterráneo.

2.2 El Reglamento (CE) n° 302/2009, que se adoptó el 6 de abril de 2009, como consecuencia a su vez de la Recomendación de la CICAA 08-05, formulada en su decimosexta reunión especial celebrada en noviembre de 2008, derogaba el Reglamento (CE) n° 1559/2007 del Consejo, de fecha 17 de diciembre de 2007, que establecía inicialmente un Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.

2.3 La CICAA aprobó en su reunión anual del año 2010 una Recomendación que modificaba el plan de recuperación

plurianual existente en esa fecha, con el objetivo de reconstituir la población de atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.

2.4 La Recomendación de 2010 reduce nuevamente el TAC (Total Admisible de Capturas) y refuerza las medidas dirigidas a disminuir la capacidad pesquera y reforzar las medidas de control, sobre todo en lo relativo a las transferencias y a las operaciones de introducción en jaulas.

2.5 La finalidad de estas medidas es lograr que el plan resulte eficaz y lograr el objetivo de alcanzar en 2022 una biomasa correspondiente al rendimiento máximo sostenible (BRMS) con una probabilidad de al menos el 60 %.

2.6 Las recomendaciones de la CICAA son vinculantes para las Partes Contratantes (PCC) que no se hayan opuesto a ellas. Como PCC de la CICAA desde 1997, la Unión Europea debe aplicar dicha Recomendación, a la que no se ha opuesto.

2.7 Por todo ello, la propuesta de Reglamento tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico de la Unión la mencionada Recomendación de la CICAA.

3. Modificaciones

3.1 En primer lugar, se modifica el objetivo del plan de recuperación, debiendo alcanzar una BRMS con una probabilidad superior al 60 %, en vez del 50 %.

3.2 Se introducen algunas modificaciones en las definiciones; en particular, amplía la de «buque auxiliar» y la de «operaciones de transferencia», matiza la de «cría» y añade la de «Estado miembro responsable».

3.3 El Capítulo II sobre «Posibilidades de pesca» introduce la obligación de que los Estados miembros envíen a la Comisión antes del 15 de septiembre de cada año un plan de pesca anual provisional del año siguiente.

3.4 En relación con las medidas de capacidad, asunto del Capítulo III, la propuesta de Reglamento propone un calendario de ajuste de la capacidad de cada Estado miembro entre 2010 y 2013, de tal manera que en el último año todos los Estados miembros deberán eliminar el 100 % de la diferencia entre su capacidad pesquera y su capacidad pesquera acorde con su cuota, tanto para buques pesqueros como para almadrabas.

3.5 En su Capítulo IV sobre «medidas técnicas», aumenta en un mes el período de veda para los buques de cerco, desde el 15 de junio al 15 de mayo del año siguiente.

3.6 El Capítulo V contiene las modificaciones sobre las «Medidas de control», en particular:

3.6.1 No se aceptarán por la Comisión inclusiones retroactivas de buques pesqueros ni de buques de captura en las listas que cada Estado miembro debe mandar a la Comisión 45 días antes de comenzar la campaña de pesca.

3.6.2 La obligatoriedad de los patrones de los buques de captura de la Unión de cumplimentar en el cuaderno diario de pesca, además de lo dispuesto en el régimen comunitario de control de las normas de la PPC, la información incluida en el Anexo II de la propuesta de Reglamento para el control estricto de la pesquería de atún rojo.

3.6.3 Prohíbe totalmente las operaciones de pesca conjunta con otras PCC.

3.6.4 Sustituye por completo el artículo del Reglamento 302/2009 que se refiere a las «operaciones de transferencia», proponiendo un sistema de control de las mismas más efectivo y claro.

3.6.5 Asimismo, sustituye por completo el artículo referido a las «operaciones de introducción en jaulas».

3.6.6 El artículo referente al «Sistema de localización de buques» (SLB) se amplía con la obligatoriedad de iniciar la transmisión a la CICA a los datos SLB por parte de los buques pesqueros incluidos en el registro de la CICA de buques de captura de atún rojo al menos quince días antes del comienzo de la campaña de pesca y finalizarla, como pronto, quince días después del cierre de la campaña de pesca. Igualmente, la transmisión no se interrumpirá cuando los buques estén en puerto.

3.6.7 El «registro y notificación de las actividades de las almadrabas» se modifica en el sentido de que, además de la

comunicación de las capturas con almadraba registradas al final de cada operación de pesca, deben comunicarse también las cantidades estimadas que permanecen en la almadraba.

3.6.8 También, se amplía el «Programa de Inspección Internacional Conjunta de la CICA» en el sentido de que cuando, en cualquier momento, más de quince buques pesqueros de un Estado miembro estén llevando a cabo actividades de pesca de atún rojo en la zona del Convenio de la CICA, el Estado miembro deberá tener, durante ese tiempo, un buque de inspección en la zona del Convenio o colaborar con otro Estado miembro u otra PCC para operar de forma conjunta un buque de inspección.

3.6.9 El artículo 30, que se refiere al «Programa nacional de observadores», se modifica ampliando la cobertura de observadores nacionales, de modo que queden cubiertos:

— El 100 % de los cerqueros activos de 24 metros en 2011.

— El 100 % de los cerqueros activos de 20 metros o menos en 2012.

— El 100 % de los remolcadores.

3.6.10 En el «Programa regional de observadores de la CICA» se sustituye su apartado 1 por otro en el que se especifica que cada Estado miembro asegurará la presencia de un observador de la CICA a bordo de:

— Todos los cerqueros de más de 24 metros durante la campaña de pesca de 2011.

— Todos los cerqueros de más de 20 metros durante la campaña de pesca de 2012.

— Todos los cerqueros, con independencia de su eslora, durante toda la campaña de pesca de 2013 en adelante.

3.6.10.1 Los buques cerqueros mencionados que no lleven a bordo un observador regional no estarán autorizados para pescar u operar en la pesquería de atún rojo.

3.6.11 El «Acceso a las grabaciones de vídeo», regulado en el artículo 32, se sustituye por completo, añadiendo un punto nuevo en el que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para evitar sustituciones, ediciones o manipulaciones de las grabaciones de vídeo originales.

3.6.12 Se añade un artículo 33 bis con el título «Transmisión del Plan de inspección de la Unión a la CICA», en el que se fija la fecha del 15 de septiembre para el envío por parte de los Estados miembros a la Comisión de sus planes de inspección para el año siguiente. La Comisión remitirá a la Secretaría de la CICA el plan de inspección de la Unión para su validación.

3.6.13 El punto 1 del artículo 34 referente a «Medidas de mercado» se sustituye por otro nuevo en el que, además de prohibir el comercio interior, los desembarques, las importaciones, las exportaciones, la introducción en jaulas para engorde o cría, las reexportaciones y los transbordos de atún rojo que no vayan acompañados de la documentación precisa, completa y validada requerida por el presente Reglamento, amplía estas mismas posibilidades a todas estas actuaciones si no van acompañadas también de la documentación requerida por el Reglamento (CE) n° 640/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo del 7 de julio de 2010, por el que se establece un programa de documentación de capturas de atún rojo (*Thunnus thynnus*).

3.6.14 Finalmente, la propuesta de Reglamento, dentro de este Capítulo V sobre «Medidas de Control», incluye la sustitución y modificación de anexos conforme a todas las medidas modificadas.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE valora y apoya todas las medidas técnicas y de control modificadas e introducidas como nuevas, ya que entiende que son fruto de la experiencia adquirida y que todas ellas ayudarán a reconstituir la población de atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo con el objetivo de alcanzar en 2022 una biomasa correspondiente al rendimiento máximo sostenible (BRMS) con una probabilidad al menos del 60 %.

4.2 Asimismo, el Comité exhorta a la Comisión a aplicar con el máximo rigor este Reglamento a todos los Estados miembros y PCC que llevan a cabo actividades de pesca o de cría y engorde de atún rojo en la zona del convenio de la CICAA.

4.3 El CESE reconoce el esfuerzo que en los últimos años están realizando la Comisión Europea, los Estados miembros y los pescadores para adaptar su flota a las posibilidades de pesca disponibles y para cumplir el exigente plan de recuperación, con las consiguientes consecuencias sociales y económicas que está ocasionando y que deberían ser tenidas en cuenta.

4.4 El Comité constata, con satisfacción, que los sacrificios realizados están dando sus frutos y que tanto los científicos como los pescadores afectados están viendo cómo se recupera la población del atún rojo.

4.5 El Comité insta a los Estados miembros y a la Comisión a seguir apoyando a los institutos científicos nacionales, con el fin de que puedan realizar las mejores evaluaciones posibles de la población de atún rojo y de los efectos del plan de recuperación. En este sentido, celebra la creación del observatorio científico puesto en marcha entre las administraciones, los científicos y las almadrabas, así como las iniciativas privadas desarrolladas por empresas y científicos para contribuir al mejor conocimiento de la especie.

4.6 Con relación a los períodos de veda establecidos para la flota de cerco, el CESE estima que deberán analizarse detenidamente las propuestas de modificación de las vedas actuales realizadas por los científicos con el objetivo de que dicha actividad pudiera resultar más sostenible, tanto en el ámbito económico y social como en el medioambiental.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad y los alimentos para usos médicos especiales»

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD)

(2012/C 24/26)

Ponente: **Madi SHARMA**

El 5 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad y los alimentos para usos médicos especiales»

COM(2011) 353 final — 2011/0156 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité agradece a la Comisión la revisión exhaustiva de la vigente legislación sobre productos alimenticios y reconoce que es difícil clarificar la distinción entre alimentos destinados a la población general y alimentos destinados a grupos específicos. Esta falta de claridad complica la interpretación, aplicación y cumplimiento de la legislación vigente, especialmente para los Estados miembros y la sociedad civil.

1.2 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto exhaustiva junto con las consultas correspondientes para abordar sus objetivos de coherencia, simplificación y armonización del mercado interior. La evaluación de impacto ha revisado aspectos como la carga administrativa, cambios en la composición de los productos y etiquetado, innovación, competitividad, precios, protección e información de los consumidores, potenciales consecuencias para el empleo y las pequeñas empresas y bienestar social.

1.3 Es fundamental mantener la definición actual de «alimentos destinados a usos médicos especiales» para permitir la diferenciación respecto de los alimentos de consumo general y garantizar la inclusión en su formulación de ingredientes vitales como aminoácidos u oligopéptidos.

1.4 Asimismo, el CESE defiende que en la categoría de alimentos completos con una formulación en nutrientes normal se incluyan las formulas para prematuros, que constituyen un grupo extremadamente vulnerable y que, con frecuencia, no goza de buen estado de salud.

1.5 La aplicación actual de la legislación marco, como reconoce la Comisión, está generando una distorsión del comercio

en el mercado interior debido a divergencias de interpretación y cumplimiento en los Estados miembros. Se espera que el nuevo reglamento propuesto corrija esta situación, sin provocar efectos negativos para el empleo ni las pymes del sector, y permita que sigan las innovaciones.

1.6 Todos los productos para consumo humano están protegidos en la actualidad por la legislación de la UE sobre seguridad, etiquetado y propiedades de los alimentos, respaldada por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA). La nueva propuesta apoyará la armonización de las normas de la UE en el ámbito de la seguridad alimentaria y la protección de los consumidores y eliminará toda duplicación y ambigüedad. Se respetará el principio de subsidiariedad al permitir a los Estados miembros aplicar disposiciones nacionales cuando esté justificado en aras de la protección de la salud pública.

1.7 El CESE insta a la Comisión a revisar los preparados de crecimiento para los lactantes de 12 a 36 meses, mediante una cuidadosa evaluación científica. En la actualidad existen conclusiones científicas contradictorias y la población requiere información y orientaciones claras.

1.8 El CESE solicita que se mantenga en la nueva legislación la actual disposición legal (artículo 8.2 de la Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial) que permite la comunicación de la información de los productos de alimentación especial y de su uso apropiado a los profesionales sanitarios, con el fin de que puedan informar y proporcionar recomendaciones adecuadamente a los consumidores y pacientes.

1.9 El CESE pide a la Comisión que garantice que no se produce ninguna distorsión en el sector de los productos destinados a los deportistas, que dispone de un mercado al por menor con un valor estimado en 2 357 millones de euros y una tasa de crecimiento anual del 7 %. En el marco más amplio de la seguridad alimentaria y el etiquetado, el CESE también insta a la Comisión a considerar la introducción, en una futura legislación, de advertencias sobre productos alimenticios cuyos perfiles nutricionales (especialmente en el caso de los productos para el deporte y los productos para el control de la dieta y adelgazamiento) puedan tener efectos nocivos si se toman durante largos períodos de tiempo o en cantidades no recomendables.

1.10 El CESE reconoce que, debido a la diversidad económica, social y cultural que existe actualmente en Europa, puede que no sea posible que todos los grupos de población reciban todos los nutrientes necesarios para tener una vida sana y que ello ha llevado al desarrollo de alimentos enriquecidos y, en paralelo, a la redacción por la Comisión de normas sobre publicidad y etiquetado. A este respecto, el CESE defiende con decisión las actuales medidas legislativas y de ejecución de la UE, que garantizarán que todas las declaraciones voluntarias respecto de los alimentos sean claras, precisas y motivadas. Estas declaraciones no deben ser engañosas para que los consumidores finales puedan elegir con conocimiento de causa y, en el caso de los alimentos destinados a usos médicos especiales, para que las personas cualificadas en medicina, nutrición dietética o farmacia puedan tener información adecuada sobre su contenido nutricional y uso apropiado.

1.11 Por último, el CESE apoya el mantenimiento de la exigencia, tal como se señala en los considerandos de la propuesta de la Comisión, de poner en práctica un sistema de alerta rápida para alimentos y piensos (RASFF) en caso de crisis alimentarias que puedan afectar a los consumidores en toda Europa.

2. Antecedentes

2.1 La libre circulación de alimentos seguros y saludables es un aspecto esencial del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos. Con tal fin, se ha elaborado la legislación alimentaria de la UE para garantizar que «no se comercializarán los alimentos que no sean seguros». Este requisito se aplica tanto a su contenido físico como a las disposiciones sobre etiquetado.

2.2 La Directiva marco sobre alimentos dietéticos (Directiva 2009/39/CE) se adoptó en 1977 para abordar el hecho de que las «diferencias entre las legislaciones nacionales sobre los productos alimenticios destinados a una alimentación especial obstaculizan la libre circulación de los mismos, [y] crean condiciones de competencia desiguales». Se han mantenido en la propuesta los términos de la definición de «alimentos destinados a usos médicos especiales», con el fin de garantizar su diferenciación respecto de los alimentos normales y la inclusión de ingredientes esenciales en su formulación. La «definición común de los alimentos destinados a una alimentación especial» elaborada con arreglo a las «disposiciones generales [...] y normas de etiquetado comunes» establece que los alimentos dietéticos tienen tres características fundamentales:

- son especiales y se distinguen de los alimentos normales (por la composición o el proceso de fabricación);
- se destinan a grupos específicos de población y no a la población en general;
- satisfacen las necesidades nutritivas particulares de las personas a las que están destinados.

2.3 Como ejemplos de alimentos dietéticos, tal como se definen en la Directiva marco sobre alimentos dietéticos, pueden citarse los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, para personas que padecen una intolerancia al gluten o para usos médicos especiales, en los que una «indicación de la adecuación a la necesidad nutricional particular» debe figurar en el envase. Para una serie de estos grupos (preparados para lactantes, alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles, alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético, alimentos para usos médicos y alimentos para personas con intolerancia al gluten), ya se ha establecido una legislación específica sobre normas de composición y etiquetado. Sin embargo, no se han establecido normas específicas respecto de los alimentos destinados a los deportistas, alimentos para personas con diabetes y alimentos para personas con intolerancia a la lactosa.

2.4 En 2007 la Comisión inició un proceso de consultas con los Estados miembros en relación con la Directiva marco sobre alimentos dietéticos. Desde entonces se han llevado a cabo nuevas consultas con los Estados miembros, grupos de dirección interservicios (SANCO, AGRI, ENTR, RTD, TRADE y la Secretaría General), así como grupos empresariales y de consumidores, y se ha elaborado un informe de asesoría externo.

2.5 A raíz de estas consultas, la Comisión presentó esta Propuesta de Reglamento relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad y los alimentos para usos médicos especiales. El reglamento propuesto deroga las siguientes directivas:

- Directiva 2009/39/CE relativa a los productos alimenticios destinados a una alimentación especial (versión refundida de la Directiva marco, 1989);
- Directiva 92/52/CEE sobre preparados para lactantes y preparados de continuación destinados a la exportación a países terceros;
- Directiva 96/8/CE relativa a los alimentos destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso;
- Reglamento (CE) n° 41/2009 de la Comisión, sobre la composición y etiquetado de los productos alimenticios apropiados para personas con intolerancia al gluten.

2.6 La medida que propone ahora la Comisión consiste en simplificar y aclarar los requisitos jurídicos aplicables únicamente a un número limitado de categorías de alimentos y establecer una lista única de sustancias que pueden añadirse a los alimentos contemplados en esta propuesta («lista de la Unión»). En particular:

- suprime el concepto de alimentos dietéticos;
- establece una nueva legislación marco general con un ámbito de aplicación claro y preciso, que cubre únicamente unas pocas categorías de alimentos bien definidas que se consideran esenciales para determinados grupos de consumidores con necesidades nutricionales específicas;
- mantiene medidas específicas para estas categorías de alimentos esenciales;
- fija normas generales sobre la composición y el etiquetado aplicables a dichas categorías de alimentos;
- elimina las divergencias de interpretación y las dificultades encontradas por los Estados miembros y los explotadores de

empresas alimentarias en la aplicación de los diferentes actos legislativos en la materia, mediante la simplificación del marco reglamentario;

- suprime las cargas asociadas al procedimiento de notificación;
- garantiza un trato equivalente a productos similares en toda la Unión;
- elimina normas obsoletas, incoherentes y potencialmente divergentes;
- establece un único instrumento jurídico para las sustancias que pueden añadirse a los alimentos cubiertos por esta propuesta.

2.7 Se prevén procedimientos de urgencia, que se recogen en el artículo 6 de la propuesta de la Comisión, en situaciones en que los alimentos cubiertos por esta propuesta representen un riesgo grave para la salud humana.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano»

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE)

(2012/C 24/27)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

El 27 de junio de 2011, de conformidad con los artículos 31 y 32 del Tratado Euratom, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano»

COM(2011) 385 final — 2011/0170 (NLE).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 105 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 El Comité acoge con satisfacción esta propuesta, que define las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes en relación con las sustancias radiactivas en el agua potable.

1.1.2 El CESE acoge favorablemente que la elaboración de la propuesta tenga como fundamento jurídico el capítulo 3 del Tratado Euratom, con el fin de garantizar la coherencia del enfoque con los requisitos de vigilancia ambiental en virtud de este Tratado y de las normas básicas de seguridad para la protección radiológica.

1.1.3 La propuesta establece las normas de calidad y los requisitos de control en condiciones estándar. Las situaciones de emergencia radiológica y la contaminación resultante del agua potable procedente de fuentes de radiación artificiales están sujetas a una normativa especial de emergencia ⁽¹⁾.

1.1.4 El Comité entiende que la Recomendación de la Comisión 2001/928/Euratom ⁽²⁾ de 20 de diciembre de 2001 sobre la protección de la población contra la exposición al radón en el agua potable tiene por objeto la calidad radiológica de los sistemas de abastecimiento de agua potable con respecto al radón y a los productos de desintegración del radón de larga vida.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El Comité está de acuerdo en que el radón y los productos de desintegración del radón deben ser incluidos en el

ámbito de la Directiva propuesta, a pesar de la vigente Recomendación de la Comisión 2001/928/Euratom.

1.2.2 No obstante, el Comité recomienda que los radionucleidos de vida larga del polonio (Po-210) y del plomo (Pb-210) se incluyan en la definición de la dosis indicativa total (DIT).

1.2.3 El CESE señala que la propuesta de Directiva tiene en cuenta la quimiotoxicidad del uranio en el anexo III, parte 3: «Características de rendimiento y métodos de análisis». El Comité también recomienda que en la Directiva 98/83/CE sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano se incluya una disposición sobre el control toxicológico de las aguas subterráneas destinadas al abastecimiento de agua potable en las zonas expuestas a una mayor incidencia de sustancias de uranio.

1.2.4 El CESE señala que los valores paramétricos del tritio descritos en el anexo I de la propuesta de Directiva son cien veces más bajos que en las Guías para la calidad del agua potable de la OMS (Ginebra, 3ª edición, 2008). Aunque un valor del tritio excesivamente bajo no conduce hoy en día a restricciones injustificadas y puede ser útil como indicador de otros problemas, habrá de reconsiderarse en la perspectiva de las futuras tecnologías.

1.2.5 El Comité aprecia el trabajo muy minucioso sobre la propuesta realizado por todos los organismos implicados y recomienda que se proceda a su aprobación tan pronto como sea posible.

2. Contexto general

2.1 El agua es uno de los ámbitos más exhaustivamente regulados en la legislación ambiental de la Comunidad. Solo un pequeñísimo porcentaje de los sistemas de agua potable están ubicados en zonas con fuentes potenciales de contaminación radiactiva artificial procedente de instalaciones que utilizan, fabrican o almacenan sustancias radiactivas.

⁽¹⁾ Reglamento del Consejo (Euratom) 3954/87.

⁽²⁾ Recomendación de la Comisión, de 20 de diciembre de 2001, relativa a la protección de la población contra la exposición al radón en el agua potable (2001/928/Euratom).

2.2 En los sistemas hídricos que son vulnerables a este tipo de contaminación se debe llevar a cabo una vigilancia intensiva de la contaminación radiactiva para garantizar que su agua potable sea segura. Sin embargo, existen muchas regiones de Europa en las que la presencia de sustancias radiactivas naturales es motivo de preocupación.

2.3 Con arreglo a la legislación de la UE se prepararon, hace ya más de cinco años, unos requisitos técnicos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en el agua potable, tras un proceso de consulta en el que intervinieron el grupo de expertos constituido conforme al artículo 31 del Tratado Euratom, el comité creado por la Directiva sobre aguas destinadas al consumo humano y el comité de representantes de los Estados miembros establecido en virtud de los artículos 35 y 36 del Tratado Euratom. Todavía no se han aplicado los requisitos de control del tritio y de la dosis indicativa total incluidos en la Directiva 98/83/CE del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, a la espera de la adopción de modificaciones en los anexos II (control) y III (especificaciones para el análisis de los parámetros).

2.4 A fin de mantener la uniformidad, coherencia y exhaustividad de la legislación en materia de protección radiológica a escala de la UE está justificado incorporar los requisitos de control de los niveles de radiactividad en una legislación específica al amparo del Tratado Euratom.

2.5 En consecuencia, la Comisión ha presentado una propuesta por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano basándose en el artículo 31 del Tratado Euratom.

2.6 Una vez aprobadas, las disposiciones de la Directiva propuesta en virtud del Tratado Euratom sustituirán a las de la Directiva 98/83/CE en lo que respecta a las sustancias radiactivas en el agua potable.

2.7 Los principios rectores de la propuesta de Directiva son los siguientes:

2.7.1 Fundamento jurídico: Las disposiciones de esta Directiva están relacionadas con las normas básicas para la protección sanitaria de la población. En consecuencia, el fundamento jurídico elegido es el Tratado Euratom, y en particular, sus artículos 31 y 32.

2.7.2 Principio de subsidiariedad: dado que la Comunidad tiene competencias legislativas exclusivas en virtud del título II, capítulo III, del Tratado Euratom, dicho principio no es de aplicación.

2.7.3 Principio de proporcionalidad: la propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad al establecer unas normas mínimas armonizadas para el control del tritio y la dosis indicativa total y al adaptar los requisitos de la Directiva 98/83/CE relacionados con la radiactividad a los progresos científicos y técnicos más recientes.

2.7.4 Instrumentos elegidos:

— Así como la Comunidad es responsable de establecer normas uniformes en el ámbito de la protección radiológica, compete a los Estados miembros incorporar estas normas a su legislación nacional y aplicarlas.

— Por consiguiente, una directiva es el mejor instrumento para crear un enfoque común para la definición de requisitos armonizados para los parámetros de radiactividad y para el control de la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

3. Observaciones

3.1 El Comité acoge con satisfacción esta propuesta, precisa y coherente, que define clara y explícitamente las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes en relación con las sustancias radiactivas en el agua potable, y que ofrece confianza sobre la calidad radiológica del agua suministrada en los sistemas de distribución.

3.2 El CESE acoge favorablemente que la elaboración de la propuesta tenga como fundamento jurídico el capítulo 3 del Tratado Euratom con el fin de garantizar la coherencia del enfoque con los requisitos de vigilancia ambiental en virtud de este Tratado y de las normas básicas de seguridad para la protección radiológica.

3.3 La propuesta es el resultado de un extenso trabajo de consulta con expertos en protección radiológica. Establece las normas de calidad y los requisitos de control en condiciones estándar. Las situaciones de emergencia radiológica y la contaminación resultante del agua potable («productos alimenticios líquidos») procedente de fuentes de radiación artificiales están sujetas a una normativa especial de emergencia ⁽³⁾.

3.4 El Comité entiende que la Recomendación de la Comisión 2001/928/Euratom de 20 de diciembre de 2001 sobre la protección de la población contra la exposición al radón en el agua potable tiene por objeto la calidad radiológica del suministro de agua potable en lo que respecta al radón y a los productos de desintegración del radón de larga vida.

3.5 El Comité toma nota de que la exposición resultante del gas radón como tal en el suministro de agua para uso doméstico es atribuible sobre todo a la inhalación de los gases liberados en el aire en interiores, y en un grado mucho menor a la ingesta de agua.

3.6 Por otra parte, el Comité considera que los radionucleidos de larga vida del polonio (Po-210) y del plomo (Pb-210) deben incluirse en la definición de la dosis indicativa total (DIT).

⁽³⁾ Reglamento del Consejo (Euratom) 3954/87.

3.7 El CESE señala que la propuesta de Directiva tiene en cuenta la quimiotoxicidad del uranio en el anexo III, parte 3: «Características de rendimiento y métodos de análisis». Debería realizarse una revisión toxicológica de las aguas subterráneas destinadas al abastecimiento de agua potable en las zonas expuestas a una mayor incidencia de las sustancias de uranio en las capas geológicas. Debería incluirse una disposición en este sentido en la Directiva 98/83/CE sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, teniendo en cuenta el valor orientativo provisional de 30 µg/l para el uranio recomendado en las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud ⁽⁴⁾.

3.8 El CESE señala que los valores paramétricos del tritio descritos en el anexo I de la propuesta de Directiva son cien veces más bajos que en las Guías para la calidad del agua

potable de la OMS (Ginebra, 3ª edición, 2008). Aunque un valor del tritio excesivamente bajo no conduce hoy en día a restricciones injustificadas y puede ser útil como indicador de otros problemas, habrá de reconsiderarse en la perspectiva de las futuras tecnologías.

3.9 El CESE señala que, en el anexo II: «Control de las sustancias radiactivas», nota 2, de la propuesta de Directiva, la Comisión autoriza a los Estados miembros a utilizar «el número de habitantes de una zona de abastecimiento en lugar del volumen de agua» para determinar la frecuencia de auditoría para el control de las aguas destinadas al consumo humano suministradas desde una red de distribución. No obstante, esto no tiene en cuenta los casos en que el agua, al salir de la red de distribución, está embotellada para su comercialización.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud, 4ª edición, 2011, capítulo 12: Hojas de información sobre sustancias químicas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El funcionamiento y la aplicación de los derechos establecidos para los pasajeros del transporte aéreo»

(2012/C 24/28)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 1 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

«El funcionamiento y la aplicación de los derechos establecidos para los pasajeros del transporte aéreo» (Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 27 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera necesario abordar una reforma legislativa del Reglamento nº 261/2004, para consolidar en un único texto todos los derechos de los pasajeros del transporte aéreo. Dicha reforma debería incorporar, en primer lugar, el acervo de la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión; en segundo lugar, intentar definir el alcance, concreción e identificación de lo que se entiende por «circunstancia extraordinaria»; hasta dónde alcanza el derecho de asistencia y abarcar todos los demás aspectos a los que se hace referencia en el texto del presente Dictamen, para garantizar un elevado nivel de protección de los pasajeros.

1.2 La información a los pasajeros debe ser mejorada y sus derechos deben serles comunicados de forma clara. Se debería ampliar a las zonas de embarque y, en todo caso, debería incrementarse el esfuerzo de difusión de los derechos de los pasajeros a otros actores de la sociedad civil organizada, tales como organizaciones de consumidores, etc.

1.3 Las compañías aéreas son, las únicas y exclusivas responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 13 del Reglamento 261/2004 frente al pasajero. Esto implica que, en ocasiones, puedan pedir una reparación a terceros ajenos al contrato de pasaje, que hayan ocasionado el hecho causante (retraso o cancelación). Deberían establecerse mecanismos rápidos y eficaces para estas acciones de reembolso.

1.4 El CESE considera que debe incrementarse la transparencia mediante el uso de instrumentos eficaces de intercambio, incluidas las decisiones de carácter administrativo y judicial, y la publicación de las sanciones impuestas y del nivel de cumplimiento del Reglamento 261/2004 por parte de los operadores. Por otra parte deben establecerse procedimientos de tramitación armonizados, accesibles, y eficaces, con plazos determinados, cuyas decisiones resulten vinculantes.

1.5 En el ámbito de los derechos de las personas con movilidad reducida (PMR) existen problemas con la aplicación satisfactoria del Reglamento 1107/2006. El CESE, solicita a la Comisión que, con la colaboración de los organismos responsables del cumplimiento de la normativa (ORC), así como de las

pertinentes organizaciones representativas, incluidas las organizaciones de PMR, se elaboren líneas directrices que clarifiquen las definiciones de este Reglamento y mejoren su aplicación. En el caso de que dichas líneas directrices no solventasen los problemas existentes de falta de aplicación efectiva de los derechos de las PMR, el CESE solicita que se proceda a la inmediata revisión del Reglamento 1107/2006.

1.6 El CESE considera que, dentro de un proceso de revisión del Reglamento 261/2004, se deberían precisar cuáles son los componentes que conforman el coste final de los servicios de transporte aéreo y definirlos.

2. Introducción

2.1 En el ámbito del transporte aéreo existe complejidad y dispersión de las normas reguladoras. Estas características despliegan sus mayores efectos negativos cuando las normas se refieren al régimen de responsabilidad de los transportistas aéreos frente a los pasajeros.

2.2 En la actualidad el auge del transporte aéreo ha incidido negativamente en su calidad. Este deterioro obedece a numerosas razones que se detallan en la Comunicación COM(2011) 174 final.

2.3 Además, el transporte de pasajeros es uno de los instrumentos esenciales para el desarrollo y la prevalencia de los principios de la Unión Europea (UE): la libre circulación de mercancías y la libre circulación de ciudadanos de la Unión.

2.4 La Comisión, después de publicar la Comunicación, está evaluando el impacto del Reglamento 261/2004, para ampliar la protección de los derechos de los pasajeros aéreos y adecuarse a la evolución de las realidades socioeconómicas.

El CESE es consciente de los múltiples aspectos derivados de la aplicación del denominado «Cielo Único Europeo II», que ha abordado en otro dictamen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 38.

3. La consulta del Parlamento al CESE

3.1 Por su parte, el Parlamento Europeo, a través del presidente de la Comisión de Transportes y Turismo, ha dirigido al presidente del CESE una consulta con la finalidad de evaluar si la aplicación de las normas europeas en vigor asegura o no la protección adecuada de los derechos de los pasajeros e identificar los ámbitos en que se consideren necesarias nuevas medidas; en concreto solicita expresamente respuesta a las preguntas que constan en dicha carta.

3.2 **I Pregunta:** ¿Cuáles son las principales deficiencias que se han detectado en la aplicación de la actual normativa? ¿Qué medidas pueden recomendarse para abordar esas cuestiones? En concreto ¿es necesario adoptar alguna iniciativa legislativa?

3.2.1 El de las compañías aéreas es un sector muy liberalizado y altamente competitivo; por ello es esencial la existencia de un marco regulatorio a nivel de la UE que permita asegurar un desarrollo equilibrado del mercado interior, garantizando la competitividad de los operadores aéreos, propiciando la cohesión social y la sostenibilidad, vigilando la transparencia de las prácticas comerciales de las compañías aéreas y, por ende, desarrollando un elevado nivel de los derechos de los usuarios.

3.2.2 En la política de protección de los consumidores se tienen como referentes esenciales el derecho a la protección de su salud, de su seguridad y de sus intereses económicos, el derecho a la indemnización por perjuicios, y el derecho a la información, a la educación y a la representación. Resulta esencial que cualquier futura modificación o revisión del Reglamento 261/2004 los tenga en cuenta para garantizar un elevado nivel de protección de los derechos de los pasajeros.

3.2.3 El legislador, consciente de la idiosincrasia del sector previó el derecho a reparar al transportista aéreo, cuando el perjuicio causado se ha debido a un tercero y aquél, como responsable de la prestación del servicio, ha tenido que hacer frente a los daños causados al pasajero. Esta acción no ha sido explorada por las compañías aéreas hasta el momento presente, en supuestos en los que los terceros son identificables: autoridades aeroportuarias; responsables de navegación aérea; prestadores de servicios de asistencia en tierra; agencias de viajes u operadores turísticos, entre otros.

3.2.4 Cuestión diferente son aquellos casos en los cuales ha sobrevenido una circunstancia extraordinaria causada por motivos naturales, como los que se enumeran más abajo.

3.2.4.1 Hay casos en los que la responsabilidad no es identificable. En estos últimos años han ocurrido una serie de hechos que fueron declarados circunstancias extraordinarias –la erupción de los volcanes islandeses, las fuertes nevadas del inicio del año 2010 y del 2011, etc.– y que han producido un elevado número de incidentes entre las compañías aéreas de la UE, con el consiguiente coste económico y los correspondientes perjuicios a los usuarios.

3.2.4.2 El alcance, la concreción y la identificación de lo que se entiende por «circunstancia extraordinaria» es, entre otros, uno de los aspectos conflictivos a nivel interpretativo del

Reglamento, ya que esta cuestión conlleva obligaciones para las compañías aéreas, como, por ejemplo, el derecho a la asistencia.

3.2.4.3 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha señalado que el legislador de la UE, al abordar la cuestión de las circunstancias extraordinarias, se limitó a elaborar una lista meramente indicativa. Tal inconcreción genera confusión y, esencialmente, inseguridad jurídica tanto a los operadores aéreos como a los usuarios.

3.2.4.4 Por una parte, hay que aclarar qué se entiende por circunstancia extraordinaria y, por otra, determinar hasta dónde las compañías aéreas están obligadas a atender algunas de sus obligaciones. Esta situación debería ser abordada y normalizada en la próxima modificación del Reglamento.

3.2.4.5 Una alternativa a esta cuestión podría ser la elaboración de una lista abierta, en la cual se detallasen supuestos de circunstancias extraordinarias: siempre que dichos problemas se deriven de acontecimientos que, por su naturaleza o por su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo de que se trate y escapen al control efectivo de dicho transportista.

3.2.5 A tenor de las cuestiones prejudiciales planteadas en los últimos meses ante el TJUE se puede inferir que la norma comienza a necesitar ser actualizada.

3.2.5.1 El TJUE, por otra parte, a través de sus sentencias, ha clarificado algunos aspectos relevantes, que no debieran ser discutibles, en aras de la confianza de los usuarios en el sector aeronáutico y en aras de la seguridad jurídica de las compañías aéreas. También existen sentencias de los tribunales nacionales clarificadoras, como la reciente decisión del Tribunal Comercial de Namur que ha declarado como cláusulas abusivas determinadas condiciones generales del contrato de pasaje.

3.2.6 Los motivos que conducen a una revisión del Reglamento 261/2004

3.2.6.1 La Comunicación de la Comisión COM(2011) 174 final realiza un diagnóstico detallado y preciso sobre la aplicación de este Reglamento, que ha marcado un hito en la protección de los usuarios del transporte aéreo.

3.2.6.2 Ante la evolución del sector en los últimos años, se hace necesaria una revisión del Reglamento. De forma indicativa se detallan a continuación algunas mejoras que deberían contemplarse en una futura reforma del texto en vigor:

- Incorporación de las soluciones contenidas en las sentencias del TJUE al cuerpo del futuro articulado.
- Definir el alcance, la concreción y la identificación de lo que se entiende por «circunstancia extraordinaria».
- Definir, para determinados casos excepcionales, hasta dónde llega el derecho de asistencia o dónde se encuentra el límite de ésta, estableciendo cómo se podrían salvaguardar los legítimos derechos de los pasajeros a través de mecanismos alternativos, resueltos mediante decisiones vinculantes para las partes y emitidas en un plazo razonable.

- Regular las situaciones que se vienen produciendo en la actualidad en relación con las reprogramaciones de vuelos.
- Regular los problemas derivados de las pérdidas de conexiones ocasionadas por un retraso del primer vuelo, que es realizado por un operador que solo opera de punto a punto.
- Regular la obligación de asistencia en los puntos de conexión.
- Abordar el derecho a la compensación, con previsiones de actualización periódica, de las medidas reparatorias estandarizadas e inmediatas vigentes que datan del año 2004.
- Incorporar a los agentes de asistencia en tierra, que trabajan en nombre de las compañías aéreas, a la prestación de los servicios previstos en el Reglamento.
- Precisar cuál será la autoridad competente para tramitar las quejas de los usuarios y velar por el cumplimiento del Reglamento.
- Monitorizar y publicar, a nivel de la UE y por parte de los Estados, las quejas por compañías y por tipificación por incumplimientos del Reglamento y permitir que esta cuestión se pueda auditar en cada Estado a aquellas compañías a las que se concede el Certificado de Operador Aéreo (AOC).
- Corregir la incoherencia en la redacción que se produce entre los apartados 1 y 2 del artículo 14 del Reglamento.
- Establecer la obligación de indemnizar a los pasajeros afectados si una compañía aérea se declara en quiebra, con previsión del principio de «responsabilidad solidaria» para su repatriación por otras aerolíneas con asientos disponibles y prever la creación de un fondo que permita la indemnización a los pasajeros en base al principio de «quien participa en el mercado paga».
- Posibilidad de ceder el contrato de pasaje a un tercero.
- Prohibir la actual práctica de las compañías aéreas de anular el trayecto de vuelta si el pasajero no ha utilizado el trayecto de ida, en el mismo billete.

3.3 II Pregunta: Por parte de los pasajeros, ¿son suficientes y adecuados la información facilitada y los servicios prestados? En caso negativo, ¿cómo mejorarlos?

3.3.1 El CESE considera que la información es un elemento esencial tanto para la toma de decisiones como para exigir los derechos que la norma otorga a sus beneficiarios. El Reglamento atribuye la responsabilidad de informar a las compañías aéreas.

3.3.2 Aparentemente el derecho a la información está asegurado; sin embargo, las compañías no siempre cumplen con las obligaciones previstas.

3.3.3 El actual texto no contempla la obligación de los operadores aéreos de informar a los pasajeros, cuando se producen llegadas al destino final con un retraso igual o superior a tres horas, de acuerdo con la sentencia Sturgeon del TJUE.

3.3.4 Independientemente de subsanar las incoherencias e incorporar alguna novedad, el Reglamento también debería ampliar las obligaciones del artículo 14 a las zonas de embarque y no tan solo a las áreas de facturación.

3.3.5 Respecto a la difusión de los derechos de los pasajeros, además del esfuerzo ya realizado por la Comisión, el esfuerzo podría ser ampliado y compartido con otros agentes de la cadena a través de la colaboración de las autoridades aeroportuarias nacionales, las organizaciones de consumidores, las agencias de viajes y los turoperadores, los Centros Europeos del Consumo y las autoridades responsables de vigilar el cumplimiento del Reglamento.

3.4 III Pregunta: Por parte del sector, podría resultar útil evaluar la proporcionalidad de algunas de las actuales obligaciones, como la responsabilidad ilimitada respecto al derecho a asistencia en circunstancias extraordinarias ajenas al control del transportista, tales como grandes desastres naturales o condiciones climáticas extremas.

3.4.1 El Reglamento no da protagonismo a ningún otro interviniente salvo a las compañías aéreas de manera exclusiva, ya que ellas son las responsables finales de la prestación del servicio y las obligadas contractualmente. Pero existen otros intervinientes que están incidiendo sobre éstas y algunos de ellos podrían contribuir a la mejora del servicio y otros a contribuir a la difusión de los derechos de los usuarios del transporte aéreo.

3.4.2 Entre los primeros cabe citar a los gestores aeroportuarios que intervienen en la difusión de la información de las operaciones de las compañías aéreas, que pueden ser asesores y receptores de las quejas ante la ausencia de representantes de las compañías, que pueden contribuir a prestar asistencia a través de sus instalaciones en situaciones de fuerza mayor o circunstancias extraordinarias, que tienen una responsabilidad sobre la logística de los equipajes, que podrían ser emisores de información a través de sus medios en situaciones de crisis al objeto de evitar aglomeraciones o problemas de orden público en sus instalaciones, etc.

3.4.3 También tienen un papel preponderante los responsables de navegación aérea. Su actividad es significativa en relación con el cumplimiento de las franjas horarias concedidas a las compañías y a la gestión del tráfico, entre otros factores.

3.4.4 Entre los segundos cabe citar a las agencias de viajes o turoperadores que podrían contribuir a la divulgación de los derechos, que asisten a los pasajeros y a la difusión de las comunicaciones que les remiten las compañías aéreas, en los supuestos de cancelaciones o reprogramaciones de vuelos.

3.4.5 Merece destacarse el papel que podría corresponder a las empresas de asistencia en tierra o *handling* en el ámbito de la protección a los pasajeros. El Reglamento no otorga ningún papel a estas empresas y sería conveniente incorporar jurídicamente a estas empresas en lo que se refiere a la atención a los pasajeros. Su papel se podría recoger a través del actual Reglamento o mediante la revisión de la Directiva 96/67/CE, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la UE.

3.4.5.1 Sería recomendable imponer a las empresas de asistencia en tierra, que son las que *de facto* están proporcionando la asistencia a los pasajeros, una obligación para prestar este servicio. En segundo lugar, se podría mejorar la aplicación del Reglamento al imponer a las compañías la obligación de tener –vía el agente local– planes y procedimientos de actuación en el caso de interrupción del tráfico aéreo que aseguren la prestación de la asistencia y el transporte alternativo por otros medios de transporte; para ello sería necesario dotarles de la capacidad legal y financiera para prestar ese servicio, y convertirlos en la «voz» de la compañía frente al gestor del aeropuerto y las autoridades nacionales.

3.4.5.2 Esta medida se aplicaría solo a aquellos aeropuertos cuyo tráfico anual fuera superior a dos millones de pasajeros. Cada transportista debería disponer de un representante o hacerse representar legalmente por su empresa de *handling*. Dicho asistente debe tener el poder de comprometer financiera y jurídicamente a la compañía aérea en cuanto sea necesario para la correcta aplicación de los artículos 8 y 9 del Reglamento.

3.4.5.3 Las compañías aéreas son, las únicas y exclusivas responsables del cumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 13 del Reglamento 261/2004 frente al pasajero. Esto implica que, en ocasiones, puedan pedir una reparación a terceros ajenos al contrato de pasaje, que hayan ocasionado el hecho causante (retraso o cancelación). Esta indemnización puede, en consecuencia, atenuar e incluso absorber la carga financiera soportada por dichos transportistas como consecuencia de tales obligaciones.

3.4.5.4 Debería contemplarse una «*actio in rem verso*» que establezca un proceso europeo que simplifique, acelere y reduzca los costes de litigación en asuntos transfronterizos relativos a créditos derivados de estas «*acciones de reembolso*». Otra posible solución sería incluir este tipo de reclamaciones dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 1896/2006 ⁽²⁾ por el que se establece un proceso monitorio europeo.

3.5 **IV Pregunta:** En lo que respecta a la cooperación entre los organismos responsables del cumplimiento de la normativa ¿qué puede hacerse para asegurar una interpretación y aplicación más uniforme por parte de las autoridades nacionales de los derechos de los pasajeros en toda la Unión Europea? ¿Considera usted que las sentencias del TJUE sobre el Reglamento 261 deberían incorporarse a la legislación de la UE?

3.5.1 La Comunicación de la Comisión aborda de manera prolija la necesidad de mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales para asegurar una interpretación y aplicación uniforme del Reglamento.

3.5.2 El papel de la Comisión es esencial como guía y motor. El legislador ha utilizado como instrumento legal un Reglamento que es directamente aplicable en todos los Estados de la Unión por cualquier autoridad o particular, sin que sea precisa ninguna norma jurídica de origen interno que la transponga para su eficacia plena. Asimismo, puede ser invocada por los particulares la tutela jurisdiccional ante los tribunales nacionales o de la UE.

3.5.3 No se ha utilizado ninguno de los instrumentos existentes para mejorar, en el ámbito del transporte aéreo, la protección de los consumidores y usuarios, como puede ser el Reglamento 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.

3.5.4 El Reglamento 2006/2004 podría ser de una enorme utilidad para aquellos aspectos que se encuentran fuera del ámbito estricto del Reglamento 261/2004, en especial sobre aquellas materias referidas a la comunicación de las malas prácticas comerciales o al incumplimiento de las condiciones contractuales por parte de las compañías.

3.5.5 El problema de la aplicabilidad del instrumento anterior reside en la fragmentación de las instituciones dedicadas a la protección al consumidor en materia de derechos de los pasajeros del transporte aéreo en los diferentes Estados.

3.5.6 Respecto a la última cuestión planteada, esto es, si la jurisprudencia del TJUE debe incorporarse al Reglamento 261/2004, no debe producirse duda alguna, ya que el Tribunal garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados y del derecho derivado. Prueba de la falta de concreción en determinados aspectos es la excesiva cantidad de cuestiones prejudiciales a que ha dado origen el Reglamento 261/2004.

3.6 **V Pregunta:** ¿Plantea algún problema la interpretación de ciertas definiciones (como por ejemplo, el de personas con movilidad reducida o PMR) o el derecho de un transportista a denegar el acceso a bordo por razones de seguridad a PMR? Por otra parte ¿es necesario revisar quién es responsable de la prestación de servicios a PMR: el aeropuerto, la compañía aérea o los servicios de asistencia en tierra?

3.6.1 El Reglamento 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, es un referente de integración social, con el propósito de permitir que las personas discapacitadas o con movilidad reducida tengan asegurado el derecho a viajar en transporte aéreo de forma equiparable a los demás ciudadanos. Sin embargo, los gestores aeroportuarios y compañías no aplican debidamente este Reglamento en lo que se refiere a la asistencia que debe prestarse a estas personas desde que entran hasta que salen del aeropuerto, como sería deseable. Posiblemente, ello se debe a la falta de una descripción de toda la gama de servicios adecuados que deberían prestarse a las personas con discapacidad y a las PMR en el anexo II. Además la no aplicación de unas normas de calidad estrictas en este ámbito está poniendo en tela de juicio la igualdad de trato.

⁽²⁾ DO L 399 de 30.12.2006, p. 1.

3.6.2 Sin embargo, carece de una definición suficientemente clara de lo que se entiende por persona discapacitada o con movilidad reducida, ya que su intención es dar una amplia asistencia a los colectivos afectados, que necesiten una especial asistencia.

3.6.3 Ante la posible dificultad de llevar a la norma una definición de lo que se entiende por discapacidad o PMR, sería recomendable que la Comisión, en colaboración con los responsables de vigilar el cumplimiento de este Reglamento así como con las organizaciones representativas de afectados, incluidas las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, elaboren guías interpretativas definitorias o líneas directrices. Deben establecerse estándares europeos para asegurar la claridad y la integridad de los controles de seguridad aplicables a los pasajeros aéreos que utilizan un equipo de movilidad o dispositivos médicos y para garantizar que se respeta la dignidad de estas personas.

3.6.3.1 Estas guías deberían abordar aspectos tales como la calidad del servicio e información de los servicios de asistencia en tierra y buscar la coherencia entre el Reglamento 261/2004 y el Reglamento 1107/2006. En todo caso, en el supuesto de que dichas líneas directrices no tuvieran como resultado una aplicación eficaz de los derechos de las PRM, el CESE se muestra partidario de la revisión inmediata del Reglamento 1107/2006.

3.6.4 El Reglamento determina que no se podrá denegar el embarque, alegando la discapacidad o movilidad reducida de un pasajero, pero en el artículo siguiente, el cuarto, excepciona el principio atendiendo a los requisitos de seguridad y dimensiones de la aeronave o al hecho de que sus puertas imposibiliten el embarque o transporte de la persona con discapacidad o movilidad reducida.

3.6.5 La cuestión anterior no es imparcial ni neutra, ya que son los operadores aéreos, partiendo de su análisis de riesgo, los que proponen sus normas de seguridad operacional, que suelen ser aprobadas por la autoridad aeronáutica competente. En consecuencia el principio de no discriminación está sujeto a criterios de parte. Se debe obligar a las líneas aéreas a explicar la denegación de embarque de las personas con discapacidad o PMR, en particular mediante políticas internas que traten esta cuestión y hagan referencia a pruebas concretas. Estas pruebas habrán de ser examinadas por la autoridad aeronáutica competente, de acuerdo con el principio de que corresponde a la compañía aérea demostrar el riesgo concreto para la seguridad, y no a la persona discapacitada demostrar lo contrario.

3.6.6 Sobre esta materia sería necesaria, como mínimo, una política de transparencia sobre las posibilidades de accesibilidad a las aeronaves mediante información clara y transparente a la hora de contratar un billete.

3.6.7 Una de las cuestiones más controvertidas es la indemnización de los equipos de movilidad, en los casos de deterioro o pérdida, que resulta insuficiente –en virtud del actual Convenio de Montreal– para resarcir los daños a la PMR, independientemente de los daños morales que se pudieran causar al dejarle incapacitado para su autonomía. Por tanto, debe garantizarse

que se establezcan indemnizaciones de un nivel adecuado por parte de las compañías aéreas, y en última instancia mediante revisiones de la legislación.

3.7 **VI Pregunta:** ¿Es necesario, en el ámbito de los derechos de los pasajeros, un sistema más transparente de cobro de un billete, incluida la cuestión de añadir las cargas?

3.7.1 El Reglamento 1008/2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la UE precisa cómo se debe informar sobre el precio final a los usuarios de los servicios aéreos.

3.7.2 Esta pretensión del legislador de la UE no ha dado los frutos debidos, lo que ha provocado la consiguiente frustración en los usuarios que no pueden comparar los precios de los servicios.

3.7.3 En la actualidad los usuarios del transporte aéreo se enfrentan a una serie de prácticas comerciales que hacen incomprensible, en muchas ocasiones, la totalidad de los elementos que componen el coste final de los servicios aéreos.

3.7.4 En el mencionado Reglamento se recoge el principio de que las compañías aéreas fijarán libremente las tarifas y fletes. Este principio es incuestionable pero no debe ser óbice para que se ofrezca una información comparable.

3.7.5 Un dictamen del CESE titulado «Información al consumidor (3)» enumeraba una serie de parámetros sobre cómo debe ser la información destinada a los consumidores y usuarios: fiable, actual, imparcial, exacta, pertinente, sucinta, comprensible, clara, legible y accesible. Es de suma relevancia conocer, dentro de la libertad de la política comercial de cada una de las compañías aéreas, cuáles son los aspectos o elementos que conforman la tarifa; los impuestos; las tasas aeroportuarias y los restantes cargos o derechos que darán como resultado el precio final.

3.7.6 En conclusión, el legislador debería precisar cuáles son los componentes que conforman el coste final de los servicios del transporte aéreo y definirlos (4). Y como último aspecto para la reflexión: en la actualidad se adquieren contratos de transportes con cierta antelación a la realización efectiva del viaje. Se debería obligar a los operadores a respetar estos precios durante, al menos, un periodo de tres meses.

3.7.7 Como señala la Comunicación COM(2011) 174 final, existe una falta de transparencia respecto a la información que necesitan conocer los consumidores, tales como la publicación de los datos relativos por ejemplo a la puntualidad, el número de vuelos afectados por trastornos y las medidas de protección de los pasajeros aplicadas, las resoluciones dictadas por los ORC en aplicación del Reglamento, así como las sanciones que se impongan a las compañías aéreas por sus incumplimientos.

(3) DO C 44 de 11.2.2011, p. 62.

(4) DO C 128 de 18.05.2010, p. 142.

3.8 *Por una mejor aplicación de los reglamentos extrajudiciales de litigios*

3.8.1 El sistema de reclamaciones extrajudicial ante los ORC debería fundarse en normas uniformes, eficaces y rápidas, en base a los principios reconocidos para las reclamaciones extrajudiciales de consumo, y con un impreso –multilingüe– normalizado común, conforme a la «metodología armonizada» aprobada por la Recomendación de la Comisión de 12.5.2010. En todo caso, las decisiones, deberían dictarse en un plazo razonable y resultar vinculantes para las partes.

3.8.2 Los plazos del procedimiento deberían fijarse de forma uniforme, al menos para los supuestos siguientes:

- para la respuesta que la compañía aérea debe dar a las quejas de los consumidores, fijando máximo un mes;
- para los ORC encargados de la aplicación del Reglamento 261/2004, fijando dos meses para resolver las reclamaciones efectuadas por los consumidores ante las compañías;
- para que los ORC publiquen el contenido de las sanciones impuestas a las compañías aéreas, fijando dos meses desde su firmeza.

3.8.3 Debería procederse a notificar a la Comisión, por parte de todas los ORC y los juzgados de los diferentes Estados

miembros, todas las resoluciones que se dicten en aplicación del Reglamento 261/2004, de forma similar a como se realiza en aplicación del Reglamento 1/2003, quedando la Comisión encargada de su difusión.

3.8.4 Para los conflictos colectivos que suelen acaecer en los problemas derivados de la prestación de servicios de transporte aéreo, resulta necesaria la tutela judicial colectiva por medio de asociaciones representativas de protección de los derechos de los consumidores. El CESE reitera una vez más la necesidad de que a nivel de la UE se regule este tipo de acciones judiciales así como la de crear un Fondo de Compensación que financie los costes derivados de este tipo de procesos a las organizaciones de consumidores, pues los pasajeros del transporte aéreo es uno de los colectivos más necesitados de este tipo de protección.

3.8.5 Las sanciones punitivas civiles pueden resultar elementos disuasorios, proporcionales y eficaces para acumularlas a las indemnizaciones de daños y perjuicios sufridos por colectivos de pasajeros ante el incumplimiento de la legislación protectora de los consumidores, como ya ha señalado el CESE en anteriores dictámenes.

3.8.6 Cualquier revisión de este Reglamento 261/2004 debería realizarse de forma que guarde la necesaria coherencia con otras normas ya existentes en materia de protección de los consumidores, tales como la Directiva sobre viajes combinados y la Directiva sobre prácticas comerciales desleales.

Bruselas, 27 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (versión refundida)

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (COD)

(2012/C 24/29)

Ponente: **Raymond HENCKS**

El 22 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (versión refundida)»

COM(2011) 402 final — 2011/0187 (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 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Reglamento (CE) nº 717/2007 por el que se fijan tarifas máximas a nivel mayorista y a nivel minorista para las comunicaciones móviles de itinerancia expirará el 30 de junio de 2012, sin que se haya logrado, no obstante, desarrollar una competencia sana y sin que los consumidores hayan dejado de pagar precios excesivos.

1.2 Está claro, por lo tanto, que la UE debe intervenir de nuevo si quiere alcanzar el objetivo de que la diferencia entre las tarifas de itinerancia y las nacionales deberá aproximarse a cero a más tardar en 2015, establecido en su Agenda Digital para Europa.

1.3 El CESE suscribe las nuevas medidas, que estima proporcionadas y adecuadas, para garantizar la disponibilidad y el acceso a un servicio de interés económico general a precios asequibles. Las nuevas reducciones de las tarifas máximas propuestas avanzan en la buena dirección, es decir, hacia la desaparición a medio plazo de cualquier forma específica de precios en itinerancia.

1.4 El CESE también da su acuerdo de principio a la disposición que permitirá al cliente acceder libremente a servicios de itinerancia (voz, SMS y datos), prestados por cualquier proveedor alternativo interconectado, conservando su número de teléfono móvil.

1.5 El CESE lamenta, no obstante, que la propuesta de la Comisión no vaya acompañada de una evaluación del impacto de las nuevas medidas en el empleo y las condiciones laborales del sector.

1.6 En cuanto a la duración de las llamadas salientes efectuadas en itinerancia, el CESE pide que se reduzca el límite del primer período de facturación mínimo, fijado actualmente en 30 segundos, y se tengan en cuenta los cambios que a este respecto se suceden en algunos Estados Miembros.

2. Antecedentes

2.1 Desde 2005 la reducción de las tarifas de itinerancia de las comunicaciones móviles de los usuarios que viajan por la Unión Europea centra el interés de la política sobre comunicaciones electrónicas y de la política industrial de la UE.

2.2 Como los llamamientos reiterados de la Comisión instando a los operadores a reducir sus tarifas excesivas para las comunicaciones móviles en itinerancia no obtenían respuesta, la UE ha decidido intervenir regulando los precios.

2.3 Con el Reglamento (CE) nº 717/2007 la UE introdujo a partir del 1 de septiembre de 2007 una tarifa máxima por minuto (eurotarifa) para las llamadas móviles itinerantes (mercado al por mayor y al por menor) cuyo nivel ha ido descendiendo hasta 2010 a razón de 0,03 euros por año.

2.4 Pese a que la eurotarifa se fijó de manera que dejara un margen suficiente para permitir una sana competencia entre los operadores por debajo de la tarifa máxima admisible, la Comisión ha tenido que reconocer que, por lo general, los precios medios aplicados por los operadores se mantenían próximos a los niveles de los límites establecidos en el reglamento.

2.5 Por todo ello, el Reglamento (CE) nº 717/2007 ha sido prorrogado hasta el 30 de junio de 2012 a fin de seguir reduciendo de año en año los precios máximos de las llamadas. Al mismo tiempo se han fijado límites máximos de las tarifas para los SMS (al por mayor y al por menor) y para la transmisión de datos en itinerancia (precios al por mayor), aunque no se han regulado los precios al por menor de estos datos.

2.6 Además, para evitar a los consumidores los «costes ocultos», desde el 1 de julio de 2009 estos se benefician de la facturación por segundo después de los 30 primeros segundos para las llamadas efectuadas y de la facturación por segundo para toda la duración de las llamadas recibidas.

3. La nueva propuesta de la Comisión

3.1 Dado que el Reglamento (CE) n° 717/2007 expirará el 30 de junio de 2012 y que en el informe sobre la evolución de los servicios de itinerancia elaborado por la Comisión se ha constatado que las tarifas (con excepción de los planes de precios) no han disminuido lo suficiente para que los usuarios no tengan que abonar unos precios excesivos en comparación con los precios nacionales competitivos, la Comisión acaba de presentar la nueva propuesta de modificación del reglamento mencionado más arriba.

3.2 Además de nuevas reducciones sustanciales de los límites de precios hasta 2016 o 2022, la nueva propuesta de reglamento contiene también medidas estructurales, en concreto:

- la desagregación del servicio de itinerancia del servicio nacional a fin de dar al abonado la posibilidad de elegir un proveedor alternativo de itinerancia (voz, SMS o datos) conservando su número de teléfono móvil;
- la obligación impuesta a los operadores de redes para que den acceso a la prestación de servicios de itinerancia al por mayor.

3.3 Por lo que se refiere a las disposiciones sobre las tarifas, la Comisión propone prorrogar durante diez años el Reglamento (CE) n° 717/2007, es decir, hasta el 30 de junio de 2022, a la espera de que las reformas estructurales produzcan los efectos deseados.

3.4 En el caso de los precios al por menor, las tarifas máximas se aplicarían hasta el 30 de junio de 2016, mientras que para los precios al por mayor deberán mantenerse durante todo el periodo de validez del reglamento a no ser que la competencia se haya desarrollado en grado suficiente en un plazo más breve.

3.5 Los servicios de datos en itinerancia a nivel minorista, que son los únicos que todavía no se han regulado en la actualidad, siguen registrando precios excesivos que en ocasiones son siete veces más elevados que los precios al por mayor.

3.6 Está previsto regular para que bajen progresivamente los precios al por menor de los servicios itinerantes de datos por kilobytes hasta 2014. De julio de 2014 a julio de 2016, las tarifas máximas se mantendrán estables antes de ser suprimidas, a no ser que el desarrollo de una sana competencia permita su supresión anticipada.

3.7 En lo que se refiere a los precios al por mayor de los servicios itinerantes de datos, las tarifas máximas se reducirán a un ritmo anual hasta el 30 de junio de 2015, tras lo cual se mantendrán en el mismo nivel hasta la expiración del nuevo reglamento (en principio, en 2022).

4. Observaciones generales

4.1 La necesidad de resolver los problemas vinculados a la itinerancia con objeto de realizar el mercado único nace tanto de la Estrategia UE 2020 como del Acta del Mercado Único y la Agenda Digital para Europa.

4.2 El CESE recuerda que las comunicaciones electrónicas son un servicio de interés económico general que, por definición, debe ser universal y accesible a precios asequibles.

4.3 Por consiguiente, el CESE aprueba todas las medidas encaminadas a evitar que los consumidores tengan que abonar precios excesivos por los servicios de itinerancia cuando efectúen o reciban llamadas. Por lo demás, el CESE pide a la Comisión que intervenga con la misma determinación en lo que respecta a los márgenes de beneficio abusivos aplicados por los operadores de otros servicios de interés económico general que disfrutaban de una posición dominante.

4.4 Un elemento clave de la Agenda Digital para Europa se refiere a los servicios móviles en itinerancia y plantea el objetivo de que «para 2015 la diferencia entre las tarifas de itinerancia y las nacionales deberá aproximarse a cero», es decir, la eliminación a medio plazo de cualquier forma de precios específicos en itinerancia.

4.5 Sin embargo, este objetivo declarado no figura como disposición formal de pleno derecho en el Reglamento objeto de examen. Con todo, las nuevas disminuciones de las tarifas máximas de itinerancia apenas dejan margen entre las tarifas nacionales y las tarifas de itinerancia.

4.6 Si bien el planteamiento actual de imponer una bajada de las tarifas mediante la fijación de límites máximos se ha traducido en una reducción sustancial de los precios (véase el cuadro elaborado por el CESE), esta medida alcanza el límites de sus posibilidades con la propuesta objeto de examen y no es sostenible.

	Voz euros/minuto (sin IVA)			SMS euros/minuto (sin IVA)		Datos euros/kilobyte (sin IVA)	
	Precio al por mayor	Precio al por menor por llamada efectuada	Precio al por menor por llamada recibida	Precio al por mayor	Precio al por menor	Precio al por mayor	Precio al por menor
Precio medio antes del 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—
Reglamento (CE) n° 717/2007							
Precio máx. 1.9.2007-31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
Precio máx. 1.9.2008-30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
Precio máx. 1.7.2009-30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

	Voz euros/minuto (sin IVA)			SMS euros/minuto (sin IVA)		Datos euros/kilobyte (sin IVA)	
	Precio al por mayor	Precio al por menor por llamada efectuada	Precio al por menor por llamada recibida	Precio al por mayor	Precio al por menor	Precio al por mayor	Precio al por menor
Reglamento (CE) nº 580/2008							
Precio máx. 1.7.2010-30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
Precio máx. 1.7.2011-30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
Precio máx. 1.7.2012-30.6.2013	0,14	0,32	0,11	0,03	0,10	0,30	0,90
Propuesta de Reglamento COM(2011) 402							
Precio máx. 1.7.2013-30.6.2014	0,10	0,28	0,10	0,03	0,10	0,20	0,70
Precio máx. 1.7.2014-30.6.2015	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
Precio máx. 1.7.2015-30.6.2016	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
Precio máx. 1.7.2016 -30.6.2022	0,06	precio máx. (*) suprimido	precio máx. (*) suprimido	0,02	Precio máx. (*) suprimido	0,10	Precio máx. (*) suprimido
(*) siempre y cuando se haya desarrollado la competencia en grado suficiente.							

4.7 La reducción de las tarifas no permite resolver los problemas estructurales que subsisten en el mercado de la itinerancia. Por esta razón, el CESE acoge favorablemente la disposición de la nueva propuesta de Reglamento que, junto con las normas sobre tarifas, adopta medidas estructurales que imponen a los operadores de origen la obligación de permitir a sus clientes que a partir del 1 de julio de 2014 accedan a servicios itinerantes de voz, SMS y datos de cualquier proveedor alternativo de itinerancia interconectado.

4.8 Aunque, en principio, el CESE acoge favorablemente esta disposición, expresa su temor de que ello conduzca a un desplazamiento demasiado importante del tráfico hacia los grandes grupos en posición dominante a expensas de los operadores pequeños, sobre todo porque para estos últimos los costes técnicos y comerciales de aplicar la medida propuesta serán proporcionalmente más elevados debido a los costes fijos.

4.9 El CESE pide a la Comisión que vele por que, pese a la participación de nuevos operadores en el establecimiento de una comunicación móvil, se garantice la transparencia para el cliente final.

4.10 Aunque la propuesta de la Comisión de ampliar el acceso al mercado a los proveedores de servicios móviles transnacionales (operadores de redes virtuales móviles/MVNO) podrá contribuir a impulsar la competitividad, el CESE lamenta que no se haya dado curso a la petición formulada en 2005 por el Parlamento Europeo para examinar el impacto del reglamento en los pequeños proveedores de telefonía móvil en la Comunidad y su posición en el mercado de la itinerancia.

4.11 Asimismo el CESE observa que el resumen de la evaluación de impacto y la propia evaluación de impacto adjuntos a la propuesta objeto de examen no aportan indicación alguna sobre las repercusiones que las nuevas medidas pueden tener para el empleo y las condiciones de trabajo en el sector. El CESE solicita, por tanto, que se efectúen análisis complementarios.

4.12 En cuanto a la duración de las llamadas salientes efectuadas en itinerancia, el CESE pide que se reduzca el límite del primer período de facturación mínimo, fijado actualmente en 30 segundos, y se tengan en cuenta los cambios que a este respecto se suceden en algunos Estados Miembros.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE»

COM(2011) 370 final — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Ponente: **André MORDANT**

Coponente: **Thierry LIBAERT**

El 15 de julio y el 1 de agosto de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 194, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8 CE y 2006/32/CE»

COM(2011) 370 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 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 165 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE recomienda al Consejo y al Parlamento que la Comisión evalúe lo antes posible la probabilidad de que la Unión alcance el objetivo de conseguir un ahorro de energía del 20 % y que los esfuerzos se centren al máximo en obtener resultados concretos.

1.2 El CESE pide a la Comisión que dé más difusión y aproveche debidamente las buenas prácticas ya existentes en algunos Estados miembros, en concreto en lo que se refiere a la mejora de la eficiencia energética del parque inmobiliario.

1.3 El CESE recomienda a la Comisión que identifique y apoye financiaciones europeas suplementarias para las medidas que permitan alcanzar los objetivos de la directiva.

1.4 El CESE pide a la Comisión que estudie urgentemente los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revise las normas de financiación, y que examine cómo dar mayor relevancia al papel del Fondo de Eficiencia Energética creado recientemente, en lo que atañe tanto a las fuentes de financiación como a los criterios de concesión de fondos que deben contribuir a alcanzar los objetivos ambientales, económicos y sociales.

1.5 Asimismo, el CESE pide a la Comisión que analice la posibilidad de ampliar la propuesta de «bonos para la financiación de proyectos de la UE» a proyectos de inversión cuyo objetivo sea contribuir a alcanzar los objetivos de la propuesta de directiva sometida a examen.

1.6 El CESE pide a la Comisión que lleve a cabo una evaluación rápida del potencial de eficiencia energética que no se haya aprovechado plenamente en la industria, a fin de determinar qué medidas deben adoptarse.

1.7 El CESE recomienda a la Comisión que examine en qué medida y en qué condiciones los instrumentos de evaluación comparativa de las emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes (definidos en los documentos BREF) podrían utilizarse como en la Directiva sobre las emisiones industriales y elaborarse como parte de un sistema de gobernanza en que participe el conjunto de las partes interesadas, incluidos los empleadores, los sindicatos y las ONG.

1.8 El CESE recomienda que se hagan más rigurosas las condiciones del despliegue de los contadores inteligentes, respetando los principios de universalidad y accesibilidad de la energía para los consumidores, así como la protección de los datos personales.

1.9 El CESE pide que la propuesta de directiva objeto de examen prevea que los Estados miembros atenúen el modo en que los costes de las medidas de eficiencia energética repercuten en la factura que deben pagar los consumidores finales, en concreto los costes de los contadores inteligentes, y velen por que todas estas medidas sean gratuitas para los hogares de renta baja, de conformidad con las modalidades definidas por cada Estado miembro.

1.10 El CESE pide a la Comisión que promueva la ampliación de las competencias de los comités de empresa y los comités de empresa europeos a la eficiencia energética, con objeto de contribuir a que se cumplan los objetivos de la directiva.

1.11 El CESE pide a la Comisión que defina con mayor precisión el concepto de «pequeñas y medianas empresas» en términos de tamaño y sectores de actividad, a fin de evitar que una definición demasiado amplia tenga como consecuencia que gran parte de las empresas queden exentas de la obligación de realizar auditorías energéticas y contribuir a lograr los objetivos de la directiva.

1.12 El CESE pide a la Comisión que propicie una mejor integración del sector del transporte y la adopción de medidas en el marco de la directiva objeto de examen, para contribuir a cumplir el objetivo establecido.

1.13 El CESE pide a la Comisión que inste a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de introducir medidas adicionales y, en su caso, vinculantes para el conjunto de su parque inmobiliario y reclame la definición de un objetivo cuantitativo de este tipo, junto con medidas de financiación, incentivo y acompañamiento adecuadas.

1.14 El CESE pide a la Comisión que impulse la coordinación que se requiere a nivel europeo para mejorar los planes de estudio de las escuelas y universidades, así como los programas de formación y de I+D, de modo que estos se ajusten a los retos y objetivos de la Directiva y den prioridad a las asociaciones en este ámbito.

1.15 Por lo que se refiere a las auditorías energéticas, el CESE destaca el papel fundamental que los servicios públicos territoriales o regionales pueden desempeñar para ayudar e incentivar a los particulares a que mejoren la eficiencia energética de sus viviendas.

1.16 El CESE considera que los consumidores desempeñan un papel clave en la reducción del consumo de energía. La Comisión Europea debe asegurar la existencia de estrategias nacionales que impliquen y movilicen a los consumidores en esta dirección a fin de lograr los mejores resultados, tanto a efectos del propio consumidor como de la sociedad. Es preciso apoyar las políticas en favor de la eficiencia energética recurriendo a unos incentivos (económicos) adecuados que seduzcan a los consumidores, con vistas a su adopción por parte de estos. Asimismo, las necesidades de los grupos de consumidores más vulnerables han de ser parte integrante de todas las políticas en materia de eficiencia energética.

2. Introducción

El presente dictamen se centra en la propuesta de Directiva sobre la eficiencia energética (COM(2011) 370 final) que se basa en las directivas en vigor relativas a la cogeneración y los servicios energéticos y que tiene como objetivo refundirlas en un acto legislativo único, de carácter general, sobre la eficiencia energética en el aprovisionamiento energético y el consumo final de energía.

3. Síntesis de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE

3.1 La Unión Europea se ha fijado como objetivo conseguir un ahorro de energía primaria del 20 % en 2020 y ha incluido esta meta entre los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

3.2 Las últimas estimaciones de la Comisión, que tienen en cuenta los objetivos de eficiencia energética nacionales para 2020 fijados por los Estados miembros en el contexto de la

Estrategia Europa 2020, indican que la Unión Europea conseguirá sólo la mitad del objetivo del 20 %. El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han instado a la Comisión a que adopte una nueva y ambiciosa estrategia sobre eficiencia energética para actuar resueltamente, a fin de aprovechar el considerable potencial existente.

3.3 Para dar un nuevo impulso a la eficiencia energética, el 8 de marzo de 2011 la Comisión presentó un nuevo Plan de Eficiencia Energética (PEE) en el que se establecían medidas para conseguir nuevos ahorros en el abastecimiento y el uso de energía.

4. Observaciones generales sobre la propuesta de directiva

4.1 El presente dictamen se basa en –y completa– el anterior dictamen CESE 1180/2011 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 Eficiencia Energética 2011», emitido por el Comité el 14 de julio de 2011. En particular, el Comité reitera las posturas expresadas en el referido dictamen en cuanto a la producción de calor y electricidad, la cogeneración (punto 5.3) y los servicios energéticos (punto 5.4). Además, el Comité reitera su solicitud de que se evalúen y, si resulta necesario, se revisen las disposiciones en vigor sobre los certificados de rendimiento energético en los edificios, el nuevo sistema de etiquetado ecológico de los aparatos domésticos y los contadores inteligentes.

4.2 El Comité apoya el propósito y los objetivos de la propuesta de directiva tendentes a establecer un marco común para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión, a fin de asegurar la consecución del objetivo de un 20 % de ahorro de energía primaria establecido para 2020 por la Unión y con objeto de preparar el camino para mejoras ulteriores de eficiencia energética más allá de esa fecha. El Comité está persuadido de la importancia de promover la eficiencia energética dentro de la Unión, dado el potencial desaprovechado que sigue existiendo y porque cumplir el objetivo propuesto beneficiará a la Unión tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el punto de vista económico y social. El CESE reconoce que en los últimos años se ha lanzado un gran número de «iniciativas», legislativas o no, en relación con los edificios «ecológicos» y los productos «ecológicos» del sector de la construcción. No obstante, parece que falta un plan global para las «construcciones ecológicas», lo que se traduce en una falta de coordinación de las acciones y el despilfarro de los recursos. Sería útil que la Comisión Europea avanzara hacia las «construcciones ecológicas» mediante la publicación de un Libro Verde, que abarcaría todas las iniciativas relacionadas con las construcciones y sus materiales.

4.3 El Comité respalda la propuesta de directiva que deroga e integra, revisándolas, la Directiva 2004/8/CE relativa a la cogeneración y la Directiva 2006/32/CE sobre servicios energéticos, por considerar que este tipo de planteamiento integrado puede favorecer las sinergias, en concreto en materia de cogeneración de calor y electricidad y, por lo tanto, contribuir a alcanzar los objetivos fijados. El Comité considera que también debería aspirarse a integrar en mayor grado el sector del transporte en las medidas previstas en el marco de la directiva objeto de examen, con el fin de contribuir a lograr el objetivo que se pretende.

4.4 Dado que estima crucial alcanzar el objetivo del 20 % de ahorro de energía primaria para 2020, el Comité recomienda que se prevea que la Comisión evalúe a partir de 2013 la probabilidad de que la Unión alcance este objetivo en el marco de las disposiciones en vigor. El CESE recomienda que los esfuerzos se centren al máximo en obtener resultados concretos.

4.5 Habida cuenta de la importancia del lugar de trabajo para el desarrollo y la aplicación de las medidas propuestas, el Comité lamenta que en el texto no figuren referencias al lugar de trabajo ni a la importancia de promover en este entorno el diálogo social para alcanzar los objetivos fijados. El compromiso y la participación de los trabajadores en los programas de eficiencia energética son, de hecho, fundamentales para alcanzar los objetivos, así como el desarrollo y la implementación de programas educativos y de formación adecuados y las medidas para garantizar buenas condiciones laborales y la seguridad y la salud en el trabajo. Estos aspectos deben ser objeto de información y de consulta a los trabajadores en el marco del diálogo social, que debe impulsarse.

4.5.1 Asimismo, el CESE recomienda que, al igual que en la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, se adopte un anexo sobre qué tipo de formación profesional debe permitir obtener la acreditación o la cualificación de los prestadores de servicios objeto de la directiva sometida a examen.

4.6 El Comité está preocupado por cómo se financiarán las inversiones que resulten necesarias. En efecto, mientras que en la actualidad parece que en numerosos casos la proporción de financiación de la UE es demasiado reducida para actuar como incentivo, tal como se indica en el punto 6.5.1 del Dictamen CESE 1180/2011, el punto 4 de la exposición de motivos se limita a afirmar que la propuesta de directiva «se pondrá en práctica utilizando el presupuesto actual y no tendrá impacto en el marco financiero plurianual». Es importante, por supuesto, utilizar al máximo los instrumentos financieros existentes, pero hay que rendirse a la evidencia: en la actualidad estos son inadecuados, lo que se desprende de la escasa utilización por parte de los Estados miembros y las regiones de los recursos disponibles en el marco de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. El Comité está convencido de que para que los objetivos fijados puedan cumplirse la Comisión debería

- estudiar urgentemente los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revisar las normas de financiación. Ello resulta cada vez más urgente y fundamental en razón de las actuales limitaciones imperantes en las finanzas públicas, limitaciones que se derivan en particular de decisiones adoptadas a nivel europeo mediante planes de austeridad;
- examinar cómo dar mayor relevancia al papel del Fondo de Eficiencia Energética creado recientemente, en lo que se refiere tanto a las fuentes de financiación como a los criterios de concesión de financiación con los que, a juicio del Comité, se debería velar por alcanzar de forma simultánea objetivos medioambientales y objetivos económicos y sociales;
- examinar la posibilidad de ampliar la propuesta de «bonos para la financiación de proyectos de la UE» a proyectos de inversión cuyo objetivo sea contribuir a alcanzar los objetivos de la propuesta de directiva sometida a examen;

- examinar los demás mecanismos de financiación posibles, entre ellos, los sistemas denominados de terceros inversores que aportan financiación previa y se pagan con el ahorro de energía resultante de las obras de mejora de la eficiencia energética de las viviendas afectadas. En este sentido, el CESE apoya la propuesta de la Comisión de recurrir a las «empresas de servicios energéticos» (ESCO, *Energy Service Companies*), en particular para la instalación de contadores inteligentes.

4.7 El Comité subraya que, con arreglo al Plan 2011 para la eficiencia energética, los edificios públicos representan sólo el 12 % del parque inmobiliario de la UE. Por consiguiente, hace hincapié en la importancia del resto del parque inmobiliario, propone que los Estados miembros consideren la posibilidad de aplicar medidas más importantes, e incluso vinculantes, para todo su parque inmobiliario y aboga por que dicho objetivo se fije junto con medidas de financiación, incentivo y acompañamiento adecuadas. Ello es tanto más necesario porque, como se señala en el considerando (15) de la propuesta de Directiva «el actual stock de edificios existentes es el sector con el mayor potencial de ahorro de energía. Además, los edificios son cruciales para alcanzar el objetivo de la Unión Europea de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % para 2050 respecto a 1990.» Además, el Comité subraya que la renovación energética del parque inmobiliario de la UE:

- permitiría crear muchos empleos en Europa; su calidad debe garantizarse mediante un diálogo social reforzado y deberían surgir gracias a programas de educación y formación adaptados;
- reportaría ingresos a los Estados (entre otras cosas, gracias a la disminución del desempleo y el aumento de los ingresos fiscales);
- promovería la recuperación europea,
- permitiría también alcanzar objetivos sociales mediante medidas específicas para los hogares con ingresos bajos y medios destinadas a reducir sus facturas de energía gracias a la disminución de los volúmenes de energía necesarios para calefacción y alumbrado.

5. Observaciones particulares

5.1 En el artículo 4, que prevé la obligación de renovar cada año el 3 % de la superficie edificada total propiedad de los organismos públicos de los Estados miembros, se señala que este porcentaje se calculará sobre la superficie edificada total de edificios de más de 250 m². El Comité considera que estas obligaciones deberán ser aplicables a los edificios propiedad de las instituciones europeas. Por otra parte, el Comité expresa su preocupación sobre este valor mínimo de 250 m² y se pregunta si en la práctica no llevará a eximir a las agencias inmobiliarias sociales de esta obligación de renovación, puesto que la superficie habitable de las viviendas sociales es a menudo inferior. Además, no debe olvidarse que los objetivos fijados para la eficiencia energética también deben tener una finalidad social y establecer medidas que ayuden a reducir la factura energética de los hogares desfavorecidos a través de incentivos a la renovación energética de las viviendas que ocupan.

5.1.1. Sin embargo, la actual situación económica podría implicar que las disposiciones de los artículos 4 y 6 no pudieran alcanzarse en los plazos establecidos. El CESE considera que la Comisión debería prever una solidaridad europea para los Estados que no puedan cumplir por sí solos los objetivos.

5.2 No obstante, los regímenes de obligación de eficiencia energética previstos en el artículo 6, si bien son necesarios, engendrarán costes. El Comité considera necesario atenuar el modo en que los costes de las medidas de eficiencia energética repercutirán en la factura que deben pagar los consumidores finales (véase el punto 4.5.5 del dictamen CESE 1180/2011). En particular, considera que las mejoras deberían ser gratuitas para los hogares de renta baja, tal como se señala en el punto 6.7.2 de ese mismo dictamen.

5.3 En el artículo 7, apartado 1, se prevé que los Estados miembros deberán alentar a las pequeñas y medianas empresas a realizar auditorías energéticas. El Comité considera que sería útil incluir una definición de «pequeñas y medianas empresas» en el artículo 2.

5.4 En el artículo 7, apartado 2, se establece que las demás empresas no incluidas entre las «pequeñas y medianas empresas» estarán sujetas a una auditoría energética a más tardar el 30 de junio de 2014, y cada tres años a partir de la fecha de la auditoría energética anterior. A juicio del Comité, tal como señala en el punto 5.5.1 del Dictamen CESE 1180/2011, en determinadas industrias pueden darse casos donde no se haya aprovechado completamente el potencial de eficiencia energética, y ello pese a los progresos logrados e incluso si medidas a nivel de la UE como el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ya tienen como objetivos las industrias de uso energético intensivo. Con el fin de determinar lo más rápidamente posible el potencial no aprovechado en la industria y las medidas apropiadas que deberán adoptarse en consecuencia, el Comité propone:

- que se lleven a cabo auditorías energéticas eficaces en una fase temprana;
- que se brinde un apoyo generalizado y se proceda a un amplio desarrollo y difusión de los instrumentos nuevos y tradicionales, para facilitar una mejora puntual y coherente de la eficiencia energética tanto en las instalaciones que consumen mucha energía como en las pymes.
- las auditorías cubren tanto la gestión como las cuestiones estructurales. Si bien los cambios de gestión son relativamente fáciles de llevar a cabo, los cambios estructurales (suelos, techos, modificación de la función del edificio, materiales pesados) son lentos y costosos, sobre todo habida cuenta de que la puesta en práctica de las recomendaciones de la auditoría requiere un estudio coste-beneficio y un plan de ejecución para preparar una oferta con parámetros precisos y un presupuesto. A estas limitaciones se suele añadir la obligación de obtener un permiso, lo cual alarga considerablemente el proceso de renovación. Por ello, cuando las modificaciones recomendadas por la auditoría requieran trabajos de gran magnitud, conviene prever que el plazo para su realización pueda ampliarse.

5.4.1 La participación de los trabajadores es esencial para una mejor eficiencia energética. Sin su conocimiento, experiencia y dedicación no podrán alcanzarse buenos resultados. Por consiguiente, el CESE recomienda examinar en qué medida y en qué condiciones los instrumentos de evaluación comparativa de las emisiones de CO₂ y otros gases contaminantes (documentos BREF elaborado por el Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de Sevilla en apoyo de la antigua Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (PCIC) y la Directiva de 2010 sobre las emisiones industriales, conocida como EID, que también se utilizan para el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión e incluyen criterios de referencia sobre eficiencia energética) podrían utilizarse de la misma manera en la Directiva objeto de examen y elaborarse como parte de un sistema de gobernanza en que participe el conjunto de las partes interesadas, incluidos los empresarios, los sindicatos y las ONG. De esta manera, a la hora de diagnosticar y formular propuestas en el marco de este sistema de gobernanza podrían tenerse en cuenta los costes y beneficios de las medidas de eficiencia energética previstas y, también, entre otras cosas, la dimensión social y de empleo, el impacto en las condiciones de trabajo, determinados análisis y normas sociales, las herramientas de evaluación de las necesidades estimadas de puestos de trabajo, cualificaciones y formación profesional, y los dispositivos que deben ponerse en marcha en este ámbito.

5.5 En el artículo 8, apartado 1, se mencionan qué condiciones deben respetarse en caso de que se lleve a cabo el despliegue de los contadores inteligentes. El Comité las considera insuficientes. Pide que cada Estado realice, en su propio marco reglamentario, un análisis detallado previo sobre los costes y beneficios de estos contadores, y considera que este examen debería tener en cuenta la viabilidad técnica y rentabilidad para el inversor de la instalación de contadores inteligentes, incluidos los costes de su mantenimiento, gestión y sustitución, los riesgos que podrían presentar estos contadores en relación con el respeto de los principios de universalidad y accesibilidad de la energía para los consumidores, así como con la protección de los datos personales. En el caso de la electricidad, este examen se llevará a cabo junto con la evaluación económica mencionada en el punto 2 del anexo 1 de la Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009.

5.6 El artículo 10.1 establece la obligación de aprobar un plan nacional de calefacción y refrigeración. Esto debería incluir aspectos relacionados con la competencia, para afrontar los problemas que pueden plantear los monopolios de calefacción urbana.

5.7 En un nivel muy práctico, el Comité destaca la importancia del desarrollo de los servicios energéticos ofrecidos por las administraciones públicas o propuestos por empresas privadas para la implementación de soluciones de eficiencia energética, tanto para las empresas como para las comunidades y los particulares. La financiación europea debería permitir su desarrollo, haciéndolos accesibles a los particulares y las PYME en las condiciones que determine el interés general.

5.8 Desde el punto de vista jurídico, los contratos de rendimiento energético —mencionados en el texto de la Comisión en el contexto de las relaciones contractuales con las entidades públicas— constituyen un instrumento que puede contribuir a generalizar la búsqueda sistemática de una mayor eficiencia energética.

5.9 Los edificios históricos deberían quedar fuera del ámbito del artículo 1, puesto que las dificultades prácticas y estéticas derivadas, en particular, de la instalación de contadores inteligentes suelen ser mucho mayores en este tipo de edificios. Por ejemplo, la legislación relativa a la conservación del patrimonio prohíbe a menudo a los dueños de estos edificios instalar nuevos sistemas de gestión de la energía. Los Estados miembros deberían tener la libertad de decidir, caso por caso, si un edificio concreto clasificado de interés histórico necesita esta excepción y la aplicación de un abanico más flexible de soluciones.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa»

COM(2011) 222 final

(2012/C 24/31)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa»

COM(2011) 222 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los conceptos de una Internet abierta y la neutralidad de la red —las libertades de la red— son cruciales para toda regulación destinada a garantizar la libertad en el uso de Internet como medio de comunicación.

1.2 En diversos documentos de relevancia se establece que garantizar una Internet abierta y la neutralidad de la red constituye un objetivo político fundamental en el ámbito de la UE, y la Agenda Digital, uno de los pilares más importantes de la Estrategia Europa 2020, menciona en particular este aspecto como uno de los objetivos políticos.

1.3 Así pues, el CESE valora positivamente la comunicación de la Comisión, que tiene por objeto seguir de cerca las repercusiones de las evoluciones del mercado y de la tecnología en cuanto a las libertades de Internet. Sin embargo, esta Comunicación no cumple las expectativas legítimas del CESE.

1.4 Aun cuando detecta determinadas situaciones que podrían conducir a la contravención de estos principios, la Comisión, en lugar de emprender acciones para proteger dichos principios, aboga por «esperar y ver qué pasa».

1.5 Dada la enorme importancia que esta cuestión reviste para el futuro económico y social de Europa, el CESE recomienda enérgicamente consagrar cuanto antes los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red en la legislación de la UE, teniendo en todo momento presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito.

1.6 Además, el CESE cree que éste es el momento idóneo para definir los principios que garantizarán una Internet abierta y neutra, por lo que recomienda una serie de principios que cree que deberán aprobarse, tal como se recoge en el punto 7.12.

1.7 Asimismo, el CESE sostiene que estos principios son fundamentales para el futuro desarrollo de Internet como instrumento para promover la ciudadanía sobre la base de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, y como condición esencial para el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, establecidos en Ginebra (2003) y Túnez (2005).

1.8 El CESE considera decisivo que se emprendan acciones inmediatas en este ámbito con vistas al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la aplicación de la Agenda Digital y la culminación del mercado interior, por lo que acoge con satisfacción las declaraciones públicas que ha hecho recientemente la comisaria Kroes a este respecto.

1.9 Por consiguiente, el Comité exige al Parlamento Europeo y a los Estados miembros que adopten un enfoque proactivo para salvaguardar las libertades en la red, y presupone que la Comisión actuará en consecuencia.

2. Síntesis, naturaleza y contenido de la Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación es un documento político que plasma el compromiso contraído por la Comisión Europea en su declaración de 2009 sobre el paquete de reforma de las telecomunicaciones⁽¹⁾ para «(...) seguir de cerca las repercusiones de las evoluciones del mercado y de la tecnología en cuanto a las “libertades de Internet” e informar al Parlamento Europeo y al Consejo antes de que finalice 2010 de la necesidad o no de directrices adicionales».

2.1.1 En aquella declaración, la Comisión dejó constancia de su compromiso enérgico e inequívoco con el «mantenimiento del carácter abierto y neutral de Internet, teniendo plenamente en cuenta la voluntad de los legisladores de consagrar ahora la neutralidad de Internet como un objetivo político y un principio regulador que han de ser fomentados por las autoridades nacionales de reglamentación».

⁽¹⁾ DO L 337 de 18.12.2009.

2.2 Hemos de recordar que, en su Agenda Digital para Europa, la Comisión anunció que «vigilará también estrechamente la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas sobre el carácter abierto y neutral de Internet» ⁽²⁾.

2.3 En la Comunicación se procede a describir la consulta pública y el procedimiento de recopilación de datos emprendidos por la Comisión en 2010 ⁽³⁾, así como la cumbre conjunta organizada por la Comisión y el Parlamento el 11 de noviembre de 2010 ⁽⁴⁾.

2.4 La Comisión llega a la conclusión de que no se debe llevar a cabo ninguna acción al no existir pruebas suficientes que corroboren la necesidad de elaborar en estos momentos nueva legislación.

2.4.1 Durante el proceso de consultas, tanto distintas partes interesadas como el Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) han señalado que algunos proveedores de servicios de Internet (PSI) han venido «regulando», «bloqueando» y aplicando precios discriminatorios para determinados tipos de tráfico ⁽⁵⁾.

2.4.2 Sin embargo, la Comisión espera que las normas sobre contratos ⁽⁶⁾, transparencia ⁽⁷⁾, cambio de proveedor ⁽⁸⁾ y calidad del servicio ⁽⁹⁾ que forman parte del marco regulador revisado de las comunicaciones electrónicas de la UE contribuyan a que prevalezca la competencia.

2.4.3 Además, la Comisión opina que se debe permitir un margen suficiente de tiempo para ejecutar estas disposiciones y comprobar su funcionamiento en la práctica ⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ COM(2010) 245 final de 26.8.2010.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁵⁾ Regulación (*throttling*): un PSI puede regular su banda ancha con el propósito de reducir la velocidad del servicio a un cliente en particular para determinados tipos de tráfico. El ORECE afirma que algunos proveedores de Francia, Grecia, Hungría, Lituania, Polonia y el Reino Unido han limitado la velocidad (mediante «regulación») en el intercambio de ficheros de igual a igual (P2P) o en los servicios de flujo continuo de vídeo. Bloqueo: una PSI puede bloquear las direcciones IP de sitios web específicos con el propósito de evitar que los clientes de sus servicios de Internet accedan a determinadas aplicaciones y servicios. El ORECE ha informado del bloqueo o de la imposición de cargas adicionales por prestación de servicios VoIP en las redes móviles por parte de algunos operadores móviles en Austria, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

⁽⁶⁾ Artículo 20, apartado 1, letra b) de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

⁽⁷⁾ Artículo 21, apartado 3, letras c) y d) de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

⁽⁸⁾ Considerando 47 de la Directiva relativa a los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

⁽⁹⁾ Artículo 22, apartado 3 de la Directiva relativa al servicio universal modificada por la Directiva sobre los derechos de los usuarios 2009/136/CE.

⁽¹⁰⁾ El 19 de julio de 2011, la Comisión ha incoado sendos procedimientos contra veinte Estados miembros por incumplimiento en la transposición del marco revisado a su Derecho nacional.

2.5 La Comunicación no define de manera explícita los términos fundamentales a efectos de una posible interpretación en el Derecho europeo. De hecho, afirma que «no hay una definición establecida de “neutralidad de la red”».

2.5.1 En su lugar, combina los dos términos y condensa la posición legal de la UE acerca de ambos remitiendo al artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco que establece para las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) la obligación de garantizar a los usuarios finales la capacidad de acceder y distribuir la información, o utilizar las aplicaciones y los servicios de su elección (todo ello sujeto a la legislación aplicable) ⁽¹¹⁾.

2.6 La Comunicación concluye con el compromiso de la Comisión de publicar las conclusiones de las futuras investigaciones que lleve a cabo el ORECE sobre las prácticas de aquellos PSI que actúen en contra de la competitividad y contravengan los principios de una Internet abierta y neutral. Si se constatará la persistencia de problemas graves y la Comisión Europea estimara necesaria una nueva reglamentación, la Comisión asesoraría al Consejo acerca de la acción que considerara oportuna.

3. ¿De qué estamos hablando?

3.1 La falta de definición explícita de los principales términos en cuestión representa un problema grave: sin definición no puede haber ni exposición de argumentos ni orientaciones claras para el mercado y los reguladores acerca del objetivo que persigue el Derecho europeo en esta materia.

3.2 La Internet abierta

3.2.1 La Internet abierta es un concepto que se remonta a los inicios de Internet y a la creación de la *World Wide Web*, la web, que puso el contenido de la Internet pública a disposición de cualquier persona de todo el mundo con conexión a la red.

3.2.2 La Internet abierta se sustenta en el principio de que, en cuanto usuarios, somos libres de conectarnos a la Internet pública sin restricciones por parte de gobiernos o PSI en relación con los contenidos, sitios, plataformas o tipo de equipos que puedan adjuntarse, o las modalidades de comunicación permitidas.

3.2.3 Es abierta porque utiliza estándares libres y públicamente disponibles a los que cualquiera puede recurrir para crear sitios web, aplicaciones y servicios, y porque gestiona todo el tráfico prácticamente del mismo modo.

3.2.4 Una vez que uno se encuentra en la Internet pública, no tiene que pedir permiso ni pagar más al PSI para contactar en línea con otros usuarios. Si creas un nuevo servicio innovador, no tienes que obtener ningún permiso para compartirlo con el resto del mundo.

3.2.5 Esta libertad para comunicarse e innovar explica el singular éxito de Internet.

⁽¹¹⁾ Directiva 2002/21/CE modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337 de 18.12.2009).

3.2.6 En realidad, gran parte de la Internet pública ha dejado de ser «abierta». La web sigue siendo abierta, pero las aplicaciones que utilizamos en nuestros teléfonos inteligentes, los sitios de redes sociales a los que accedemos y los contenidos de pago que adquirimos son parte de una Internet cerrada, únicamente accesible a través de interfaces y API propietarias ⁽¹²⁾.

3.2.6.1 Cada vez son más los países ⁽¹³⁾, empresas ⁽¹⁴⁾ y operadores de redes ⁽¹⁵⁾ que restringen el acceso a la Internet pública, o que modifican su modo de funcionamiento por motivos políticos, tecnológicos o comerciales.

3.2.7 Sin embargo, el concepto de la Internet abierta explica que este medio haya impulsado en todo el mundo la innovación económica, la participación democrática, la libertad de expresión y el aprendizaje en línea. Se trata de un concepto de vital importancia para nuestros valores de libertad, igualdad y derechos humanos, tal como establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.2.8 Sin ser objeto de mención explícita, el principio de la Internet abierta se aborda en el artículo 1, apartado 3, letra a) y en el artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco sobre comunicaciones electrónicas, así como en el apartado 28 de la Directiva relativa a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas 2009/136/CE.

3.3 Neutralidad de la red

3.3.1 El principio de neutralidad de la red deriva del concepto de Internet abierta. Mientras la Internet abierta se vincula a estándares abiertos y a la libertad de conectarse y de utilizar Internet, la neutralidad en la red está relacionada con el trato comercial a los clientes de Internet por parte de los PSI. Lo que se pretende es proteger los derechos de los consumidores con arreglo al principio de una Internet abierta y sin interferencias comerciales excesivas por parte de los proveedores de las redes.

3.3.2 El principio de neutralidad de la red implica que las empresas que prestan un servicio de Internet deben deparar un trato igual a todas las fuentes de datos similares, sin hacer distinciones por cuestiones comerciales entre los distintos tipos de tráfico.

⁽¹²⁾ El interfaz del programa de aplicación (o API) es el código de programación que se introduce entre dos programas para que puedan establecer un vínculo entre sí y operar de manera conjunta.

⁽¹³⁾ La «gran muralla» china ya impone estrictos controles a los vínculos de Internet con el resto del mundo, vigilando el tráfico y deshabilitando numerosos sitios o servicios. Otros países como Irán, Cuba, Arabia Saudí y Vietnam han actuado de manera similar, mientras que otros gobiernos están controlando de manera más severa lo que la gente puede ver y hacer en Internet.

⁽¹⁴⁾ «Los usuarios de dispositivos móviles de Apple acceden a numerosos servicios de Internet por medio de software de pequeñas aplicaciones descargables –conocidas como *apps*–, en lugar de utilizar un navegador en la red. Al determinar que aplicaciones permite en sus dispositivos, Apple se ha convertido en el cancerbero. A medida que las *apps* vayan expandiéndose a otros dispositivos móviles, o incluso automóviles y televisores, otras empresas comenzarán a actuar en el mismo sentido.» The Economist, 2.9.2010.

⁽¹⁵⁾ Los PSI y los operadores de redes de telecomunicaciones, en busca de nuevas fuentes de ingresos, están haciendo uso de la tecnología para distinguir los distintos tipos de tráfico de Internet que circulan por sus redes, de manera que puedan facturar más, degradar o incluso bloquear determinados servicios.

3.3.2.1 El principio estriba en que los usuarios de Internet deben poder controlar el contenido que ven y las aplicaciones que utilizan en Internet, y en que no se debe permitir a los PSI que utilicen su poder en el mercado para discriminar las aplicaciones o contenidos de la competencia.

3.3.2.2 Este principio puede ser compatible con medidas para la gestión del tráfico siempre y cuando éstas no sean discriminatorias, sean transparentes a efectos del consumidor y su adopción responda a unos objetivos legítimos en aras de la calidad del servicio. En cualquier caso, las medidas para la gestión del tráfico no deben crear incentivos que ralenticen el desarrollo de las redes con el fin de cobrar precios más elevados debido a la escasez de los recursos.

3.3.3 Según este principio, se ha de mantener separado por vías legales el mercado de la conectividad del mercado de contenidos y aplicaciones, lo cual implica que aquellas empresas que operan en ambos mercados deben escindir de manera adecuada la gestión de cada uno de ellos.

3.3.4 No obstante, este principio podría verse amenazado ⁽¹⁶⁾. Los proveedores de servicios de Internet podrían usar sus infraestructuras para bloquear determinadas aplicaciones y contenidos de Internet –como sitios web, servicios, protocolos, etc.–, en especial los de sus competidores, o para cambiar sus modelos de negocio a fin de reducir la calidad y el alcance del acceso del que disfrutaban usuarios diferentes. Estos cambios en los modelos empresariales podrían acarrear una discriminación desleal tanto en los precios como en la calidad del servicio.

3.4 Anteriores dictámenes del CESE

3.4.1 El CESE ya se ha expresado claramente en favor de estos dos principios en anteriores dictámenes, basándose principalmente en las libertades y derechos humanos, la protección de datos y la protección de la intimidad, la gobernanza democrática basada en la colaboración, la integración y la capacitación, así como la innovación y el crecimiento económico ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ En su respuesta a la consulta pública de la Comisión Europea de 30 de junio de 2010, el ORECE apuntaba tres preocupaciones principales acerca de la evolución futura: 1) el planteamiento de gravar la discriminación recurriendo a técnicas como la inspección profunda de paquetes (*deep packet inspection* o DPI), combinada con incentivos económicos y con el potencial de la integración vertical, conllevaría efectos anticompetitivos; 2) las posibles consecuencias negativas a largo plazo de la economía de Internet (en la innovación, la libertad de expresión, etc.), y 3) la confusión y los perjuicios para el consumidor como consecuencia de la falta de transparencia.

⁽¹⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE 984/2008 sobre «Redes de comunicaciones electrónicas» (TEN/327-329 de 29 de mayo de 2008) ponente: Sr. Hernández Bataller, y en particular los puntos 1.1., 1.2.7 y 4.4; CESE 1915/2008 sobre «Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas» (TEN/353 de 3 de diciembre de 2008) ponente: Sr. Hencks, y en particular el punto 1.5; CESE 1628/2010 sobre «Una Agenda Digital para Europa» (TEN/426 de 13 de diciembre de 2010), ponente: Sr. McDonogh, y en particular los puntos 1.6, 1.9 y 4.5; CESE 525/2011 sobre un «Acta del Mercado Único» (INT/548 de 15 de marzo de 2011) ponente: Sra. Federspiel y Sres. Siecker y Voleš y, en especial, el reciente Dictamen CESE 669/2011 sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» (TEN/453) ponente: Sra. Batut.

3.4.2 Mención especial merece su Dictamen CESE 362/2011, donde el CESE ha afirmado que «considera que el principio de neutralidad de la red es de vital importancia para el futuro de los servicios de Internet en Europa»⁽¹⁸⁾.

4. El aspecto económico tras los principios: vínculos con la Estrategia Europa 2020 y la Agenda Digital

4.1 La economía digital

4.1.1 En el marco del programa emblemático de la Agenda Digital⁽¹⁹⁾, la Estrategia Europa 2020⁽²⁰⁾ pretende aprovechar al máximo el enorme potencial de crecimiento que entrañan Internet y la economía digital.

4.1.2 En la actualidad hay 2 000 millones de personas conectadas a Internet, y el comercio electrónico genera unas transacciones anuales que se aproximan a los 5,5 billones de euros. El consumo y el gasto relacionados con Internet son, hoy por hoy, mayores que los de la agricultura o la energía y, en aquellos países donde penetró antes, Internet ha contribuido en los últimos cinco años a un incremento del 21 % de su PIB⁽²¹⁾.

4.1.3 Una reciente encuesta de McKinsey⁽²²⁾ a cerca de 5 000 PYME desveló que las pequeñas empresas que cuentan con una fuerte presencia en la red crecieron más del doble que aquellas con una presencia mínima o nula. Además, las primeras crearon más del doble de puestos de trabajo que el resto de las PYME.

4.1.4 Para beneficiarse al máximo de este potente motor de crecimiento y transformación hay que desplegar todos los esfuerzos posibles para maximizar el acceso a Internet y la libertad para utilizarlo, y minimizar el coste que ello supone para consumidores y empresas.

4.2 PYME, innovación, empleo y crecimiento

4.2.1 En particular, es necesario centrarse más en la Estrategia Europa 2020 con vistas a mejorar el entorno empresarial de las PYME, reducir los costes de las transacciones, incentivar la innovación en la pequeña y mediana empresa, y potenciar la creación de empresas de nuevo cuño.

4.2.2 Cualquier política que dé la espalda a los principios de una Internet abierta y la neutralidad de la red para favorecer a los grandes operadores de redes, en detrimento de las 23 millones de PYME⁽²³⁾ y consumidores europeos, mermará la capacidad de Europa para transformar la economía y la sociedad con arreglo a lo previsto en la Estrategia Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen CESE 362/2011 sobre el «Primer programa de política del espectro radioeléctrico» (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²¹⁾ McKinsey Global Institute «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mayo de 2011.

⁽²²⁾ McKinsey Global Institute «Internet matters: The Net's sweeping impact on growth, jobs, and prosperity», mayo de 2011 http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf

⁽²³⁾ Eurostat (Anuario Eurostat 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Mercado interior y competencia leal

4.3.1 Una Internet abierta y una neutralidad de la red que garanticen una competencia leal y estimulen la innovación constituyen igualmente principios fundamentales para instaurar un poderoso mercado único digital⁽²⁴⁾.

5. Algunos operadores de redes se muestran contrarios al principio de la neutralidad de la red

5.1 Algunos operadores de redes han llevado a cabo acciones de cabildeo ante los gobiernos nacionales, la Comisión y el Parlamento Europeo para recabar su ayuda en un intento por incrementar su cuota de ingresos por Internet⁽²⁵⁾. En su opinión, si no pueden crear nuevos flujos de ingresos a partir de la distribución de contenidos, tampoco podrán permitirse costear las inversiones de capital necesarias para proveer el ancho de banda de alta velocidad que Europa necesita⁽²⁶⁾.

5.1.1 Algunos de los operadores de redes de titularidad privada, que compiten en el mercado de la conectividad en Internet y buscan rendimientos a corto plazo a sus inversiones, se muestran precavidos a la hora de invertir por el momento en este sector puesto que no lo perciben como una iniciativa empresarial lo suficientemente ventajosa, sobre todo en lo que se refiere a las regiones periféricas.

5.2 En cualquier caso, respaldados por el apoyo de las inversiones europeas para proveer banda ancha de alta velocidad⁽²⁷⁾ y los atractivos niveles de crecimiento en la demanda de ancho de banda, los proveedores de nuevas infraestructuras se están internando en el mercado de la conectividad. Además, a medida que se va desarrollando un mercado más competitivo en Europa para las infraestructuras de banda ancha, el desarrollo de nuevas tecnologías, tanto para la banda ancha terrestre como para la inalámbrica, repercutirá también positivamente en la disponibilidad y el coste del ancho de banda. Por ejemplo, ya se están llevando a cabo importantes proyectos para proveer Internet de alta velocidad, especialmente en zonas rurales, aprovechando el dividendo digital resultante del paso de las emisiones analógicas a las digitales.

⁽²⁴⁾ Tal como se define en la Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado altamente competitiva - Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos» (COM(2010) 608 final/2 de 11.11.2010) y la Comunicación «Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza - Juntos por un nuevo crecimiento», (COM(2011) 206 final de 13.4.2011), punto 2.7.

⁽²⁵⁾ Cuatro de los mayores PSI de Europa – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia, y Telefónica– encomendaron la elaboración de un estudio para exponer su caso. A.T. Kearney, 2010, *A Viable Future Model for the Internet* («Un modelo del futuro viable para Internet»).

⁽²⁶⁾ Los mayores PSI de Europa sostienen que si mejoraran sus redes, sin ningún ingreso adicional, para dar respuesta a la demanda de banda ancha que se prevé para 2014, el rendimiento de su capital descendería en tres puntos porcentuales, hasta llegar al 9 %. A.T. Kearney, 2010 *A Viable Future Model for the Internet*.

⁽²⁷⁾ Véase COM(2010) 471 final – «Primer programa de política del espectro radioeléctrico», COM(2010) 472 final «Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital» y 2010/572/UE – «Recomendación de la Comisión relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA)» (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:EN:PDF>); véase también el «Marcador de la Agenda Digital» (SEC(2011) 708 final de 31.5.2011).

5.3 El problema que se plantea es que algunas propuestas de los PSI para cambiar sus modelos empresariales mediante la negación del principio de neutralidad de la red incrementarán los costes de los contenidos y los servicios en Internet, o menoscararán su carácter abierto.

5.3.1 Si se consigue mermar el principio de neutralidad de la red permitiendo a los PSI que «graven», regulen o bloqueen el tráfico de Internet entre los clientes y los proveedores del servicio, el coste de los servicios de Internet se encarecerá en Europa, con efectos perjudiciales para la innovación, el crecimiento, el empleo y la Estrategia Europa 2020.

5.3.2 Por último, se podría incluso llegar a poner en peligro el cumplimiento de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS), establecidos en Ginebra (2003) y Túnez (2005) con arreglo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁽²⁸⁾.

6. KPN ⁽²⁹⁾ provoca la promulgación en los Países Bajos de una ley sobre la neutralidad de la red

6.1 En su Comunicación de 19 de abril, la Comisión afirmaba que no contaba con pruebas suficientes de interferencias en el tráfico de Internet por parte de operadores, con ánimo de obtener ventajas comerciales, para requerir en estos momentos la introducción de nueva legislación para proteger el principio de neutralidad de la red.

6.2 No obstante, el PSI holandés KPN ⁽³⁰⁾ señaló el 10 de mayo que tenía previsto facturar a partir de julio a sus clientes un pago extraordinario para acceder a determinadas aplicaciones de Internet como VoIP (Skype) o WhatsApp, una aplicación que sustituye a los SMS en los teléfonos inteligentes.

6.2.1 Se reveló que KPN, al igual que otros PSI, había estado utilizando una tecnología denominada «inspección profunda de paquetes» (*deep packet inspection* (DPI)) ⁽³¹⁾ para analizar el tráfico de Internet de sus clientes, y que planeaba cobrar más por las llamadas a través de VoIP, el tráfico de WhatsApp o cualquier otro contenido que deseara impedir o del que quisiera extraer beneficios.

6.2.2 Como quiera que redundaba en su interés estratégico hacer caso omiso del principio de la neutralidad de la red, y que no existía ningún requisito legal acerca de este principio, KPN declaraba abiertamente su intención de «gravar» determinadas modalidades de tráfico de Internet.

⁽²⁸⁾ Véase el documento «Monitoring the WSIS Targets A mid-term review» (Seguimiento de los Objetivos WSIS - Revisión a medio plazo) (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Ginebra, 2010).

⁽²⁹⁾ KPN es la compañía de telecomunicaciones de los Países Bajos, con intereses en numerosos países europeos. Es el principal PSI de los Países Bajos, con unos ingresos de 13 400 millones de euros en 2010 y 1 800 millones de beneficios.

⁽³⁰⁾ Véase el webcast del día del inversor de KPN: la estrategia del grupo en http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true

⁽³¹⁾ «Deep Packet Inspection» (DPI) es una técnica utilizada por los PSI para examinar en detalle el paquete de datos a su paso por un punto de inspección. La inspección —y el filtrado— en profundidad de paquetes permiten una gestión avanzada de las redes, los servicios al usuario y las funciones de seguridad, así como la extracción de datos, las escuchas ilegales, la censura, etcétera.

6.3 Al hacerse públicas la actuación y las futuras intenciones de KPN se desató en los Países Bajos una tormenta política que desembocó el 22 de junio en la aprobación por la Cámara Baja de ese país de la primera legislación en Europa encaminada a proteger los principios de una Internet abierta y la neutralidad de la red.

6.4 La declaración de intenciones por parte de KPN prueba de manera categórica que algunos operadores de redes no perciben que las disposiciones del marco revisado sobre comunicaciones electrónicas ni la legislación de la UE en materia de competencia protejan seriamente el principio de la neutralidad de la red.

7. ¿Debería la UE emprender ya acciones o «esperar y ver qué pasa»?

7.1 En la Comunicación de la Comisión se propugna el planteamiento de «esperar y ver qué pasa».

7.2 La Comunicación constata que la transposición del marco regulador revisado en el Derecho nacional debería ofrecer protección suficiente al principio de la Internet.

7.3 No obstante, la Comunicación plantea que no existe ninguna necesidad de hacer respetar el principio de la neutralidad de la red. En su lugar, la Comisión defiende la idoneidad de un mercado competitivo para la conectividad de banda ancha, combinado con las disposiciones sobre transparencia y cambio de proveedor en el marco revisado.

7.4 La Comunicación da a entender que sería mejor esperar a ver si la legislación y las condiciones competitivas actuales brindan una protección adecuada al principio de la neutralidad de la red, y que aplicar legislación *ad hoc* en estos momentos podría perjudicar el desarrollo de la economía de Internet en Europa disuadiendo la inversión e impidiendo la aparición de otros modelos empresariales innovadores.

7.5 Así, propugna un planteamiento de «esperar y ver qué pasa» con la competitividad del mercado europeo de los servicios de los PSI, alegando que, si los operadores de redes fijan precios discriminatorios a la distribución de contenidos, serán los propios clientes descontentos quienes se cambien a otro PSI.

7.5.1 En cualquier caso, este argumento subestima las verdaderas dificultades con que se enfrentan numerosos clientes a la hora de cambiar de proveedor ⁽³²⁾, así como los efectos insidiosos que una acción colectiva por parte de los principales PSI podría tener si todos ellos decidieran aplicar tarifas discriminatorias por distribuir los contenidos.

⁽³²⁾ Un estudio de Ofcom en el Reino Unido de 10 de septiembre de 2010 reveló que, cuando tienen esa opción, el 45 % de los clientes de banda ancha creen que cambiar de proveedor es «demasiado lioso» y que es poco probable que los consumidores actúen en ese sentido por el mero hecho de que uno o dos de los usos que hacen de Internet estén prohibidos o sean facturados de manera excesiva: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 El 61 % de los hogares europeos que accede en la actualidad a Internet contrata su acceso como parte de un paquete con oferta de Internet, telefonía y televisión. Además, el 92 % de los hogares dotados de estos paquetes de servicios no han cambiado de proveedor, aunque el 36 % de ellos se lo haya planteado⁽³³⁾. Resulta claro el auge en el mercado de las prácticas de marketing inteligente por parte de los PSI, algo que afecta de manera adversa a las conductas del cliente a la hora de cambiar de proveedor: un marketing inteligente menoscaba el poder del consumidor. Así pues, un marketing inteligente permitirá a los PSI aprovecharse de su posición y salir bien parados tras aplicar prácticas contrarias al principio de la neutralidad de la red, lo que se traducirá, si la legislación no lo evita, en beneficios excesivos y en una merma de la competencia y la innovación.

7.7 Sea como sea, el proceso para evaluar la efectividad de las nuevas normas en materia de comunicaciones electrónicas llevará bastante tiempo.

7.7.1 Si se tiene en cuenta cuánto tiempo puede pasar antes de que se plantee, elabore y ejecute la acción normativa en la UE-27, y habida cuenta de la aparente rapidez con que los PSI se mueven a la hora de introducir nuevos modelos empresariales, la neutralidad de la red podría ser ya un concepto irrelevante antes de que se redactara la nueva normativa.

7.8 El CESE propone un planteamiento proactivo diferente, basado sobre todo en los principios de prevención y precaución descritos en su anterior dictamen sobre «El planteamiento proactivo del Derecho»⁽³⁴⁾, y valora positivamente las recientes declaraciones públicas de la comisaria Kroes, quien parece respaldar dicho enfoque.

7.9 De acuerdo con este planteamiento, los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red deben quedar definidos y consagrados sin ambigüedades en el Derecho europeo, refrendando así los derechos de los ciudadanos que establece la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

7.10 La Comisión deberá redactar los principios de una Internet abierta y neutra, una vez examinadas detenidamente las diversas formulaciones, previa consulta con todas las partes interesadas y teniendo presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito.

7.11 Aunque el principio de la Internet abierta se aborda de manera más o menos adecuada en la legislación de la UE a través del artículo 1, apartado 3, letra a) y del artículo 8, apartado 4, letra g) de la Directiva marco⁽³⁵⁾, así como en el apartado 28 de Directiva relativa a los derechos de los usuarios⁽³⁶⁾, también podría ser objeto de una mención más explícita y libre

de ambigüedades. Sin embargo, el principio específico de la neutralidad de la red no se define en la legislación de la UE ni se recoge de manera adecuada en ninguna combinación de disposiciones.

7.12 A juicio del Comité –basándose principalmente en una revisión de los principios recogidos en las orientaciones noruegas para la neutralidad de Internet⁽³⁷⁾, la respuesta de BEUC a la consulta de la Comisión Europea sobre la neutralidad de la red⁽³⁸⁾, la Resolución sobre la neutralidad de la red del Diálogo Transatlántico del Consumidor (TACD)⁽³⁹⁾ y la ley holandesa recientemente aprobada⁽⁴⁰⁾–, la definición de los principios debe incluir, por lo menos, los siguientes elementos:

i. Libertad y calidad del acceso a Internet

La Comisión Europea deberá acordar un estándar común en la UE sobre la «calidad mínima del servicio» con arreglo a los principios del interés general, y deberá garantizar un seguimiento eficaz de su aplicación.

ii. No discriminación entre flujos en el tráfico de Internet

Por norma general, no se hacen distinciones en la manera en que se gestiona cada flujo individual de datos, ya sea con arreglo al tipo de contenido, el servicio, la aplicación, el dispositivo o la dirección de los flujos de origen o de destino. Esta circunstancia es aplicable a todos los puntos de la red, incluidos los puntos de interconexión.

Podrían existir excepciones a este principio, siempre y cuando éstas respeten las orientaciones establecidas en la recomendación que se propone en el punto iii.

iii. Supervisión de los mecanismos de gestión del tráfico de Internet

Se establecen las excepciones a los principios recogidos en las propuestas i y ii, para limitar cualquier posible desviación cuando los PSI hacen uso de mecanismos de gestión del tráfico, con vistas a garantizar la calidad de acceso a Internet y asegurar que cumplen los principios generales de relevancia, proporcionalidad, eficiencia, no discriminación entre las partes y transparencia.

⁽³⁷⁾ Orientaciones para la neutralidad en Internet, 2009 <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Los consumidores han de tener derecho a:

1. una conexión de Internet con la velocidad y fiabilidad publicitadas;
2. una conexión de Internet que les permita
 - a) enviar y recibir contenidos de su elección,
 - b) usar los servicios y aplicaciones de su elección,
 - c) conectar el hardware y utilizar el software de su elección, siempre y cuando no resulten perjudiciales para la red;
3. una conexión de Internet que no discrimine en función de la aplicación, el servicio o el contenido, ni de la dirección del remitente o del destinatario;
4. la competencia entre los proveedores de redes, aplicaciones, servicios y contenidos;
5. Conocer las prácticas de gestión de redes que llevan a cabo sus proveedores http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf

⁽³⁹⁾ Resolución del TACD de abril de 2010 (doc. n.º: INFOSOC 42-09).

⁽⁴⁰⁾ Traducción oficial en: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play>.

⁽³³⁾ Todas las estadísticas corresponden a un estudio en hogares sobre las comunicaciones electrónicas del Eurobarómetro especial n.º 362 de julio de 2011: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf

⁽³⁴⁾ Véase el Dictamen CESE 1905/2008 sobre «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE» DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

⁽³⁵⁾ Directiva 2002/21/CE modificada por la Directiva 2009/140/CE de 25 de noviembre de 2009 (DO L 337 de 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/CE.

iv. Servicios gestionados

Para mantener la capacidad de todos los agentes a la hora de innovar, los operadores de comunicaciones electrónicas deben poder comercializar «servicios gestionados» conjuntamente con el acceso a Internet, siempre y cuando el servicio gestionado no deteriore la calidad del acceso a Internet por debajo de un determinado nivel de satisfacción, y que los vendedores respeten la legislación vigente en materia de competencia y la regulación específica del sector.

v. Mayor transparencia respecto de los usuarios finales y un conjunto definido de información estandarizada

Se debe disponer de información clara, precisa y relevante sobre los servicios y aplicaciones accesibles a través del PSI: su calidad de servicio, sus posibles limitaciones y cualquier práctica de gestión del tráfico. La Comisión Europea ha de garantizar la transparencia a los consumidores, con información clara sobre los términos y condiciones, el derecho a utilizar cualquier aplicación legal, así como los instrumentos para cambiar de proveedor. La Comisión Europea deberá promover un mayor diálogo y unos mecanismos correguladores más eficaces entre el sector y los reguladores nacionales para, bajo su égida, llegar a un acuerdo sobre unos principios de transparencia y un conjunto de información estandarizada para toda la UE.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible»

COM(2011) 144 final

(2012/C 24/32)

Ponente: **Pierre-Jean COULON**

Coponente: **Stefan BACK**

El 28 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Blanco — Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible»

COM(2011) 144 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 7 de octubre de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En general, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» (en lo sucesivo «la Hoja de ruta»). La estrategia presentada en esta Hoja de ruta está, en gran medida, de acuerdo con lo que el Comité había hecho valer en sus anteriores dictámenes, pero desea emitir ciertas reservas en una serie de ámbitos.

1.2 El CESE está de acuerdo en que el objetivo de reducir en un 60 % las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2050, aunque representa un gran desafío, está en línea con los objetivos globales de la UE en materia de política climática, y considera que supone un equilibrio razonable entre la necesidad de proceder a rápidas reducciones de los gases de efecto invernadero y el tiempo necesario para optimizar la eficiencia energética en un espacio europeo único del transporte y desarrollar nuevos combustibles y sistemas de propulsión sostenibles para reducir la dependencia de los combustibles fósiles.

1.3 El CESE observa la existencia de un importante abismo entre los objetivos, el modo de conseguirlos y la financiación requerida para ello. Por tanto, recomienda una mejor articulación entre las medidas estratégicas de la Hoja de ruta (hasta 2050) y las medidas más prácticas e inmediatas (2020 y 2030).

1.4 Como se dice acertadamente en la Hoja de ruta, conseguir que los modos alternativos de transporte tengan una mayor cuota de mercado supone considerables inversiones en infraestructuras. Sin embargo, el documento aborda principalmente la

futura financiación de la red central de la RTE-T e indica una serie de posibles formas de conseguir, al menos, parte de la financiación necesaria. La imposición y la financiación privada no son soluciones factibles en todos los casos. Estas observaciones también se refieren a la infraestructura en general, incluidas las aún necesarias infraestructuras viarias y su mantenimiento. El CESE recomienda que en el Marco Financiero Plurianual posterior a 2013 se asignen suficientes medios financieros a la infraestructura del transporte. Los futuros proyectos de transporte requieren una mejor coordinación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE por lo que respecta a los criterios de planificación y definición de prioridades y también deben incluir la modernización de la infraestructura existente.

1.5 El CESE apoya el desarrollo de una estrategia en favor de un transporte europeo eficiente y realmente sostenible que tenga en cuenta los desafíos económicos, medioambientales y sociales. La evolución de todos los modos de transporte debe tener más presente el diálogo social y reforzarlo. El CESE señala la referencia a las «obligaciones de servicios mínimos» en la hoja de ruta. No obstante, esta cuestión debe tratarse en la negociación colectiva dentro de cada Estado miembro de la UE. El CESE está de acuerdo con la opinión de la Comisión en el sentido de que el diálogo social es esencial para prevenir los conflictos sociales y respetar plenamente el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas, de acuerdo con el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.6 Más allá del acento sobre la necesidad de crear condiciones favorables para la calidad del empleo en el sector del transporte, conviene proponer medidas para reforzar la formación y ayudar a los agentes del mercado en sus esfuerzos de contratación. De una manera más general, la dimensión social de la Hoja de ruta es débil.

1.7 La Hoja de ruta es bastante pesimista sobre las posibilidades de descarbonizar el transporte de mercancías por carretera. Quizá debería considerar la conveniencia de, además de promover el desarrollo de nuevos combustibles y sistemas de propulsión, fomentar en mayor medida las medidas propicias para optimizar su uso y disminuir la circulación salvaguardando la capacidad global por medio de disposiciones sobre el transporte electrónico de mercancías, mejores vehículos y logística y el desarrollo de corredores verdes.

1.8 Aunque la Hoja de ruta se basa en la combinación de los modos de transporte (un aspecto de la comodidad), también propone objetivos específicos de cambio modal para el transporte de mercancías por carretera (es decir, abandonar el 30 % del transporte de mercancías por carretera en distancias superiores a los 300 kilómetros para pasar a otros modos de transporte como el ferrocarril o por vías navegables antes de 2030 y más del 50 % antes de 2050). Este planteamiento propuesto para todos carece de una adecuada base científica, mientras que ni el Libro Blanco ni la evaluación de impacto explican la razón de este umbral.

1.9 La Hoja de ruta recomienda profundizar la política de liberalización, sobre todo por lo que respecta al sector ferroviario. Los miembros del CESE desearían que, en primer lugar, se efectuara un balance razonado de las reformas emprendidas en los diferentes Estados miembros, sobre todo en cuanto a las modalidades de la separación entre la gestión de la infraestructura y la explotación de los servicios, así como su impacto en el aumento de la frecuentación y el uso del ferrocarril, la seguridad, el empleo, la calidad del servicio, los costes de producción y su carácter asequible por lo que respecta al coste para los viajeros.

1.10 La Hoja de ruta propone imponer la obligación de adjudicar los contratos de servicio público mediante licitación. El CESE espera que, antes de presentar propuestas a este respecto y, como muy tarde, dentro del plazo de seis meses a partir del 3 de diciembre de 2014, la Comisión Europea presente un informe sobre la aplicación del artículo 8.2 del Reglamento (CE) n° 1370/2007.

1.11 El Comité subraya el envite considerable que supone el transporte público urbano en el marco de una política sostenible del transporte. Es absolutamente necesario desarrollar transportes públicos urbanos eficaces, seguros, asequibles y competitivos respecto al transporte individual. Ello reviste tanta más importancia cuanto que los efectos beneficiosos para las emisiones, el ruido y la congestión son evidentes. Por consiguiente, el Comité está a favor de que la Unión Europea, sin cuestionar el principio de subsidiariedad, fije a los Estados miembros los objetivos en materia de desarrollo del transporte público urbano y movilice los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión para contribuir a su desarrollo y modernización, haciendo más operativo el Observatorio de la Movilidad Urbana.

1.12 Por último, la Hoja de ruta evoca el transporte urbano de mercancías, pero de manera demasiado discreta y a la defensiva. Podría haberse analizado la pertinencia y posibilidad de desarrollar una línea común de acción y de proponer una legislación vinculante en este ámbito, dado que el último kilómetro de distribución urbana es vital para la libre circulación de mercancías en el mercado interior y para fomentar que se opte por modos sostenibles.

2. Introducción

2.1 El principal objetivo de los Libros Blancos de 1992 y 2001 era hacer que el transporte fuera más sostenible mediante, por ejemplo, una transferencia modal del transporte por carretera a modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente (como el marítimo, fluvial o el ferroviario), promover soluciones respetuosas con el medio ambiente y hacer que el transporte pague su coste real a la sociedad mediante la internalización de los costes externos, pero también mediante el esfuerzo por reducir la necesidad de transporte gracias a una planificación eficiente.

2.2 Con el tiempo y, en concreto, con la revisión intermedia (efectuada en 2006) del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001 se ha producido un cambio de prioridades; en concreto se presta más atención a la comodidad y las cadenas eficientes de transporte multimodal, así como a la necesidad de una infraestructura y sistemas de apoyo adecuados, como medidas para reducir el impacto medioambiental del transporte.

2.3 La Hoja de ruta difiere de los anteriores Libros Blancos en su alcance, puesto que se basa en una perspectiva de cuatro décadas, hasta 2050, con algunos objetivos más a corto plazo, en 2020 y 2030, y en que expone claramente que no se plantea la opción de restringir la movilidad. No obstante, establece ambiciosos objetivos en cuanto a la sostenibilidad, particularmente en lo que concierne a la eficiencia energética, la reducción de la dependencia del petróleo, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo tecnológico.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la Hoja de ruta como una valiosa contribución al desarrollo de un sistema de transporte eficiente y sostenible en Europa. La estrategia presentada en la Hoja de ruta está, en gran medida, en consonancia con lo que el Comité hizo valer en sus anteriores dictámenes.

3.2 Cabría lamentar las escasas indicaciones temporales que se recogen en la lista de iniciativas. Quizá sea posible inferir algunas indicaciones comparándola con la lista de los diez objetivos contemplados en el apartado 2.5 de la Hoja de ruta, pero esto no serían más que conjeturas. En la práctica, la Hoja de ruta mezcla medidas estratégicas (en el horizonte de 2050) y medidas tácticas (que pueden adoptarse inmediatamente). En particular, la Hoja de ruta debería perfilar un plan de trabajo más preciso para el período 2013-2020.

3.3 El CESE reconoce la importancia del papel del transporte como factor de competitividad y prosperidad, así como la necesidad de crear un sistema de transporte europeo integrado y de mejorar la sostenibilidad y promover los modos de transporte hipocarbónicos, la eficiencia energética y de recursos, la seguridad y la independencia del suministro y la reducción de la congestión del tráfico. El CESE puede aprobar el énfasis puesto en las cadenas logísticas multimodales optimizadas y en un uso más eficiente de la infraestructura de transportes. Asimismo, apoya la estrategia de la Hoja de ruta en el sentido de recurrir a una mayor parte de medidas dictadas por el mercado respecto a otras versiones anteriores del Libro Blanco.

3.4 En sus anteriores dictámenes, el CESE también ha solicitado medidas claras y concretas que permitan alcanzar los objetivos establecidos. En este sentido, podría considerarse la Hoja de ruta como un avance significativo en una serie de puntos, empezando por la afirmación general contenida en el apartado 13 según la cual un «planteamiento de *business as usual* (BaU)» no conducirá a resultados adecuados en cuanto a dependencia del crudo, emisiones de CO₂, accesibilidad y costes sociales de los accidentes y del ruido.

3.5 La mayoría de las iniciativas previstas está dirigida a la aplicación de un sistema de transporte comodal en un Espacio Único Europeo del Transporte. Se aprecia el énfasis puesto en la comodidad. Por su parte, el CESE subraya que el enfoque de la comodidad en el que se basa la Hoja de ruta significa la optimización de todos los modos de transporte, así como entre ellos. Sin embargo, algunas de las medidas propuestas dan lugar a ciertas observaciones.

3.6 La Hoja de ruta establece objetivos muy ambiciosos respecto a la ecologización del sistema de transporte, pero carece de realismo sobre cómo conseguirlo y cuánto costará. El CESE está preocupado por el abismo entre los objetivos, los modos de conseguirlos y la financiación requerida para ello.

3.7 El objetivo a largo plazo de reducir en un 60 % las emisiones de CO₂ procedentes del sector del transporte para 2050 es muy difícil de alcanzar y podría ser central en el desarrollo técnico y político en el ámbito del transporte si no se hace nada en un futuro cercano.

3.8 El CESE reconoce que el objetivo de las emisiones está en consonancia con la posición general de la UE relativa a la protección del clima y que ha afectado al equilibrio entre la necesidad de reducir rápidamente los gases de efecto invernadero en la sociedad y la posibilidad de utilizar rápidamente combustibles alternativos para la importante labor del sector del transporte en la economía de la Unión. El Comité sugiere que los objetivos a largo plazo de la Hoja de ruta se completen con objetivos más específicos y mensurables a medio plazo para reducir la dependencia del petróleo, las emisiones acústicas y la contaminación atmosférica.

3.9 El CESE toma nota de la afirmación, clara e importante, contenida en el apartado 18 de la Hoja de ruta según la cual «la opción de restringir la movilidad no se plantea». En opinión del Comité, es importante que esta afirmación no se malinterprete y se entienda como si estuviera en contra de cualquier medida que pretende hacer el transporte más eficiente desde el punto de vista energético y reducir las emisiones, por ejemplo, mediante paquetes de optimización del transporte, mejor logística para alcanzar factores de carga más altos, promover las opciones del transporte público, etc. Encontramos una relación en la Hoja de ruta y, en general, el Comité las acoge favorablemente. Impulsa el cambio en cuanto a comportamiento y consumo. Obviamente, conseguir un equilibrio entre alcanzar los objetivos contenidos en la Hoja de ruta de reducir las emisiones y seguir satisfaciendo las necesidades de movilidad de la sociedad de la UE supondrá un gran desafío. Por este motivo, el Comité considera importante la afirmación del apartado 18.

3.10 Por lo que respecta al transporte de mercancías por carretera, el CESE apoya la necesidad de utilizar los recursos disponibles de manera eficaz mediante la coordinación de los pequeños envíos y de crear corredores ecológicos de logística multimodal óptima mediante la cooperación entre agentes públicos y privados. Sin embargo, el CESE señala que el ambicioso objetivo de la descarbonización (- 60 % de CO₂) podría requerir una serie de medidas más amplias y osadas.

3.11 La Hoja de ruta considera la necesidad de mejorar la competitividad de modos alternativos al transporte por carretera. El Comité apoya este objetivo, siempre y cuando se lleve a cabo mediante el fomento de una mayor capacidad y calidad de los ferrocarriles, vías de navegación interior y transporte marítimo de corta distancia, así como de eficientes servicios intermodales, sin obstaculizar el desarrollo de servicios eficientes y sostenibles de transporte por carretera en la UE.

3.12 Al tiempo que fomentan los modos alternativos de transporte, la Comisión Europea y los Estados miembros también deberían hacer todo lo posible para que el transporte por carretera sea más sostenible económica, ecológica y socialmente. El CESE está preocupado por las tensiones que se han producido como consecuencia de los diferentes niveles de salarios y de protección social en el mercado del transporte por carretera. El Comité subraya la importancia del diálogo social en este sector y en la aplicación eficiente de las medidas de vigilancia dispuestas en el paquete del transporte por carretera, que entrará en vigor el 4 de diciembre de 2011. El CESE insta a la Comisión a que siga de cerca la aplicación de dicho paquete por parte de los Estados miembros, e insta a la Comisión y a los Estados miembros a que asignen todos los recursos necesarios para hacer cumplir y controlar el acervo del transporte por carretera. Asimismo, la UE debería adoptar medidas para asegurar una competencia leal, condiciones dignas de trabajo y una mayor seguridad en la carretera, que incluyan aspectos como el acceso al mercado interior del transporte por parte de operadores de transporte por carretera procedentes de terceros países y los posibles riesgos de distorsión del mercado.

3.13 Como acierta a decir la Hoja de ruta, una mayor cuota de mercado de los modos alternativos requiere grandes inversiones en infraestructura, incluida la infraestructura del transporte por carretera, pero el documento no da una pista clara sobre su financiación. No parece una buena idea resolver problemas financieros recurriendo de manera general a inversiones privadas y a la tarificación por el uso de las infraestructuras. El Comité, tal y como se ha expresado en muchos dictámenes anteriores, no está en contra de la internalización del sector del transporte. El Comité reconoce que, de acuerdo con el principio de que «quien contamina paga», los instrumentos económicos deben reflejar el coste real del transporte para nuestras sociedades, a fin de influir en el comportamiento del mercado en una dirección sostenible. A este respecto, los ingresos procedentes de estas cargas adicionales deberían destinarse al desarrollo del transporte sostenible y a optimizar todo el sistema de transporte para conseguir una verdadera política de movilidad sostenible. Asimismo, deberían mantenerse separados de las cargas impuestas para propósitos financieros, de acuerdo con el principio de «usuario pagador».

3.14 Por lo que respecta a la internalización de los costes externos, el CESE reitera que esta medida debe aplicarse a todos los modos de transporte por igual ⁽¹⁾. En un reciente dictamen el CESE concluía que la UE debe proceder a una sustitución gradual de los impuestos que actualmente gravan al sector del transporte por instrumentos más eficientes basados en el mercado para internalizar los costes externos en la estructura de tarificación.

3.15 El CESE tiene muchas dudas sobre lo apropiado del objetivo específico de la transferencia modal de la Hoja de ruta: es decir, transferir el 30 % del transporte de mercancías por carretera en distancias superiores a los 300 kilómetros a otros modos como el ferrocarril o las vías navegables antes de 2030 y mas del 50 % antes de 2050. Este planteamiento propuesto para todos carece de una adecuada base científica, mientras que ni el Libro Blanco ni la evaluación de impacto explican la razón de este umbral. Por otra parte, tal visión, de llevarse a la práctica, supondría una pesada carga para muchos Estados miembros periféricos, socavando el principio de la cohesión regional. El CESE pide a la Comisión que preste buena atención a esta cuestión y dé todas las explicaciones que sean necesarias. Sin embargo, el CESE también observa que alrededor del 85 % del volumen de mercancías en la UE se transporta en distancias inferiores a los 150 kilómetros, para las que en las próximas décadas probablemente no haya otra solución posible que el transporte por carretera.

3.16 Básicamente ocurre lo mismo con el objetivo de pasar principalmente al transporte por ferrocarril en las distancias medias. El incremento del transporte público en autobús parece ser una opción válida que la Hoja de ruta no contempla.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE apoya el programa de redes transeuropeas de transporte, pero observa que la Europa ampliada tiene mayores necesidades de infraestructuras de transporte, y que conviene reflexionar sobre la adaptación de la política y de los instrumentos financieros existentes o su implementación al afrontar los nuevos retos. ⁽²⁾

4.2 El CESE apoya la creación de un cielo único europeo, ya que se trata de un factor fundamental para asegurar la competitividad del sector europeo de la aviación en el mercado mundial. Asimismo, aboga por un mayor compromiso de todas las partes interesadas en el sector de la aviación para asegurar la completa y rápida realización de los ambiciosos objetivos de la UE para la seguridad, rentabilidad, capacidad y sostenibilidad de su sector del transporte aéreo.

4.3 El CESE recuerda que la creación de un espacio ferroviario europeo único es necesaria para competir de manera sostenible con los otros modos de transporte. Asimismo, subraya la necesidad de establecer, en la medida de lo posible, las mismas condiciones de mercado y financiación para todos los modos ⁽³⁾.

4.4 El CESE recuerda que la realización de un espacio ferroviario europeo único depende en gran medida de los avances en materia de interoperabilidad técnica ⁽³⁾.

4.5 La Hoja de ruta recomienda ampliar la política de desregulación en el sector ferroviario. Sin embargo, antes de tomar otras medidas en esta dirección, incluida la separación estructural entre servicios e infraestructuras, el CESE solicita que se lleve a cabo una evaluación equilibrada de su impacto en la competitividad del transporte ferroviario, la calidad del servicio, el empleo y los costes de producción, a fin de tener debidamente en cuenta que las experiencias de las diferentes reformas acometidas por los Estados miembros tienden a variar en gran medida.

4.6 Asimismo, recuerda la necesidad de *encontrar nuevas fuentes de financiación de las infraestructuras ferroviarias, basándose en un análisis objetivo y comparativo de los costes y beneficios*. En este contexto se remite a su reciente dictamen sobre el espacio ferroviario europeo único, en el que proponía reflexionar sobre los incentivos para la inversión en el marco de las propuestas n° 15, «potenciar la emisión de obligaciones privadas para la financiación de proyectos europeos», y n° 16, «estudiar medidas que puedan alentar a la inversión privada –en particular, a largo plazo– a contribuir más activamente a la realización de los objetivos de la estrategia Europa 2020 de la Comunicación “Hacia un Acta del Mercado Único”». El CESE no puede aprobar la eventual creación de un fondo único para el transporte más que si resulta neutro y equilibrado respecto de todos los modos de transporte ⁽³⁾.

4.7 La Hoja de ruta sugiere que se imponga la obligación de que los contratos de servicio público se adjudiquen sólo sobre la base de la licitación. El CESE espera que, antes de presentar propuestas a este respecto y, como muy tarde, dentro del plazo de seis meses a partir del 3 de diciembre de 2014, la Comisión Europea presente un informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 1370/2007, como se prevé en su artículo 8.2.

4.8 El CESE subraya que la navegación europea ocupa una posición de liderazgo global y está activa en todo tipo de servicios marítimos. El carácter global de la navegación debería tenerse presente en todos los frentes como el libre acceso al mercado, la posición competitiva de la navegación de la UE, la seguridad, el medio ambiente y los mercados de trabajo.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la internalización de los costes externos, DO C 317 de 23.12.2009, p. 80 (CESE 1195/2009).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T», pendiente de publicación en el DO (CESE 1007/2011).

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «espacio ferroviario europeo único», DO C 132, de 3.5.2011, p. 99 (CESE 540/2011).

4.9 El CESE recuerda que los Estados miembros de la UE deberán ratificar el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (CTM) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para tener condiciones equitativas a escala internacional, sin perjuicio de que puedan existir normas superiores en la UE. La legislación de la UE debería estar totalmente en línea con la legislación internacional, y especialmente con el CTM de la OIT y el Convenio sobre normas de formación, titulación y guardia de la gente del mar (STCW) de la Organización Marítima Internacional (OMI).

4.10 El concepto «cinturón azul», es decir, el espacio marítimo europeo común que promueve la Hoja de ruta, tiene como objetivo reducir las cargas administrativas de los procedimientos aduaneros en el transporte marítimo intra-UE. El Comité lo acoge favorablemente. Como no se refiere a las normas sociales, el CESE espera que las normas marítimas sociales se verán reforzadas con la inminente aplicación del Convenio sobre el Trabajo Marítimo de 2006 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de los Estados miembros de la UE. Asimismo, desea que la Comisión Europea ponga en marcha las medidas necesarias para que haya una armonización de las normas sociales en lo relativo al tráfico intra-UE, teniendo en cuenta también la necesidad de que haya condiciones equitativas a escala internacional a este respecto.

4.11 En cuanto a la implantación de un registro y de una bandera de la UE para el transporte marítimo y por vías de navegación interior, la viabilidad del primero debería evaluarse detenidamente, ya que vincular un registro de la UE a un régimen favorable, que reportaría beneficios (como, por ejemplo, reducción de los derechos portuarios, menor coste de los seguros o menos inspecciones), sería difícil –por no decir imposible– de llevar a la práctica. A decir verdad, muchas cuestiones están cubiertas por acuerdos internacionales entre los Estados miembros de la UE con una cláusula de «trato nacional». Establecer un registro de la UE requeriría una gobernanza económica común a nivel de la UE, lo que actualmente no existe.

4.12 Similarmente al concepto de un registro de la UE, la idea de guardacostas europeos se repite una y otra vez. Pero se trata de una cuestión que atañe principalmente a los Estados miembros de la UE y que es su competencia exclusiva. Dado que las actividades de los guardacostas se tratan de manera diferente en los distintos Estados miembros, la creación de un cuerpo europeo de guardacostas parece innecesaria o prematura en estos momentos. En cambio, habría que hacer todo lo posible para propiciar una mayor cooperación entre los guardacostas de los Estados miembros, especialmente en cuestiones como la inmigración ilegal y el tráfico de drogas. En los casos en que ya haya acuerdos de cooperación, habría que hacer un esfuerzo para mejorarlos.

4.13 La necesidad de innovación es muy importante cuando se trata de mejorar el comportamiento medioambiental del transporte marítimo. Podría haber razones para que la UE considere la posibilidad de aplicar a partir de 2015 normas

específicas en el mar Báltico y el Mar del Norte sobre el contenido de azufre en los combustibles marinos, y para que examine cómo abordar los efectos de falseamiento de la competencia de esta medida, así como su posible incidencia en el cambio modal.

4.14 La Hoja de ruta ilustra la financiación de la infraestructura viaria mediante tasas aplicables de acuerdo con los principios de «usuario pagador» y «quien contamina paga». Mientras que puede ser una buena idea de negocio construir una carretera en las partes de Europa que tienen mucho tráfico, tal empresa parecería más peligrosa en los muchos Estados miembros periféricos. Asimismo, unos peajes elevados para el transporte por carretera afectarían, en particular, al transporte de mercancías con origen o destino en zonas periféricas y podría falsear la competencia, especialmente entre industrias competidoras en el mercado mundial. Se debería destacar que la financiación de las infraestructuras normalmente debería correr a cargo de los Estados, e incluso de la Unión Europea, pero se podría hacer una excepción cuando las condiciones para la financiación privada sean razonables para el usuario (incluidas las personas económica y físicamente vulnerables).

4.15 El CESE observa el deseo de introducir normas más liberales en materia de cabotaje por carretera. Por supuesto, el Comité reconoce que las actuales limitaciones conducen a factores de carga más bajos y a más trayectos sin carga y por ello no están en consonancia con la política general de optimizar recursos de la Hoja de ruta. Por otro lado, el Comité desearía subrayar que el sector está lejos de haber alcanzado el nivel de armonización social y fiscal y de aplicación que sería necesario para la total apertura del mercado. La liberalización del cabotaje podría agravar los problemas derivados de los divergentes niveles de salario y protección social. El diálogo social y una adecuada supervisión de acuerdo con el paquete del transporte por carretera que será de aplicación a partir del 4 de diciembre de 2011 podrían contribuir a resolver esos problemas que también deberían considerarse en el trabajo del actual grupo de alto nivel sobre el transporte por carretera al que la Comisión ha encargado revisar el funcionamiento de este mercado. El CESE subraya la necesidad de mejorar la aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre trabajadores desplazados, especialmente en el caso de los trabajadores del transporte por carretera que realizan servicios de cabotaje ⁽⁴⁾.

4.16 A fin de facilitar la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios de transporte internacional, el CESE concede gran importancia a una adecuada y eficiente aplicación del sistema europeo de tasación por el uso de las carreteras, gracias al cual se evitará la multiplicación de unidades de bordo y contratos. El CESE está a favor de la creación de un único punto focal adecuado para los usuarios.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas» (dictamen exploratorio), pendiente de publicación en el DO (CESE 1006/2011).

4.17 El Libro Blanco establece como objetivo reducir a la mitad el número de víctimas de accidentes de carretera antes de 2020 y en un 100 % antes de 2050. Sin embargo, las recientemente publicadas directrices políticas sobre la seguridad en la carretera 2011-2020 no consideran el transporte comercial por carretera. El Comité recomienda: 1) que la Comisión Europea considere todos los factores que tienen un impacto negativo en la seguridad de la carretera, incluida la fatiga de los conductores; 2) que se publiquen estadísticas armonizadas y detalladas sobre múltiples aspectos de los accidentes de carretera para considerar las causas reales de los altos índices de accidentes del transporte por carretera; 3) que haya un adecuado apoyo e inversión en áreas de aparcamiento y de descanso que sean seguras, accesibles y asequibles para los conductores profesionales; 4) que la seguridad viaria sea un objetivo prioritario en todas las futuras disposiciones legislativas adoptadas a nivel europeo.

4.18 El Comité aprecia que se tenga en cuenta el contexto global en el que opera el sector del transporte y que se haga hincapié en que, por ejemplo, las normas medioambientales se apliquen en la medida de lo posible a escala mundial.

4.19 En cuanto a la estrategia europea para la investigación, la innovación y la aplicación de soluciones en el ámbito del transporte, los objetivos de apoyar el desarrollo y la puesta en práctica de sistemas de propulsión menos contaminantes y más eficientes desde el punto de vista energético, los sistemas de apoyo a las operaciones de transporte y la logística parecen prometedores.

4.20 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de desarrollar un plan estratégico sobre tecnología del transporte, en estrecha cooperación con el ya existente Plan de Tecnologías Energéticas Estratégicas, para garantizar la rápida implantación de los resultados procedentes de la investigación, y apoya las iniciativas de aplicación en marcha, como la iniciativa del «coche verde» o la estrategia de 2010 para el desarrollo de vehículos no contaminantes.

4.21 La promoción del desarrollo tecnológico y de las medidas para influir en los hábitos en los desplazamientos y la planificación del transporte de mercancías son los dos componentes de la segunda vertiente de la propuesta de la Comisión Europea. Las medidas previstas son compatibles con el desarrollo de un mercado libre, por lo que el Comité las acoge favorablemente.

4.22 El Comité subraya que las medidas propuestas para desarrollar nuevos modelos de conducta tanto en el transporte de pasajeros como de mercancías deben reflejar la realidad de la demanda de transporte y, en el caso del transporte público, la realidad social. Por ejemplo, mientras que la expedición a los pasajeros de billetes intermodales puede ser una iniciativa útil, el Comité considera que sería más eficiente proceder con la tecnología punta que permite la adquisición del billete por medio del teléfono móvil, permitiendo el uso de diferentes transportistas gracias a los teléfonos móviles que están equipados con tarjetas o chips NFC (Near Field Communication). Habría que considerar una rápida normalización de la tecnología NFC en

Europa, con el objetivo de permitir el desplazamiento sin problemas con varios transportistas y a través de las fronteras nacionales. Habría que hacer hincapié en la necesidad de reducir el coste del transporte con la adopción de nuevas medidas.

4.23 Por lo que respecta al transporte de mercancías, el Comité considera positiva la utilidad del documento de transporte único en formato electrónico si reduce la cantidad ya excesiva de formas de contrato.

4.24 El énfasis en la necesidad de crear condiciones favorables para empleos de calidad es un elemento importante y positivo para el futuro desarrollo del sector del transporte. Por consiguiente, conviene proponer medidas para reforzar la formación y ayudar a los agentes del mercado en sus esfuerzos de contratación, en todos los modos de transporte.

4.25 El CESE se remite a su reciente Dictamen sobre los aspectos sociales de la política de transportes de la UE, en el que recomienda *atraer a las mujeres y a los trabajadores jóvenes hacia las oportunidades de empleo en el sector de los transportes con medidas que mejoren la calidad del empleo en todos los modos de transporte, las condiciones de trabajo, la formación y el aprendizaje permanentes, las oportunidades profesionales, la salud y seguridad operativas y laborales y el equilibrio entre vida profesional y vida privada* ⁽⁵⁾.

4.26 Por otra parte, el CESE recomienda una utilización más juiciosa y estricta de los dispositivos del marco comunitario de ayudas estatales en el sector marítimo, estudiando, entre otras cosas, la posibilidad de reforzar el vínculo entre la concesión de las subvenciones públicas o exenciones fiscales, por una parte, y las garantías en materia de empleo como las obligaciones de formación, por otra.

4.27 Asimismo, el CESE subraya la necesidad de crear un observatorio de las cuestiones sociales, el empleo y la formación para el sector del transporte.

4.28 En términos más generales, la dimensión social de la Hoja de ruta es débil. Hay un punto muerto total por lo que respecta al «dumping social» que constituye un serio problema para, al menos, tres sectores: el transporte por carretera, el transporte fluvial y el transporte marítimo. Es posible asegurar unas condiciones adecuadas de trabajo y la igualdad de oportunidades con el mantenimiento de un diálogo social y la introducción de condiciones laborales mínimas, tal como se sugiere en la Hoja de ruta. Sin embargo, puede que sea necesario adoptar medidas específicas, como las ayudas estatales, para los sectores que estén directamente expuestos a la competencia de bajo coste. La próxima revisión de las directrices en materia de

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas» (dictamen exploratorio), pendiente de publicación en el DO (CESE 1006/2011).

ayudas estatales para el sector del transporte marítimo brindará una primera oportunidad para utilizar esta ayuda a fin de fomentar el desarrollo del empleo y la formación de los ciudadanos de la UE y del EEE.

4.29 Es útil que la Hoja de ruta haga hincapié en el transporte urbano tanto para pasajeros como para mercancías, puesto que cada vez hay más personas en Europa que viven en zonas urbanas. La Hoja de ruta señala que el transporte urbano está fuera del mandato legislativo de la UE y que ello limita las posibilidades de adoptar medidas políticas. No obstante, al menos en lo que se refiere al transporte de mercancías, quizá cabría preguntarse si los últimos kilómetros del trayecto no están relacionados con la libre circulación de mercancías en el mercado interior y si no son importantes para éste. El CESE sugiere que la Comisión Europea explore la posibilidad de introducir medidas políticas en este ámbito si se considera necesario. El Comité observa una vez más que la Hoja de ruta incluye una serie de sugerencias que el Comité ha hecho en dictámenes anteriores en materia de transporte urbano, como los sistemas de coordinación para el transporte de pasajeros y los centros logísticos para las mercancías.

4.30 El CESE observa con satisfacción la atención prestada a la implantación de los vehículos eléctricos, la infraestructura necesaria para recargar las baterías y los problemas relativos a la estandarización relacionados con este asunto. En su dictamen sobre este tema ⁽⁶⁾, el Comité apoyó decididamente que se produzcan cambios que conduzcan a una mayor presencia de vehículos eléctricos, en particular de turismos eléctricos.

4.31 En términos generales, la Hoja de ruta habla de la necesidad de revisar las normas sobre el peso y las dimensiones para optimizar el uso eficiente de los recursos. Una de las cuestiones que surgen es la posibilidad de usar el sistema modular europeo para combinaciones de vehículos con una longitud máxima de 25,25 metros. A nivel nacional, este sistema ya es aceptado en un creciente número de Estados miembros. El Comité es plenamente consciente del debate sin resolver sobre la utilidad de tales combinaciones de vehículos. El Comité lamenta que esta cuestión no esté claramente considerada en la Hoja de ruta. Por su parte, estima que la actual prohibición del transporte transfronterizo para tales vehículos entre Estados miembros que ya lo permiten en el transporte nacional supone claramente un cuello de botella en la regulación, lo que interpone un obstáculo a la libre circulación de bienes a través de las fronteras y que no es coherente con el objetivo de aumentar la eficiencia y sostenibilidad del transporte con un planteamiento cómodo. Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a que adopte una iniciativa para levantar esta prohibición. En una perspectiva a más largo plazo debe evaluarse si el uso de vehículos de carretera más largos que operen con nuevos combustibles, etc., podría vincularse al desarrollo de corredores multimodales previstos en la Hoja de ruta como parte de la red esencial

de RTE-T. Y lo mismo cabe decir de la introducción de trenes más largos y pesados en la UE para aumentar la capacidad en los enlaces ferroviarios de tales corredores multimodales. El Comité es consciente de que para una evaluación positiva de cualquier cambio en el peso de los vehículos de transporte por carretera una condición imprescindible es que el cambio no tenga repercusiones negativas en el uso multimodal de las unidades de transporte, en particular del transporte combinado ferrocarril-carretera. Por supuesto, todo coste adicional en términos de infraestructura causado por la mayor longitud o peso de los vehículos o trenes debe ser cuidadosamente evaluado y adecuadamente repartido entre los usuarios que se benefician del cambio.

4.32 El CESE lamenta que en el Libro Blanco no se haga referencia alguna al problema de una solución más eficiente y sostenible para los pasos alpinos. La actual infraestructura ferroviaria y de carretera no tiene suficiente capacidad para satisfacer la demanda de transporte para la próxima década. El CESE querría llamar la atención de la Comisión a este respecto.

4.33 La Hoja de ruta saca a colación la utilidad de coordinar la planificación del transporte por parte de los operadores para optimizar el uso de los recursos. A este respecto, el CESE se pregunta si es necesario que la Comisión elabore directrices para minimizar el riesgo de conflicto con las actuales normas de competencia.

4.34 Teniendo en cuenta los cambios demográficos, el envejecimiento de la población y el hecho de que las personas con discapacidad representan el 15 % de la población total, el Comité reconoce que la movilidad nunca se conseguirá a menos que todo eslabón en la cadena del transporte (incluido el entorno construido, los medios de transporte, los diversos equipamientos, los sistemas de información, los sistemas de reserva, los servicios, etc.) sea accesible para todos. Por consiguiente, el Comité apoya totalmente los planes de la Comisión Europea para proponer una Ley Europea de la Accesibilidad.

4.35 Sin embargo, el Comité reconoce que, a pesar de los numerosos aspectos positivos de la Hoja de ruta, siguen sin tenerse debidamente en cuenta los aspectos prácticos de la discapacidad. Conceptos fundamentales como sostenibilidad y seguridad se debaten sin prestar atención alguna a la accesibilidad. El Comité cree que, para conseguir una mejor accesibilidad, es esencial que todas las partes interesadas trabajen juntas para elaborar normas totalmente compatibles entre todos los modos de transporte, a fin de crear un mercado del transporte realmente libre de todo obstáculo. Las normativas sobre los derechos de los pasajeros también requieren una mayor aclaración por lo que respecta a algunos aspectos como la denegación de embarque a las personas con discapacidad, el derecho a utilizar dispositivos de movilidad y asistencia sobre una base armonizada, la provisión de información, etc.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una utilización a gran escala de los vehículos eléctricos» (dictamen exploratorio), DO C 44 de 11.2.2011, p. 47 (CESE 989/2010).

4.36 El Comité propone que el marco financiero plurianual incluya la accesibilidad como un requisito para la financiación. No debería concederse ninguna financiación de la UE para el presupuesto de las RTE o cualquier otra financiación como los Fondos Estructurales a menos que los proyectos aseguren que están concebidos para todos. A fin de facilitar la libre circulación de las personas con discapacidad, el Comité propone también la adopción de una tarjeta europea de la movilidad que pueda abrir las puertas a una serie de concesiones armonizadas en todos los países de la UE.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Medidas preventivas para la protección de los niños contra los abusos sexuales» (Dictamen adicional)

(2012/C 24/33)

Ponente: **Madī SHARMA**

El 20 de enero de 2011 el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema

«Medidas preventivas para la protección de los niños contra los abusos sexuales» (Dictamen adicional).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2011.

En su 475º Pleno de los días 26 y 27 de octubre de 2011 (sesión del 26 de octubre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 79 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE condena firmemente todo abuso sexual infantil y acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de reforzar la determinación de Europa en la lucha contra el abuso infantil con la presentación de la Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil.

1.2 En un dictamen previo ⁽¹⁾, el CESE formuló recomendaciones sobre la propuesta de Directiva. Aunque la prevención es uno de los objetivos de la Directiva, esta lo aborda de modo insuficiente. **La clave de la protección de los niños es la prevención en múltiples niveles.** Los niños víctimas de abusos sexuales no solo sufren una intolerable violación de su derecho a la integridad física, sino también terribles consecuencias de carácter social, emocional y psicológico de por vida. El objetivo del presente dictamen adicional es formular recomendaciones en materia de prevención.

1.3 El CESE reitera su llamamiento a todos los Estados miembros, **así como a la Unión Europea, en virtud del nuevo Tratado de Lisboa, para que firmen y ratifiquen urgentemente el Convenio del Consejo de Europa sobre la protección de los niños contra los abusos sexuales y la explotación sexual ⁽²⁾ y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía ⁽³⁾**, para reforzar la capacidad de la UE de prevenir el abuso sexual infantil.

1.4 La Unión Europea debe adoptar un enfoque consistente y unificado en la prevención del abuso sexual infantil en los Estados miembros. **El CESE exhorta a la Comisión Europea a que impulse la puesta en marcha de una estrategia de**

prevención de la Unión Europea contra el abuso sexual infantil que establezca el firme compromiso de los Estados miembros de la UE de proteger a los niños y hacerles más conscientes de sus derechos. Los objetivos de la Estrategia se deberían articular en torno a cuatro capítulos:

1. Educación

- Programas educativos de sensibilización dirigidos a los niños
- Formación y apoyo dirigidos a profesionales y voluntarios
- Formación dirigida a los medios de educación
- Programas de apoyo dirigidos a padres y madres
- Uso seguro de Internet

2. Medidas coercitivas y otras estructuras de apoyo

- Investigación
- Teléfono para denunciar la desaparición de niños
- Sistema de alerta para niños desaparecidos
- Cuerpo de seguridad internacional

3. El papel de la sociedad civil

- Financiación adicional para desarrollar los programas existentes
- Campaña de sensibilización de la opinión pública

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, por la que se deroga la Decisión marco 2004/68/JAI», DO C 48 de 15.2.2011, pp. 138-144.

⁽²⁾ Dicho convenio no ha sido firmado por la República Checa ni Letonia, ni ha sido aún ratificado por quince Estados miembros: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Dicho protocolo aún no ha sido ratificado por los siguientes Estados miembros: República Checa, Finlandia e Irlanda (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en).

4. Investigación y normalización

- Órgano europeo de intercambio de información
- Puntos de vista y opiniones de los niños
- Normas de seguridad para Internet y eliminación de contenidos de pornografía infantil

1.5 Las medidas que se contemplan en este dictamen no son exhaustivas⁽⁴⁾. El CESE aplaude el trabajo de tantos agentes de la sociedad civil, especialmente ONG, consistente en establecer medidas para la prevención. Son tantos los ejemplos de mejores prácticas que es imposible citarlos todos en este dictamen. Sin embargo, todos ellos tienen un valor incalculable para que otros aprendan de ellos. Es por ello que el CESE ha elaborado una base de datos con información al respecto⁽⁵⁾.

2. Contexto y objetivos

2.1 La aspiración clave de las medidas preventivas debe ser la erradicación del abuso sexual infantil. Todas las políticas deben integrar los principios de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. A los efectos de dicha Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

2.2 El abuso sexual infantil se puede manifestar de varias formas: incesto y abuso sexual, pornografía, prostitución, trata de seres humanos, corrupción y violencia sexual perpetrada por otros menores⁽⁶⁾. La cuestión del abuso debe tratarse en varios niveles: local, nacional, europea y mundial. Pero las medidas preventivas deben coordinarse y ser coherentes en todos ellos. Es preciso realizar un seguimiento constante de las medidas preventivas para asegurarse de que se ajustan a la evolución de las estructuras y de las mejores prácticas y que responden a las nuevas ocasiones de perpetrar abusos de niños (por ejemplo, las nuevas tecnologías).

2.3 Los niños son particularmente vulnerables a todo tipo de abusos y es más fácil que se vean perjudicados que los adultos por los delitos comunes, incluida la violencia sexual y la violación. Aunque se carece de estadísticas, los datos disponibles indican que, **en Europa, aproximadamente uno de cada cinco niños sufre abusos sexuales** al menos una vez durante su infancia⁽⁷⁾. Se calcula que en torno al 70-85 % de los casos la víctima conoce a su agresor, dato que debería tomarse especialmente en cuenta en el marco de las medidas preventivas. Se trata de algo que afecta a ambos sexos, a todos los grupos étnicos y a todas las comunidades. Algunos estudios indican que los abusos sexuales se inician a menudo cuando el menor tiene doce o trece años, aunque muchas de las estrategias de prevención relativas a los menores se centran especialmente en niños más pequeños. Los niños vulnerables (a saber, los niños con discapacidad, confiados a la asistencia pública, separados o víctimas del tráfico de menores, con problemas relacionados con las drogas o el alcohol) y aquellos socialmente desfavore-

cidos o que ya han sufrido abusos suelen correr mayor riesgo de sufrir abusos.

2.4 La UE reconoce los derechos del niño en el artículo 3 (Tratado UE) del Tratado de Lisboa y en el artículo 24 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que establece una obligación positiva de garantizar la protección del interés superior del niño. Esto se ha traducido en una política específica sobre la promoción, protección y aplicación de los derechos de la infancia⁽⁸⁾.

2.5 El CESE acoge con satisfacción la Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño, recientemente publicada por la Comisión Europea. Basada en los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales, la agenda sitúa los derechos del niño en el corazón de políticas sobre cuestiones clave, incluida la seguridad en Internet y la protección frente al tráfico de seres humanos.

2.6 Un objetivo clave del presente dictamen es destacar que las medidas de «prevención» son posibles y que hay muchas partes interesadas trabajando duramente en este ámbito. El CESE aplaude el trabajo de tantos agentes de la sociedad civil, especialmente ONG, consistente en establecer medidas para la prevención. Son tantos los ejemplos de mejores prácticas que es imposible citarlos todos en este dictamen. Sin embargo, todos ellos tienen un valor incalculable para que otros aprendan de ellos, para basarse en su experiencia y para movilizar la actuación de la sociedad civil. Por esta razón, el CESE ha elaborado una base de datos con información al respecto⁽⁹⁾.

3. Observaciones generales – Medidas preventivas

3.1 Las medidas preventivas deberían ser globales, centrarse en los niños y aplicarse en la fase más temprana posible con el mínimo grado de intervención. Son muchas las iniciativas que se pueden respaldar. El CESE anima a la Comisión Europea a adoptar y poner en práctica una estrategia de prevención de la Unión Europea contra el abuso sexual infantil que siga un enfoque coordinado en todos los Estados miembros basado en los objetivos articulados en torno a los cuatro capítulos descritos más adelante.

3.2 El CESE reconoce que luchar contra el delito de abuso sexual infantil es extremadamente difícil. Esta forma de abuso a menudo resulta invisible dada su naturaleza intrínsecamente clandestina y la escasez de denuncias presentadas por las víctimas debida a los complejos sentimientos de vergüenza o miedo, o a la falta de conocimiento sobre sus derechos. Internet y otras tecnologías brindan nuevas ocasiones a los abusadores y a la producción y distribución de pornografía infantil. La facilidad para viajar ofrece la ocasión a los abusadores de dirigirse a los niños más vulnerables. El nivel de sofisticación y organización

⁽⁴⁾ Se han elaborado tras consultar a la *Children's Rights Alliance Ireland*, un conglomerado de aproximadamente 90 organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a velar por los derechos y las necesidades de los menores en Irlanda, que abogan por la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño: www.childrensrights.ie, y ONG europeas que trabajan en este ámbito.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/prevent-child-abuse>

⁽⁶⁾ Campaña del Consejo de Europa contra el abuso sexual infantil www.coe.int/t/dg3/children/1in5/source/Outline_en.pdf.

⁽⁷⁾ Ibid.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, la Estrategia de la UE para la juventud, que aborda los asuntos relacionados con la juventud desde una perspectiva política intersectorial y refuerza la cooperación en todos los niveles de la actividad política: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_es.htm.

⁽⁹⁾ Véase nota 6.

de los abusadores es cada vez mayor, por lo que los niños más pequeños corren cada vez más riesgo. Los servicios de protección de la infancia están al corriente de aproximadamente el 10 % de los abusos que se producen⁽¹⁰⁾. Quienes abusan sexualmente de los niños son de las más diversas procedencias y la mayoría de ellos nunca ha sido condenado por ningún delito de abusos sexuales⁽¹¹⁾.

3.3 La prevención primaria, que se lleva a cabo antes de que se perpetren abusos de niños, debería centrarse en los niños más vulnerables que corren el riesgo de sufrir abusos actualmente o en el futuro. Las medidas directas como la educación pública o la intervención precoz son solo el primer paso; también se deberían adoptar medidas para prevenir la victimización secundaria y, en su caso, **romper el «ciclo de abusos»**. Asimismo, conviene prestar especial atención al tratamiento de los abusadores o los abusadores en potencia.

3.4 Dado que la mayoría de los abusos se perpetra en un marco familiar o comunitario⁽¹²⁾, estos pueden constituir un delito muy organizado en el que participan múltiples abusadores. Todo ello puede ser enormemente lucrativo; el tráfico de seres humanos es la tercera forma de delincuencia internacional más extendida a escala mundial⁽¹³⁾. En el mundo existen aproximadamente 2,5 millones de víctimas del tráfico de seres humanos⁽¹⁴⁾. Se estima que el 43 % de ellos son explotados sexualmente y que casi la mitad son menores⁽¹⁵⁾. A menudo, el abuso sexual infantil es un delito que no conoce fronteras, por lo que debe afrontarse sin atender a los límites nacionales.

3.5 Es vital contar con la participación de los niños y jóvenes, para garantizar así que sus opiniones se escuchan y se integran en las estrategias preventivas. Ya hay muchos modelos de este tipo en funcionamiento⁽¹⁶⁾. Hablar el lenguaje de los jóvenes les anima a dialogar más abiertamente sobre el tema y les ayuda a superar este tabú.

4. Capítulo 1: educación

4.1 El CESE recomienda que todos los niños en los Estados miembros se beneficien de programas educativos de sensibilización sobre el abuso sexual de menores. Es esencial informar a los niños de una manera adecuada para su edad y permitirles expresarse sobre el abuso sexual.

4.2 En otros ámbitos, los programas educativos han demostrado ser un éxito como estrategia de prevención primaria. Brindan una excelente oportunidad de prevenir y son perfectos para fomentar las denuncias. En la medida de lo posible, los

programas educativos de sensibilización pueden integrarse en programas existentes, como «Stay Safe»⁽¹⁷⁾ y «SPHE»⁽¹⁸⁾. Los programas deberían:

- adaptarse en función de las etapas de desarrollo, incorporar el desarrollo sexual sano y evitar la victimización con el objetivo de incrementar la autonomía de los niños;
- centrarse especialmente en los niños en lugar de en los padres y prestar particular atención a los niños más mayores;
- dar cabida a enfoques de prevención específicos para los niños más expuestos a riesgos;
- enlazarse con mecanismos de asesoramiento de acceso directo y fácil para los niños, que sirvan para presentar quejas o denuncias⁽¹⁹⁾;
- conectarse con los servicios de apoyo necesarios, que dispongan de un nivel de plantilla suficiente;
- someterse a seguimientos y evaluaciones periódicas a la luz de las nuevas mejores prácticas.

4.3 El CESE urge a los Estados miembros a obligar a todos los profesionales y voluntarios que trabajan con niños a asistir a cursos de formación sobre la prevención del abuso sexual infantil, especialmente en las fuerzas y cuerpos de seguridad, el sector sanitario y el de la educación (ya sea formal o no). Las organizaciones profesionales, los sindicatos y los interlocutores sociales tienen un cometido que desempeñar, así como las organizaciones religiosas, deportivas y recreativas. Se deberían poner a disposición de las personas que trabajan con víctimas infantiles mecanismos de apoyo adecuados, que incluyan supervisión y respaldo psicológico frecuentes.

4.4 El CESE recomienda que se proporcionen programas educativos dirigidos a los medios de comunicación. También se deberían elaborar unas orientaciones de carácter ético relativas a las denuncias.

4.5 Asimismo, se deberían desarrollar programas de apoyo a padres y madres para ayudarles a ellos y a otros familiares y evitar que se cometan abusos infantiles. Se debería informar a padres y madres sobre las posibles medidas preventivas en el marco de la atención sanitaria prenatal y de maternidad.

⁽¹⁰⁾ Discurso pronunciado por el Secretario General Adjunto del Consejo de Europa con ocasión del 5º Foro europeo para los derechos de la infancia, Italia (noviembre de 2010): www.coe.int/t/dc/press/news/20101129_disc_sga_en.asp.

⁽¹¹⁾ Finkelhor, «The Prevention of Childhood Sexual Abuse» (2009), p. 178.

⁽¹²⁾ Véase nota 6.

⁽¹³⁾ ECPAT International, Ficha - Tráfico sexual de menores en el Reino Unido.

⁽¹⁴⁾ OIT, estadísticas sobre trabajo forzado (2007).

⁽¹⁵⁾ Discurso de Viviane Reding titulado «Un compromiso renovado con los derechos de los menores» (octubre de 2010): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/550&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo, «Kiko and the Hand» («Kiko y la Mano») del Consejo de Europa.

⁽¹⁷⁾ Se trata de un programa sobre seguridad personal destinado a las escuelas primarias de Irlanda para prevenir el abuso infantil: www.staysafe.ie.

⁽¹⁸⁾ Social, Personal and Health Education es un programa que se lleva a cabo en las escuelas primarias irlandesas para respaldar el desarrollo personal, la salud y el bienestar: www.sphe.ie.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, el informe del Ponente Especial sobre la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil y del Representante Especial del Secretario General sobre Violencia contra los niños sobre mecanismos de asesoramiento de fácil acceso para los niños que sirvan para presentar quejas o denuncias: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-56.pdf>. También la Resolución 2005/20 del Ecosoc de las Naciones Unidas Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf.

4.6 Entre las iniciativas que respalda el CESE figuran el programa de la Comisión Europea «Una Internet más segura»⁽²⁰⁾ y las redes Insafe⁽²¹⁾ e INHOPE⁽²²⁾ destinadas a fomentar el uso seguro de Internet por parte de los niños y de la sociedad en general⁽²³⁾.

5. Capítulo 2: aplicación de la ley y otras estructuras de apoyo

5.1 El CESE recomienda que los Estados miembros adopten un enfoque coherente en lo que respecta a la aplicación de la ley, transmisión de la información y cooperación entre fuerzas y cuerpos de seguridad y las organizaciones internacionales oficiales. Ello debería abarcar los acuerdos bilaterales de cooperación, instrumentos informáticos de seguimiento más eficaces y mejores mecanismos de investigación. La duración de los procedimientos judiciales puede disuadir de denunciar los eventuales abusos. Para evitar largas esperas, se debería dar prioridad a los casos de abuso sexual infantil. Se debería considerar seriamente la posibilidad de celebrar juicios sin la presencia de las víctimas. Es necesario organizar con urgencia formaciones adecuadas dirigidas a las fuerzas y cuerpos de seguridad que trabajan en el ámbito del abuso sexual infantil y crear protocolos de intervención que eviten la victimización secundaria. La existencia de normas coherentes de alcance europeo contribuirá a evitar que los abusadores se desplacen de un Estado miembro a otro. A escala mundial, la «Operación Rescate» emprendida recientemente por Europol, entre otros, ha permitido localizar a más de 200 menores⁽²⁴⁾, lo cual indica que la Unión Europea puede servir de punta de lanza.

5.2 Es indispensable adoptar un enfoque coherente en la investigación de todos aquellos que trabajan con niños para colmar las lagunas jurídicas entre los Estados miembros. Debería ser obligatorio llevar a cabo pruebas para detectar si las personas han cometido delitos contra la integridad de los niños, incluida la detección de «información no probatoria» (información sobre individuos a los que se les considera un riesgo para los niños pero que no han sido condenados por abuso de menores). Como en su dictamen anterior⁽²⁵⁾, el Comité se refiere a un modelo de acuerdos de protección pública entre varias agencias (*Multi-Agency Public Protection Arrangements*, MAPPA)⁽²⁶⁾.

5.3 Se ha creado un teléfono para denunciar la desaparición de niños, aunque de momento solo es operativo en dieciséis Estados miembros. Los otros once deben garantizar sin demora un teléfono de calidad de este tipo⁽²⁷⁾. Dicho servicio debe

disponer de fondos suficientes y estar vinculado a los servicios de apoyo que sean necesarios. También podría considerarse la posibilidad de extenderlo más allá de la UE.

5.4 Pese a existir modelos de trabajo eficaces en determinados Estados miembros⁽²⁸⁾, el CESE recomienda la creación de un sistema de alerta para localizar a niños desaparecidos coordinado a escala europea, similar al *Amber Alert* de Estados Unidos⁽²⁹⁾.

5.5 El CESE reitera su llamamiento a crear un cuerpo de seguridad internacional dedicado a investigar los abusos sexuales infantiles en todo el mundo, identificar a las víctimas y perseguir a los abusadores⁽³⁰⁾.

6. Capítulo 3: el papel de la sociedad civil

6.1 Prevenir el abuso sexual infantil es responsabilidad de todos en la sociedad. El CESE recomienda que los organismos estatales y las partes interesadas de la sociedad civil sigan trabajando de manera conjunta para aplicar medidas dirigidas a prevenir el abuso infantil. El CESE respalda iniciativas como «One in Five» («Uno/a de cada cinco»)⁽³¹⁾ o «The Underwear Rule» («La Regla de la Ropa Interior»)⁽³²⁾ del Consejo de Europa. En el ámbito de las ONG, encontramos importantes ejemplos de actuación de la sociedad civil: las organizaciones *Stop It Now!*⁽³³⁾, la británica *Barnardo's* (con campañas específicas como «Cut Them Free»⁽³⁴⁾ [«Libéralos»]), *ECPAT International* o *The Body Shop* (con la campaña «Stop Sex Trafficking of Children and Young People»⁽³⁵⁾ [«Acabar con el tráfico sexual de niños y jóvenes»]).

6.2 Empresarios, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil tienen la importante obligación de establecer normas claras para garantizar que no se tolera el abuso sexual infantil en los lugares de trabajo⁽³⁶⁾. Combatir este delito es una cuestión de responsabilidad social colectiva para los empresarios. Industrias como la turística o la hotelera también tienen un cometido importante que desempeñar⁽³⁷⁾. El CESE propone que las organizaciones se adhieran a la declaración de valores que propuso anteriormente⁽³⁸⁾ y que está recogida en la base de

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm.

⁽²¹⁾ Se trata de una red europea de centros de sensibilización que fomenta el uso seguro y responsable de internet por parte de los jóvenes www.saferinternet.org.

⁽²²⁾ Iniciativa mediante la cual se puede proporcionar información de manera anónima sobre contenidos ilegales en internet, incluido el abuso sexual de menores: www.inhope.org.

⁽²³⁾ La ONG belga Child Focus de Bélgica está llevando a cabo una iniciativa similar.

⁽²⁴⁾ Una operación policial emprendida a escala mundial permite localizar y rescatar a más de 200 menores: <https://www.europol.europa.eu/content/press/more-200-children-identified-and-rescued-worldwide-police-operation-465>.

⁽²⁵⁾ DO C 317 de 23.12.2009, pp. 43-48.

⁽²⁶⁾ Se trata de un modelo procedente del Reino Unido con arreglo al cual varias agencias participan en la evaluación y gestión de los ofensores sexuales en la comunidad.

⁽²⁷⁾ http://www.missingchildreneurope.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46:news01&catid=1:latest-news&Itemid=68.

⁽²⁸⁾ Por ejemplo, el denominado «Child Alert» de Bélgica: www.childalert.be.

⁽²⁹⁾ www.amberalert.gov.

⁽³⁰⁾ Véase nota 1.

⁽³¹⁾ El CESE ha aceptado traducir los documentos de esta campaña del Consejo de Europa a varias lenguas.

⁽³²⁾ www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_en.asp y www.underwearrule.org.

⁽³³⁾ La campaña para el Reino Unido e Irlanda, cuya gestión corre a cargo de la *Lucy Faithfull Foundation*, se centra en la prevención del abuso sexual de menores: www.stopitnow.org.uk. Véase, asimismo, www.lucyfaithfull.org.

⁽³⁴⁾ www.barnardos.org.uk/get_involved/campaign_form/cutthemfree.htm.

⁽³⁵⁾ Está campaña mundial ha recogido 2,3 millones de firmas en la Unión Europea (22 de junio de 2011).

⁽³⁶⁾ Artículo 3 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

⁽³⁷⁾ Por ejemplo, *Accor Hotels* y la Organización Mundial del Turismo.

⁽³⁸⁾ Anexo 1 al Dictamen del CESE sobre el tema «Protección de los niños expuestos al riesgo de los delincuentes sexuales viajeros» (DO C 317 de 23.12.2009, pp. 43-48).

datos que elaboró sobre mejores prácticas en los Estados miembros. El CESE ⁽³⁹⁾ reitera la necesidad de asignar financiación adicional para ampliar y desarrollar programas que lleven a cabo los interlocutores de la sociedad civil.

6.3 Convendría organizar una campaña de sensibilización de la opinión pública a escala mundial cuyo objetivo fuera fomentar las denuncias de abusos sexuales infantiles. La campaña debería ir acompañada de un teléfono internacional gratuito con un mecanismo de denuncia en línea ⁽⁴⁰⁾ que podría funcionar de manera similar a la red creada por *Child Helpline International*. Dicho teléfono debería estar vinculado a los necesarios servicios de apoyo.

6.4 La sociedad civil y los gobiernos pueden contribuir a aumentar la concienciación sobre los abusos sexuales a los niños y a crear una cultura de prevención promoviendo activamente el Día Mundial para la Prevención del Abuso contra los Niños, que se celebra el 19 de noviembre de cada año ⁽⁴¹⁾.

7. Capítulo 4: investigación y normalización

7.1 El CESE aboga por reforzar la investigación para colmar la falta de datos sobre el abuso sexual infantil, proporcionar una idea más clara de los perfiles de las víctimas y los abusadores y poner en común las mejores prácticas. Actualmente, gran parte de la información la proporcionan las fuerzas y cuerpos de seguridad. Se debería crear un órgano europeo de intercambio de información que informara sobre la investigación en materia de prevención de abusos sexuales infantiles, cuestiones relativas

a políticas y prácticas llevadas a cabo, similar a la *National Child Protection Clearinghouse* de Australia ⁽⁴²⁾ o la *Child Welfare Information Gateway* de Estados Unidos ⁽⁴³⁾. Este órgano se basaría en la labor desarrollada en el marco de proyectos individuales, como el «Proyecto europeo sobre captación de menores por Internet con fines sexuales» (*European Online Grooming Project*) o el trabajo llevado a cabo a nivel nacional, como la fundación belga *Child Focus* ⁽⁴⁴⁾. Disponer de definiciones comunes y de alcance europeo ayudaría a fomentar el intercambio y la comparación de datos.

7.2 La investigación de los abusos sexuales de menores debería recabar los puntos de vista y opiniones de los niños ⁽⁴⁵⁾.

7.3 El CESE aboga por establecer normas de seguridad para Internet claras y de alcance europeo. En el contexto de «animar a los proveedores de servicios de Internet a desarrollar con carácter voluntario códigos de conducta y directrices para bloquear el acceso a esas páginas de Internet» ⁽⁴⁶⁾, el CESE quiere hacer hincapié en que la prioridad debe ser eliminar el contenido en el origen y bloquear el acceso a esas páginas solo cuando no sea posible eliminarlo (al estar situado fuera de la UE). En el territorio de la UE esta prioridad debería convertirse en una disposición legal, si es que la industria, las empresas proveedoras de servicios de Internet y los agentes económicos y financieros, tales como las entidades emisoras de tarjetas de crédito, se toman en serio su compromiso de luchar contra este tipo de abusos. El CESE anima a los proveedores de redes sociales a suscribir los «Principios de la UE para unas Redes Sociales más Seguras» (2009) ⁽⁴⁷⁾.

7.4 El CESE solicita a la Comisión Europea que coordine la acción para lograr un enfoque coherente en toda la UE.

Bruselas, 26 de octubre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁹⁾ Véase nota 1.

⁽⁴⁰⁾ Véase nota 25.

⁽⁴¹⁾ http://www.woman.ch/index.php?page=children_19nov&hl=es_ES

⁽⁴²⁾ www.aifs.gov.au/nch.

⁽⁴³⁾ www.childwelfare.gov/index.cfm.

⁽⁴⁴⁾ www.stopchildporno.be.

⁽⁴⁵⁾ Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

⁽⁴⁶⁾ Véase nota 1.

⁽⁴⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf.

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2012/C 24/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo» (texto refundido) COM(2011) 320 <i>final</i> — 2008/0244 (COD)	80
2012/C 24/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera» COM(2011) 482 <i>final</i> — 2011/0211 (COD)	81
2012/C 24/18	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° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera» COM(2011) 481 <i>final</i> — 2011/0209 (COD)	83
2012/C 24/19	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° 1198/2006 del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Pesca, en lo que atañe a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades con respecto a su estabilidad financiera» COM(2011) 484 <i>final</i> — 2011/0212 (COD)	84
2012/C 24/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior» COM(2011) 128 <i>final</i>	85
2012/C 24/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — La normativa de gobierno corporativo de la UE» COM(2011) 164 <i>final</i>	91
2012/C 24/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: Acta del Mercado Único — Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza — «Juntos por un nuevo crecimiento» COM(2011) 206 <i>final</i>	99
2012/C 24/23	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 — Desarrollo de la dimensión europea en el deporte» COM(2011) 12 <i>final</i>	106
2012/C 24/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» COM(2011) 244 <i>final</i>	111
2012/C 24/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 302/2009 por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo» COM(2011) 330 <i>final</i> — 2011/0144 (COD)	116

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 24/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad y los alimentos para usos médicos especiales» COM(2011) 353 <i>final</i> — 2011/0156 (COD)	119
2012/C 24/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano» COM(2011) 385 <i>final</i> — 2011/0170 (NLE)	122
2012/C 24/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El funcionamiento y la aplicación de los derechos establecidos para los pasajeros del transporte aéreo»	125
2012/C 24/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (versión refundida) COM(2011) 402 <i>final</i> — 2011/0187 (COD)	131
2012/C 24/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la eficiencia energética y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE» COM(2011) 370 <i>final</i> — 2011/0172 (COD)	134
2012/C 24/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa» COM(2011) 222 <i>final</i>	139
2012/C 24/32	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco — Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» COM(2011) 144 <i>final</i>	146
2012/C 24/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Medidas preventivas para la protección de los niños contra los abusos sexuales» (Dictamen adicional)	154

Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

