



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

498º Pleno del CESE de los días 29 y 30 de abril de 2014

2014/C 311/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Medidas intergeneracionales e interculturales para promover la integración social de los ciudadanos jóvenes de la UE que se trasladan por motivos laborales a otro Estado miembro (Dictamen de iniciativa)	1
2014/C 311/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Empleabilidad de los jóvenes — Adecuar la formación a las necesidades del sector industrial en tiempos de austeridad».	7
2014/C 311/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El regreso de la industria a la UE en el marco de la reindustrialización»	15
2014/C 311/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Cambios industriales en el sector farmacéutico europeo».	25
2014/C 311/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Combatir el trabajo forzoso en Europa y en el mundo: ¿qué papel corresponde a la UE? — Contribución del CESE a la conferencia de la OIT de 2014 (Dictamen de iniciativa)	31
2014/C 311/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Protección de los consumidores y tratamiento adecuado del sobreendeudamiento para evitar la exclusión social» (Dictamen exploratorio)	38

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

498º Pleno del CESE de los días 29 y 30 de abril de 2014

2014/C 311/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Por un renacimiento industrial europeo» [COM(2014) 14 final]	47
---------------	---	----

2014/C 311/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 715/2007 y (CE) n° 595/2009 en lo que respecta a la reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos de carretera [COM(2014) 28 <i>final</i> — 2014/0012 (COD)].	55
2014/C 311/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación [COM(2014) 33 <i>final</i>].	59
2014/C 311/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países [COM(2013) 812 <i>final</i> — 2013/0398 (COD)]	63
2014/C 311/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, n° 254/2002, (CE) n° 2347/2002 y (CE) n° 1224/2009, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1434/98 del Consejo en lo concerniente a la obligación de desembarque [COM(2013) 889 <i>final</i> — 2013/0436 (COD)].	68
2014/C 311/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos [COM(2013) 892 <i>final</i> — 2013/0433 (COD)], sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales [COM(2013) 893 <i>final</i> — 2013/0434 (APP)], y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos [COM(2013) 894 <i>final</i> — 2013/0435 (COD)]	73
2014/C 311/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo “Conectar Europa”» [COM(2013) 940 <i>final</i>]	82

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

498° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 29 Y 30 DE ABRIL DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Medidas intergeneracionales e interculturales para promover la integración social de los ciudadanos jóvenes de la UE que se trasladan por motivos laborales a otro Estado miembro (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 311/01)

Ponente: **Renate HEINISCH**

El 19 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

Medidas intergeneracionales e interculturales para promover la integración social de los ciudadanos jóvenes de la UE que se trasladan por motivos laborales a otro Estado miembro

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de abril de 2014.

En su 498° pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 30 de abril de 2014) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 187 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce que la creciente movilidad laboral de jóvenes ciudadanos de la UE representa la realización de una de las libertades fundamentales de la Unión Europea –de lo que no puede sino congratularse– y es cada vez más a menudo la consecuencia de una necesidad. Contribuye a remediar situaciones críticas en los mercados de trabajo tanto de los países de origen como de los países de acogida. Los jóvenes trabajadores migrantes contribuyen al desarrollo económico y social del país de acogida y además aportan una riqueza inmaterial: la diversidad que ofrece nuevas oportunidades para las empresas y para la sociedad.

1.2 Aunque de esta manera los jóvenes trabajadores migrantes aprovechan las oportunidades laborales que se les presentan, y pese a que en su mayoría se integran sin problemas en su puesto de trabajo en el país de acogida, la integración extralaboral en la nueva sociedad y el nuevo entorno vital plantea nuevos desafíos para la sociedad. La composición del colectivo de jóvenes de la UE que trabajan en Estados miembros distintos del suyo es heterogénea. Todos ellos tienen derecho a recibir apoyo en la fase de integración: en particular, quienes poseen competencias lingüísticas y medios económicos más limitados.

1.3 El CESE estima que se debe prestar una mayor atención a las necesidades y dificultades específicas de los jóvenes ciudadanos de la UE que se han incorporado a un puesto de trabajo en otro Estado miembro –y que no van a permanecer en el país de acogida meramente de forma transitoria–, en lo que se refiere a su participación e implicación en la sociedad. De otro modo, podrían surgir problemas cada vez más graves tanto para los afectados como para los países de acogida.

1.4 El CESE advierte a las instituciones de la UE y a los Estados miembros del crecimiento de la xenofobia y el racismo contra las minorías y los inmigrantes, y reclama que se actúe con determinación contra estas conductas y los grupos que lo promueven.

1.5 Se insta a la Comisión Europea a que apoye a los Estados miembros en sus esfuerzos por establecer políticas de integración más eficaces para este grupo de jóvenes migrantes de la UE que ya han encontrado trabajo en otro Estado miembro de la Unión, recurriendo al refuerzo del intercambio de experiencias y el diálogo. A tal fin, el CESE desea que se refuercen los programas financiados en el marco de «Tu primer trabajo EURES».

1.6 La integración es un proceso de naturaleza social que se desarrolla en la relación entre las personas y los grupos, y es de carácter bidireccional pues implica tanto a los inmigrantes como a la sociedad de acogida.

1.7 En primer lugar la Comisión Europea debería facilitar el intercambio de buenas prácticas y elaborar una documentación que incluya políticas y prácticas de eficacia probada para apoyar a estos jóvenes trabajadores inmigrantes en sus esfuerzos por integrarse socialmente. En este orden de cosas, podría reconocerse y ponerse de manifiesto la importancia que revisten las estrategias y proyectos interculturales e intergeneracionales en el marco de una «cultura de bienvenida» de los países como medidas de apoyo especialmente prometedoras.

1.8 La UE ha aprobado nuevos instrumentos contra la discriminación de los ciudadanos europeos que ejercen el derecho a la libre circulación que deben ser aplicados eficazmente a nivel nacional, pues no es integradora la sociedad que permite la discriminación contra los inmigrantes.

1.9 La Comisión debería poner estas políticas y prácticas contrastadas a disposición de los Estados miembros con la recomendación de que las hagan suyas de manera creativa. Debería instarse a los Estados miembros a que comuniquen a la Comisión Europea las medidas que las diferentes partes interesadas han aplicado con éxito en sus territorios a fin de que la Comisión puede seguir ampliando su documentación y profundizando así el intercambio de experiencias.

1.10 El CESE recomienda a la Comisión que en una etapa posterior examine si es posible concebir otras modalidades de actuación y cómo deberían llevarse a la práctica. En particular, debería elaborar orientaciones sobre la manera de incorporar estrategias y prácticas innovadoras y de eficacia contrastada en las iniciativas, fondos, plataformas y programas de la Unión Europea en vigor y sobre cómo estos podrían servir para promocionarlas.

1.11 El CESE propone a la Comisión que apoye las actuaciones de los interlocutores sociales y de la sociedad civil que tienen un papel importante en la integración a través de la acogida y la participación de los inmigrantes.

1.12 El CESE considera que la Comisión Europea debería velar por que los propios jóvenes participen de forma adecuada –a través de sus organizaciones de la sociedad civil– en los procesos de planificación y decisión sobre este asunto, a fin de garantizar que las necesidades y dificultades del grupo destinatario puedan también articularse en grado suficiente y abordarse con garantía de buenos resultados.

1.13 A los interlocutores sociales y las propias empresas que dan trabajo a jóvenes extranjeros les corresponde sin duda una gran responsabilidad. El CESE desea que participen en mayor medida en la formulación de los programas de integración que respondan en mayor medida a las necesidades de los trabajadores jóvenes.

2. Introducción

2.1 Los ciudadanos jóvenes de la UE se mueven cada vez más y muchos abandonan su país de origen –en la mayoría de los casos a causa de una situación laboral desoladora (pero no necesariamente solo por este motivo)– para encontrar trabajo en otro Estado miembro. De este modo, ejercen su derecho fundamental a la libre circulación dentro de la Unión, hacen realidad el objetivo de una mayor movilidad laboral en la UE y aprovechan las oportunidades que esta ofrece. Pese a estar jurídicamente equiparados a los ciudadanos del país de acogida, deben afrontar no obstante retos muy particulares y tienen necesidades específicas.

2.2 La composición del colectivo de jóvenes de la UE que trabajan en Estados miembros distintos del suyo es heterogénea. Estas personas son en realidad jóvenes con una buena formación, pero también hay jóvenes con un grado de instrucción escaso y dificultades económicas que, al fin y al cabo, han dado el valiente paso de construir un futuro fuera de su país de origen. Sobre todo estos últimos encuentran mayores dificultades de integración ya que a menudo no tienen competencias lingüísticas suficientes o no disponen de los medios económicos necesarios para labrarse una posición social sólida en el país de destino.

2.3 Por consiguiente, es necesario que estos jóvenes tengan la posibilidad de integrarse bien en la sociedad con el fin de implicarse en la realidad social del país receptor, que apenas conocen en el momento de su llegada, y poder participar en ella activamente, es decir, experimentar aspectos importantes de la ciudadanía en su nuevo entorno.

2.4 La Comisión Europea con la acción «Tu primer trabajo EURES» (YfEJ), prevista en el ámbito de las iniciativas emblemáticas «Juventud en movimiento» y la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, promueve la movilidad profesional de los jóvenes a fin de realizar el objetivo, fijado por la Estrategia Europa 2020, de una tasa de empleo del 75 % y de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo europeos.

2.5 El dictamen de iniciativa aborda un problema muy específico que hasta ahora se había considerado secundario: la integración sociocultural en un nuevo entorno de vida gracias a una participación y una implicación lo más amplias posible en la sociedad de acogida. Sin embargo, el CESE reconoce al mismo tiempo la necesidad de examinar en otro dictamen los costes sociales y otras repercusiones que podrían derivarse de la movilidad laboral y la migración, en particular la de los jóvenes, para los países y regiones de origen.

2.6 El dictamen debe fomentar una mayor sensibilización hacia este aspecto importante de la integración de los jóvenes trabajadores inmigrantes de la UE tanto en los países de acogida y de origen como a escala de la Unión. Se subraya la urgencia de actuar de manera adecuada con el objetivo de desarrollar, a partir de la comparación de planteamientos individuales y de experiencias muy específicas, ideas basadas en hechos probados y orientadas a la obtención de resultados en los Estados miembros, así como de lograr que sean promovidas por la Unión.

2.7 Algunas empresas y países de acogida ofrecen medidas de ayuda muy efectivas que, no obstante, se concentran principalmente en aspectos relacionados con el lugar de trabajo. Solo en casos excepcionales van acompañadas de conceptos basados en una «cultura de bienvenida» de carácter general. En el marco de «Tu primer trabajo EURES» (YfEJ) se promueven programas para la integración de jóvenes trabajadores organizados por los empleadores (cursos de lenguas y formación para la integración con asistencia administrativa, ayudas al traslado). Sigue existiendo aún una amplia carencia de estrategias, estructuras, métodos y experiencias para poder apoyar y promover de forma eficaz, así como ayudar realmente, a estos jóvenes en su integración en la sociedad y la cultura del país de acogida.

2.8 Las ideas y medidas correspondientes deben orientarse a aspectos intergeneracionales e interculturales. Tales medidas pueden contribuir decisivamente a la integración y al ejercicio de la ciudadanía de la Unión en el país de acogida. Para ello deben aprovecharse en la medida de lo posible los conocimientos y experiencias adquiridos por las generaciones de mayor edad. En particular, los inmigrantes de diversos países de origen que ya se hayan integrado satisfactoriamente pueden aportar, gracias a la diversidad de sus raíces culturales, elementos innovadores de apoyo mutuo y formas diferenciadas de solidaridad.

2.9 Una integración social insatisfactoria y la ausencia de un reconocimiento de su identidad y sus necesidades específicas pueden dar lugar a problemas muy delicados tanto para los jóvenes como para la sociedad de acogida. Las esperanzas rotas y el cuestionamiento de las perspectivas suelen desembocar en la pérdida de la actitud positiva inicial hacia el país de acogida, pudiendo desarrollarse incluso opiniones y formas de comportamiento agresivas y radicales.

2.10 Por lo tanto, se debe transmitir a estos jóvenes el mensaje «sois valiosos para nosotros; sed bienvenidos; os ayudaremos» para contrarrestar la impresión de «aquí sois un problema y molestáis». Por otra parte habría que evitar que los jóvenes competentes y motivados emigren frustrados a terceros países y, de esta forma, se pierdan para la Unión Europea.

3. Desafíos y dificultades de los jóvenes en un país extranjero

3.1 Aunque la Unión Europea ya cuenta con buenos sistemas de asesoramiento y apoyo para la búsqueda de empleo por parte de los jóvenes dentro de la UE –como «Juventud en Movimiento», «EURES, el portal europeo de la movilidad profesional», etc.– y los países de acogida han desarrollado numerosas medidas a este respecto, estos programas se concentran predominantemente, si no en exclusiva, en aspectos relativos a la política laboral o se refieren al lugar de trabajo. Los demás ámbitos de la vida, dificultades y necesidades específicas de los jóvenes no se tienen en consideración o bien existen pocas o ninguna oferta de apoyo al respecto.

3.2 Una dificultad fundamental para los recién llegados al país de acogida consiste en que, en una fase inicial, no están familiarizados con las estructuras y procesos públicos y no conocen los hábitos sociales, como la cultura social, o las conocen de forma limitada. Este hecho, unido a las carencias lingüísticas existentes en la mayoría de los casos, dificulta enormemente el acceso a los derechos y prestaciones públicas, y conlleva el riesgo de sufrir desventajas económicas y sociales, particularmente fuera del entorno laboral.

3.3 En la vida cotidiana pueden surgir dificultades a la hora de encontrar alojamiento, en el acceso a servicios generales y especiales, como por ejemplo en el ámbito sanitario y social, así como en una amplia variedad de otras necesidades vitales, incluidas las actividades de ocio y la práctica confesional. Tales dificultades afectan a todos los trabajadores que se encuentran en un país distinto del suyo de origen;

3.4 Cuando las posibilidades de participación en la sociedad son insuficientes o difícilmente accesibles se produce un riesgo de aislamiento. Las dificultades empiezan en situaciones completamente cotidianas, y puede llegar hasta sufrir el rechazo, la discriminación y la distancia social y tener repercusiones psíquicas considerables, que conducen al aislamiento social y emocional. Todo ello resulta particularmente duro para estos jóvenes, puesto que no pueden recurrir al apoyo de su antigua red de conocidos como, por ejemplo, su familia de origen, su círculo de amigos habitual o el grupo formado por otras personas que se encuentran en su misma situación.

3.5 Así pues, una vía muy importante para lograr la integración en la sociedad de acogida consiste en la implicación efectiva en la vida social, por lo general mediante la participación en actividades sociales, políticas, culturales, deportivas o incluso confesionales, por ejemplo, en clubes, equipos, asociaciones, partidos y sindicatos. No obstante, con frecuencia existen distintas barreras que impiden que los jóvenes extranjeros participen sin problemas y a menudo no existen las iniciaciones, los ánimos y las presentaciones que serían necesarios. Esto puede producir fácilmente un empobrecimiento inmaterial de los inmigrantes jóvenes que puede tener consecuencias desastrosas.

3.6 A tal efecto el CESE considera indispensable reforzar la red EURES, que hasta ahora se ha mostrado insuficiente tanto respecto a la previsión de la demanda y de la oferta como respecto a lo que atañe al apoyo a la inserción e integración. Este último aspecto adquiere una mayor importancia con la reciente ampliación de la red EURES a los periodos de prácticas y al aprendizaje, lo que permite prever que cada vez más jóvenes participarán en los procesos de movilidad europea.

3.7 La cooperación entre los Estados de acogida y de origen puede generar una contribución fundamental al desarrollo de los programas de integración que, gracias a un enfoque holístico, permita una «migración consciente» favoreciendo la creación de redes interculturales transnacionales más próximas a los jóvenes trabajadores migrantes.

4. Ámbitos importantes para prestar un apoyo protector y beneficioso para los jóvenes trabajadores inmigrantes

4.1 Aparte del entorno vinculado al lugar del trabajo, atender a la necesidad que tienen los jóvenes trabajadores inmigrantes de establecer redes reporta muchas ventajas. Ello puede conseguirse mediante una comunicación estructurada o la organización de actividades locales o regionales a través de las cuales se pueda iniciar o promover el intercambio de experiencias, y la información recíproca acerca de derechos y obligaciones, dificultades y deficiencias, posibles soluciones, etc. Los medios sociales desempeñan una función importante en la creación de una nueva red de contactos.

4.2 Puesto que, en su gran mayoría, los jóvenes trabajadores inmigrantes están sumamente motivados y llenos de entusiasmo, debe ofrecérseles una amplia gama de posibilidades y vías sencillas para definir, desarrollar y poner en marcha sus propios proyectos empresariales. Para ello podrían contar con el apoyo de personas de mayor edad y experiencia – especialmente en lo relativo a posibilidades comerciales, condiciones técnicas y administrativas, financiación, contratación de personal, etc.– en el contexto socioeconómico del país de acogida.

4.3 Los temas de la participación e integración extralaborales de los jóvenes trabajadores extranjeros constituyen un ámbito muy diverso e importante que, sin embargo, las medidas de apoyo y promoción no tienen en cuenta. No basta con que los jóvenes adquieran en cursos las competencias lingüísticas básicas en el idioma del país anfitrión y que dominen el lenguaje especializado de su lugar de trabajo.

4.4 Se necesita mucho más para desenvolverse bien en el nuevo entorno de vida, satisfacer las necesidades personales y poder implicarse de forma activa en la sociedad. En particular, se requiere una información sólida, una orientación apropiada, una vinculación afectiva entre el idioma y una variedad de situaciones vitales concretas, así como un apoyo personal permanente que aporte confianza ante fracasos y decepciones.

4.5 El asesoramiento y las actividades de promoción, entre otras cosas, son determinantes para la búsqueda de vivienda en caso de conflictos en el entorno del hogar, para la organización general de la vida diaria, para resolver cuestiones financieras y fiscales, para la formación permanente, para las opciones de actividades sociales, culturales, profesionales o deportivas, para otras formas de ocio y con vistas al ejercicio de los derechos civiles y del compromiso político. En tales casos, tanto otros jóvenes extranjeros como los compatriotas con larga experiencia en el país anfitrión o los ciudadanos de mayor edad del país anfitrión que estén dispuestos a ofrecer su apoyo a título personal pueden prestar una ayuda sumamente valiosa.

4.6 A la hora de concebir las medidas de apoyo y asesoramiento es necesario diferenciar entre soluciones a dificultades y necesidades muy diversas. En primer lugar, en la mayoría de los casos nos encontramos ante dificultades iniciales de carácter más bien legal, material o técnico que deben salvarse con relativa facilidad si se cuenta con la ayuda adecuada. No obstante, resulta mucho más complicado superar los obstáculos del proceso de integración social, lo cual puede requerir un acompañamiento formal a largo plazo.

4.7 A la hora de tomar decisiones difíciles o en situaciones de conflicto puede ser muy importante que los jóvenes inmigrantes cuenten con la intermediación de personas de contacto –ya se trate de «padrinos» o «tutores», incluso también de consejeros del Programa EURES– de quienes puedan recibir consejo y con los que puedan desarrollar una relación de confianza. Lo determinante es que estas personas dispongan, por una parte, de experiencia intercultural y, de este modo, del entendimiento necesario y que, por otra, sean capaces de comunicarse de manera eficaz y posean la capacidad de prestar ayuda para que los jóvenes se ayuden a sí mismos.

5. Responsables y agentes de las medidas de apoyo

5.1 Sin duda, la gran responsabilidad reside en los interlocutores sociales y en las propias empresas que dan empleo a los jóvenes extranjeros. Estas pueden ofrecer asimismo consejo y ayudas concretas en el ámbito no laboral al alentar, especialmente a los empleados de mayor edad, a que cooperen con los jóvenes inmigrantes que trabajan en la empresa y los aconsejen en calidad de «tutores» o «padrinos», y también les presten su apoyo y ayuda sobre todo fuera del entorno laboral. Dado que sin ayudas económicas esto es prácticamente imposible para las pequeñas y medianas empresas, nos encontramos ante un reto particular para el cual deben encontrarse soluciones, por ejemplo, previendo la inclusión de tales actividades en los programas financiados en el marco de YFEJ («Tu primer trabajo EURES»).

5.2 Tradicionalmente, son casi siempre las organizaciones de la sociedad civil las que se ocupan de las dificultades extralaborales de las personas y crean posibilidades para una mejor integración social y una mayor cohesión de la sociedad. Estas organizaciones deben conceder a este importante grupo que desempeñará un papel destacado en el futuro un lugar más prominente en la concepción general de sus actividades mediante distintas ofertas, en especial en los ámbitos de las actividades sociales, culturales, deportivas y otros tipos de ocio centradas en las dificultades y necesidades específicas de los jóvenes trabajadores inmigrantes.

5.3 La colaboración entre personas con experiencia y jóvenes trabajadores inmigrantes constituye una gran ventaja tanto en el contexto del lugar de trabajo como en el ámbito extraprofesional. Los conocimientos y la capacidad de juicio de las personas mayores dispuestas a compartir sus experiencias con los jóvenes poseen un valor muy especial. Estos conocimientos no solo pueden permitir encontrar soluciones razonables para las dificultades, sino que constituyen asimismo una importante forma del diálogo que promueve la cohesión social, lo cual es sumamente útil para todos los interesados. Si los participantes en el diálogo cuentan además con un amplio espectro de trasfondos culturales, esto permite experimentar una sociedad abierta y multidimensional que ofrece acceso y posibilidades de participación a todos.

5.4 A pesar de los programas institucionales de ayudas y financiación ya existentes, un factor decisivo para el éxito de las medidas reside en las relaciones personales. Las experiencias personales, la comunicación directa, el compromiso individual, la confianza en la capacidad del otro y las vivencias en común son los catalizadores de una prometedora adaptación a un mundo laboral nuevo y, en particular, a una sociedad distinta. Garantizar ese tipo de ayuda personal individual mediante contactos interpersonales directos supone una tarea importante que se debe llevar a cabo en particular mediante la organización estructurada de un compromiso voluntario. Quién pueda o deba ser el responsable de esta tarea dependerá de la cultura del país de acogida.

5.5 Es importante no empeñarse en crear soluciones armonizadas ya sea a escala nacional o a escala europea. Nos encontramos ante necesidades y dificultades humanas que no están sujetas a normas, sino que requieren respuestas múltiples, flexibles y cada vez más innovadoras en función del origen de los interesados, de las circunstancias locales y de la situación de cada persona.

5.6 Por ejemplo, los denominados servicios de asesores voluntarios o «senior expert services»⁽¹⁾ pueden ofrecer una forma muy satisfactoria de ayuda personal: mediante estos servicios, los jubilados ponen voluntariamente a disposición de los jóvenes sus conocimientos profesionales y su experiencia en distintos ámbitos laborales — . La transmisión de competencias y el compromiso personal de los mayores promueven enormemente el entendimiento mutuo, la colaboración y el respeto entre generaciones, lo cual contribuye considerablemente a la cohesión social.

5.7 Para el éxito de las estrategias es importante que las ofertas existentes y las prácticas de éxito contrastado se documenten de forma sistemática, se evalúen sobre la base de hechos probados, se coordinen de manera esencial y se den a conocer mediante informaciones selectivas. Para tener éxito es imprescindible una cooperación estrecha entre todas las partes interesadas y unidades organizativas responsables, así como una participación permanente de las organizaciones de todos los interesados y afectados. En particular, el objetivo debe consistir en que las dificultades y necesidades específicas de los jóvenes trabajadores inmigrantes sean debidamente consideradas, que se conciben estrategias y medidas para alcanzar los objetivos establecidos, que se empleen los recursos de manera razonable y que se garantice el control de los resultados. Los jóvenes trabajadores inmigrantes deberían participar con capacidad de decisión en todas las decisiones y evaluaciones.

6. Observaciones y posibles medidas de la Comisión Europea

6.1 La movilidad de los jóvenes trabajadores materializa una de las libertades fundamentales de la Unión Europea. Los jóvenes aprovechan las oportunidades que se les presentan gracias a la migración laboral. Ello contribuye igualmente a mitigar los problemas que afronta el mercado de trabajo tanto de los países de origen como de los países de acogida. La situación particular de los jóvenes inmigrantes procedentes de Estados miembros de la UE que trabajan en otros Estados miembros, hecho que representa un factor muy importante para el futuro de Europa, debería documentarse, analizarse y comprenderse mejor.

6.2 En especial, debería prestarse más atención a la integración extralaboral de los jóvenes procedentes de otros Estados miembros de la UE en la sociedad del país de acogida en el que han encontrado trabajo, ya que esta plantea retos y dificultades considerables. Por consiguiente, la Comisión Europea debería actuar a nivel transnacional para sensibilizar, documentar y fomentar el intercambio de experiencias y el diálogo.

6.3 Debería instarse, pues, a la Comisión a que elabore, recurriendo a las medidas correspondientes, una documentación en la que incluya prácticas contrastadas que hayan permitido solventar las dificultades particulares de los jóvenes trabajadores inmigrantes a la hora de participar e implicarse en la sociedad del país de acogida. Debe prestarse una atención muy especial a las políticas interculturales e intergeneracionales destinadas a apoyar a estos jóvenes de la UE que trabajan en otro Estado miembro en sus esfuerzos por implicarse y participar de forma efectiva en la sociedad como elemento importante de una «cultura de bienvenida».

6.4 La Comisión Europea debería presentar estas prácticas a los Estados miembros para que las hagan suyas de manera creativa. Asimismo, la Comisión Europea debería pedir a los Estados miembros que le remitan información relativa a ideas, programas y medidas innovadoras que hayan dado resultados —del sector tanto privado como público— y que estén destinados a facilitar y apoyar la integración social de los jóvenes trabajadores procedentes de otros Estados miembros, con objeto de profundizar el intercambio de experiencias sobre las distintas ofertas y posibilidades en este ámbito.

6.5 Sobre la base de esta documentación europea, la Comisión debería analizar dónde pueden existir aún márgenes de actuación y cómo deberían utilizarse. Además, debería elaborar una estrategia sobre cómo incorporar los elementos determinantes de las prácticas innovadoras y de eficacia demostrada en las iniciativas, fondos, plataformas y programas de la Unión Europea en vigor y sobre cómo estos podrían servir para promocionarlos.

6.6 En sus deliberaciones la Comisión Europea debería velar por que los jóvenes participen de forma decisiva a través de sus organizaciones de la sociedad civil, con el fin de garantizar que sus necesidades y dificultades se registran de forma adecuada, se comprenden y se satisfacen en última instancia mediante ofertas bien orientadas.

Bruselas, 30 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Empleabilidad de los jóvenes — Adecuar la formación a las necesidades del sector industrial en tiempos de austeridad»

(2014/C 311/02)

Ponente: **Dumitru Fornea**

Coponente: **Tommaso Grimaldi**

El 11 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Empleabilidad de los jóvenes — Adecuar la formación a las necesidades del sector industrial en tiempos de austeridad.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 30 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor y 2 en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La grave crisis de desempleo juvenil precisa que los gobiernos, los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil se esfuercen en mayor medida y de manera conjunta para fomentar, crear y mantener puestos de trabajo dignos⁽¹⁾ y duraderos. Se trata de un reto a la vez político y económico. El CESE ya ha destacado la necesidad de contar con una verdadera estrategia de crecimiento a escala nacional y de la UE para apoyar la creación de puestos de trabajo mejores y más estables para los jóvenes. El CESE considera esencial que los gobiernos realicen un notable esfuerzo y que tomen medidas correctivas para impedir un agravamiento de la crisis.

1.2 Conforme a lo acordado por el Consejo Europeo en sus conclusiones de junio de 2013, el CESE considera que los Estados miembros deberían hacer todo lo posible para que la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ) y la Garantía Juvenil (GJ) sean plenamente operativas en el plazo más breve posible. Deben aumentarse sustancialmente las asignaciones de los fondos nacionales y europeos destinados a la educación y formación, el empleo juvenil y el desempleo de larga duración.

1.3 El CESE recomienda encarecidamente que los planes de actuación concretos ya adoptados por los Estados miembros para abordar el desempleo juvenil y la empleabilidad de los jóvenes se sometan a evaluaciones periódicas con la participación de la sociedad civil. El CESE estima que en dichos planes y programas deberían tomarse medidas concretas para permitir a los jóvenes titulados adquirir competencias profesionales, entre otros, en ámbitos como la gestión y el trabajo en equipo, la resolución de problemas y la creatividad, para aumentar su versatilidad y sus posibilidades de acceder al mercado laboral.

⁽¹⁾ Las partes constituyentes de la OIT –gobiernos, empresarios y trabajadores– formularon el concepto de trabajo digno partiendo de la premisa de que el trabajo es fuente de dignidad personal, cohesión social, paz en la comunidad, democracia y un crecimiento económico que aumenta las oportunidades de acceso a empleos de calidad y de desarrollo empresarial. OIT, <http://www.ilo.org/>.

1.4 El CESE recomienda que los Estados miembros y todas las autoridades involucradas consideren la empleabilidad como un proceso continuo que incide a lo largo de toda la vida laboral. Los Estados miembros deberían prever y crear los instrumentos y las condiciones necesarias para ayudar a las personas a actualizar, mejorar y evaluar su nivel de empleabilidad. Es importante reforzar el reconocimiento y la transparencia de las competencias y cualificaciones para adecuar el nivel de empleabilidad de los jóvenes solicitantes de empleo a las necesidades del mercado y a su movilidad. El CESE respalda tanto las políticas de la UE destinadas a aumentar el reconocimiento y la transparencia de las competencias, las capacidades y las cualificaciones, como los instrumentos correspondientes, a saber, el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), la Clasificación Europea de Cualificaciones, Competencias y Ocupaciones (ESCO), el Europass y los sistemas de garantía de calidad y de créditos.

1.5 El CESE afirma con convicción que la empleabilidad no solo es una responsabilidad individual, sino que es una cuestión que debe ser abordada conjuntamente por todas las partes interesadas, es decir, gobiernos, interlocutores sociales, universidades, escuelas, entes locales, trabajadores individuales, etc. Se recomienda encarecidamente reforzar la colaboración entre las empresas y los centros de enseñanza, para lo cual deberían fomentarse programas de formación interna de alta calidad en las empresas, de acuerdo con los principios y los métodos de la Alianza Europea para la Formación y la propuesta de marco de calidad para los períodos de prácticas.

1.6 Los Estados miembros deben conceder incentivos a las universidades y los centros de I+D que ofrezcan programas de estudios universitarios en consonancia con las necesidades del mercado globalizado. Esto también podría ser útil desde el punto de vista de la promoción de un elevado nivel de profesionalidad.

1.7 El CESE manifiesta su preocupación por la tendencia, observada últimamente en algunos Estados miembros, a recortar el gasto público en educación y recomienda a los Estados miembros de la UE que los recursos asignados al personal educativo sean suficientes para garantizar una educación de calidad para todos. En Europa, la profesión docente no se considera atractiva y se ve afectada por una escasez de personal que podría agravarse en el futuro ⁽²⁾. Para que la enseñanza se considere una opción profesional atractiva, se requieren condiciones de trabajo, salarios y pensiones dignas.

1.8 El CESE se congratula de la decisión de la Comisión Europea de crear el programa Erasmus +, que también fomenta la formación profesional transfronteriza, y espera que, según lo acordado, este programa sea plenamente operativo en el plazo más breve posible. Se valora de manera especialmente positiva el acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

1.9 El CESE acoge favorablemente el *Marco de acciones sobre el empleo juvenil*, acordado por los interlocutores sociales en junio de 2013. En este contexto de crisis económica y social, Europa debe aprovechar plenamente el potencial de sus ciudadanos, cualquiera que sea su origen socioeconómico, garantizando al mismo tiempo la rentabilidad.

1.10 El CESE manifiesta una vez más su convencimiento de que las iniciativas de la UE destinadas a abordar el problema del desempleo juvenil deberían traducirse en medidas concretas que promuevan una política industrial eficaz que tenga por objeto impulsar la industria europea y aumentar su competitividad de un modo socialmente aceptable y sostenible.

1.11 El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención a los efectos negativos del uso sistemático de contratos temporales en los jóvenes, que también tiene importantes consecuencias para sus redes en materia de seguridad social (disminución de las cotizaciones) y la cohesión social en los Estados miembros.

1.12 El CESE considera que la inversión en la mejora de la empleabilidad de los jóvenes es crucial para el futuro de las economías y las sociedades europeas. Las iniciativas adoptadas deben ser fácilmente accesibles para todos los jóvenes, sin ningún tipo de discriminación o sesgo de género, y deberían ir acompañadas de medidas de inclusión concretas. Las partes interesadas pertinentes (incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de jóvenes) a nivel local, regional y nacional deberían participar en la elaboración, la aplicación y la evaluación de los resultados de estas iniciativas.

⁽²⁾ Véase «Key Data on Teachers & School Leaders in Europe», Informe de Eurydice de 2013, Comisión Europea.

1.13 Es preciso seguir elaborando medidas concretas a nivel nacional y local para ofrecer un aprendizaje permanente accesible para todos, contando con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil y efectuando evaluaciones periódicas de los resultados de dichas medidas.

1.14 En los modelos de aprendizaje basados en el trabajo, como los sistemas de aprendizaje dual, una parte importante de la formación se lleva a cabo en las empresas. Los jóvenes deberían contar con la posibilidad de alternar entre el aprendizaje en la escuela y la formación en el empleo en una empresa. El CESE confía plenamente en el éxito de sistemas de aprendizaje dual como los existentes en algunos Estados miembros. El sector público y el privado deben asumir conjuntamente la responsabilidad de invertir en el futuro, lo cual resulta fundamental para el éxito de los sistemas de aprendizaje.

1.15 El Comité recomienda que se tomen medidas para garantizar la calidad y la pertinencia de las actividades propuestas, y que se establezca un marco apropiado que permita formular claramente y hacer valer en la práctica las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de cada parte interesada. El diálogo social entre empresarios y organizaciones sindicales debería seguir desarrollándose y utilizándose como una herramienta importante que permita determinar las perspectivas futuras del mercado laboral, fomentar la creación de empleo, intercambiar prácticas de formación más adaptadas a las necesidades del mercado laboral y animar a los jóvenes, hombres y mujeres, a mejorar sus competencias y capacidades para responder mejor a las cambiantes necesidades de la industria.

1.16 La actual crisis económica y social está imponiendo restricciones a las decisiones presupuestarias de los Estados miembros de la UE, especialmente en los que están sujetos a programas de ajuste presupuestario; esta situación se está viendo exacerbada por la reducción del propio presupuesto de la UE. Habida cuenta del papel central que desempeña la educación en el desarrollo de las condiciones de empleabilidad, el CESE recomienda que los Estados miembros aumenten los recursos asignados a la educación de calidad, que no deberían considerarse un gasto, sino una inversión esencial que ayudará a superar la crisis y construir un futuro mejor para todos. Por ello, el CESE respalda la iniciativa ciudadana europea «*La educación es una inversión: no la tengamos en cuenta en el déficit*»⁽³⁾. El Comité advierte de que los recortes aplicados a los presupuestos de educación y formación amenazan con transformar iniciativas y propuestas fundamentales en meras declaraciones de buenas intenciones. Habida cuenta de la importancia que revisten la educación y la formación en la lucha contra el desempleo juvenil, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión Europea que organice un «Día europeo de la educación y la formación» en 2015.

1.17 El CESE considera que las industrias y empresas deberían invertir en los medios de producción y que sus políticas salariales y de comunicación deberían tener por objeto aumentar el atractivo del sector industria. Reforzar el diálogo entre las empresas y las asociaciones de formación profesional sería un paso importante que permitiría abordar la cuestión de la empleabilidad y reducir el desajuste entre la oferta y la demanda.

1.18 Todas las iniciativas emprendidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes deben financiarse adecuadamente, a través del FSE y de otros Fondos Estructurales. El CESE recomienda, en relación con la utilización de los Fondos Estructurales, que se haga especial hincapié en la empleabilidad de los jóvenes y, en su caso, que se tomen medidas a fin de reprogramar los fondos no utilizados.

2. Introducción

2.1 La industria europea está compuesta por una amplia gama de empresas, entre ellas grandes empresas, pymes y microempresas con diversos requisitos laborales. Por tanto, se requieren trabajadores con diferentes competencias y capacidades. Estas diferencias deberían tenerse en cuenta al concebir sistemas de educación y formación. El diálogo social entre empresarios y organizaciones sindicales debería seguir desarrollándose e utilizándose como una herramienta importante que permite determinar las perspectivas futuras del mercado laboral, fomentar la creación de empleo, intercambiar prácticas de formación más adaptadas a las necesidades del mercado laboral y animar a los jóvenes, hombres y mujeres, a mejorar sus competencias y capacidades para responder mejor a las necesidades cambiantes de la industria.

⁽³⁾ Impulsada por ciudadanos griegos y promovida por DIKTIO — Network.

2.2 La UE y los Estados miembros necesitan una política industrial que facilite el crecimiento y fomente la creación de nuevos puestos de trabajo de gran calidad ⁽⁴⁾. La Comisión Europea considera que se requiere una asociación sólida entre la UE, los Estados miembros y la industria para garantizar un marco de cooperación eficaz y fomentar las inversiones en tecnologías y recursos humanos, lo que proporcionará al sector industrial europeo una ventaja competitiva respecto de otros competidores mundiales. Para abordar este problema y la cuestión general de la empleabilidad en la industria, la Comisión Europea ha asegurado ⁽⁵⁾ que las inversiones en personas y competencias serán uno de los pilares de la nueva política industrial.

2.3 Desde su inicio en 2008, la crisis financiera ha perjudicado gravemente a muchas economías europeas y, por el momento, la recuperación está siendo muy lenta. Una cuestión que podría dificultar en mayor medida la recuperación y cuyas consecuencias podrían ser aún más perturbadoras es la crisis del desempleo juvenil, que exige una colaboración entre los gobiernos, los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil para fomentar, crear y mantener puestos de trabajo dignos y productivos.

2.4 Los líderes europeos parecen haberse tomado esta crisis en serio, pero como subrayó el Comité en dictámenes anteriores ⁽⁶⁾, las nuevas iniciativas solo ayudarán a resolver el problema si abordan primero sus causas. Se trata de un reto a la vez político y económico. No se puede generalizar –la situación no es en absoluto la misma en cada país y a nivel local–, pero son muchos los jóvenes europeos que afrontan cada día la misma lucha cotidiana para completar y financiar sus estudios, encontrar un verdadero empleo en vez de un contrato de corta duración o un período de prácticas, emprender su propio proyecto o empresa, vivir por su cuenta o fundar una familia. Aunque el paro no sea un fenómeno nuevo en Europa, el creciente desempleo juvenil es uno de los efectos más evidentes de la actual crisis económica, en lo que se refiere tanto a la supresión como a la nula creación de puestos de trabajo ⁽⁷⁾.

2.5 La UE ha emprendido muchas iniciativas (como la GJ) que ofrecerán oportunidades de formación profesional y aprendizaje. Sin embargo, no siempre garantizan el acceso a un puesto de trabajo, lo cual representa una deficiencia fundamental ya que el empleo suele ser producto del crecimiento económico. El CESE ya ha destacado la necesidad de contar con una verdadera estrategia de crecimiento a escala nacional y de la UE con el fin de apoyar la creación de más y mejor empleo estable para los jóvenes. El CESE considera esencial que los gobiernos realicen un notable esfuerzo y que tomen medidas correctivas para impedir que se agrave la crisis. Tal como ha señalado la Comisión Europea, «Los jóvenes son la clave del dinamismo y la prosperidad futuros de Europa» ⁽⁸⁾.

2.6 El concepto de «empleabilidad» no tiene una definición única y universalmente aceptada, sino que es un concepto dinámico y se observa una tendencia general a ampliarlo para incluir factores contextuales. A pesar de su importancia en los discursos sobre el mercado laboral, es difícil medir la empleabilidad y existen numerosos planteamientos diferentes para definirla. Como tal, la empleabilidad se ve afectada por factores relacionados tanto con la oferta como la demanda, que suelen escapar al control de la persona interesada. En este contexto de crisis económica y social, Europa debe aprovechar al máximo la creatividad, la energía y las capacidades potenciales de los ciudadanos, cualquiera que sea su origen socioeconómico. Unas organizaciones de la sociedad civil fuertes y muy activas desempeñan una importante función capacitadora.

⁽⁴⁾ La Comisión Europea propone que el sector industrial represente el 16 % del PIB de la UE de aquí a 2020.

⁽⁵⁾ Comisión Europea, 10 de octubre de 2012, «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica».

⁽⁶⁾ DO C 68/11 de 6.3.2012, pp. 11-14; DO C 143/94 de 22.5.2012, pp. 94-101; DO C 299/97 de 4.10.2012, pp. 97-102; DO C 11 de 15.1.2013, pp. 8-15; DO C 161 de 6.6.2013, pp. 67-72.

⁽⁷⁾ «En tiempos de recesión económica, los trabajadores jóvenes no solo son los “últimos en llegar” sino también los “primeros en salir”, ya que a las empresas les resulta más caro despedir a los trabajadores de más edad. Los trabajadores jóvenes, por lo general, no están formados por la empresa, poseen menos competencias y tienen, a menudo, contratos temporales [...]. Los jóvenes, incluso cuando trabajan, pueden no ocupar puestos de trabajo de calidad. En el mundo desarrollado, suelen trabajar con contratos temporales –lo cual facilita su despido– o estar “subempleados” en puestos de trabajo que están por debajo de sus cualificaciones». (*World Economic Forum — Youth Unemployment visualization 2013*) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ COM(2013) 447 final, junio de 2013.

2.7 La empleabilidad viene determinada en gran medida por la calidad y la pertinencia de la oferta de educación y formación que los entes locales y regionales proponen a la población. Aunque reconoce que los entes locales se están esforzando por alcanzar un equilibrio adecuado que permita realizar mejoras en este ámbito, el CESE considera que las decisiones tomadas a nivel europeo no siempre se ven reflejadas de manera coherente en los actuales sistemas de educación y formación. A pesar de los llamamientos realizados por la Comisión en el contexto de la OMC —para que los entes locales den a conocer sus respuestas institucionales a los problemas de la movilidad y la formación de los jóvenes, mejoren la calidad de la formación, la certificación y la actualización de competencias, respondan de manera apropiada a las necesidades del mercado laboral, se ajusten a un calendario para la consecución de objetivos comunes con criterios de referencia y la presentación de resultados, y analicen e integren las conclusiones de estudios e investigaciones—, la creación de un verdadero espacio común europeo de educación y formación se está viendo frenada por la existencia de demasiados obstáculos institucionales y la ausencia de un compromiso real.

2.8 Las empresas son conscientes de las competencias y capacidades de los trabajadores actuales, pero deben ser más conscientes de las competencias y capacidades de los trabajadores futuros en un lugar de trabajo en rápida evolución, en particular debido al desarrollo de tecnologías que hacen que sea indispensable para los trabajadores adquirir competencias y actualizarlas continuamente. Las empresas tienen diferentes características y necesidades, por lo que es esencial para la educación y la formación profesional ser adaptables y flexibles con respecto a las competencias enseñadas. Como destacó el CESE en su dictamen SOC/476, es muy necesaria una cooperación más eficaz y relevante entre los centros de enseñanza a todos los niveles y la industria.

2.9 Dado que la educación y la formación profesional no son los únicos elementos que conforman la empleabilidad de una persona, resulta demasiado restrictivo centrarse únicamente en la educación. Los programas de prácticas de calidad, el aprendizaje basado en el trabajo (en la escuela o en empresas) o el aprendizaje y los programas específicos de empleo deben considerarse como una forma fundamental de insertar a jóvenes de ambos sexos en el mercado laboral, pero no pueden considerarse como la solución definitiva al problema de la empleabilidad. Es importante reconocer que los mercados laborales forman parte integrante de la sociedad y la cultura, al igual que las instituciones económicas, y que las normas y los usos informales también determinan las prácticas del mercado laboral.

2.10 El CESE considera que lo examinado y aprobado a nivel europeo en materia de educación y formación no puede verse reducido a un mero intercambio de buenas prácticas. A este respecto, se espera que los sistemas de formación puedan responder a las necesidades del empleo, dando salida a nuevos profesionales capaces de adaptarse a la evolución constante de la organización del trabajo y de la sociedad moderna. Por consiguiente, habida cuenta de los plazos establecidos para el «ET 2020» (marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación) y la Declaración de Brujas, el CESE pide que se evalúe y se someta a un análisis detallado la forma en que se aplican los compromisos en la práctica y se alcanzan los objetivos.

3. Observaciones generales

3.1 En una serie de dictámenes, la CCMÍ ha puesto de relieve numerosas cuestiones económicas, industriales y sociales, incluidas la empleabilidad y la recualificación, en particular durante la crisis actual⁽⁹⁾. Respondiendo a la propuesta de *Garantía para el empleo juvenil*, aprobada por la Comisión Europea en junio de 2013, los interlocutores sociales europeos⁽¹⁰⁾ presentaron un *Marco de acción conjunta sobre el empleo de los jóvenes*, centrado en el conocimiento, la transición de la escuela al trabajo, el empleo y el desarrollo del espíritu empresarial.

3.2 Los jóvenes son el presente y el futuro de Europa, así como una rica fuente de dinamismo en nuestras sociedades. Sin embargo, la integración social y económica de los jóvenes supone y exige una secuencia de transiciones exitosas. En un contexto en el que la transición a la vida adulta se ha hecho más compleja, una educación de calidad para todos y unos mercados de trabajo inclusivos son instrumentos esenciales para dichas transiciones exitosas. Se requiere un enfoque holístico que permita fomentar mercados laborales dinámicos, abiertos y móviles para los jóvenes, con medidas y recursos adecuados, poniendo el acento en la creación de más y mejores empleos, la obtención de resultados de aprendizaje de alta calidad y una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de competencias, en particular mediante la difusión del aprendizaje basado en el trabajo en toda Europa.

⁽⁹⁾ «La política industrial tiene una fuerte dimensión social que afecta a todos los estratos de la sociedad [...] (sector educativo y universidades, consumidores y ciudadanos). La política industrial afecta tanto a la reestructuración como a la anticipación. Asimismo, debería proveer educación, formación e información actualizadas, así como fomentar la tecnología, la innovación, la creatividad y el emprendimiento. Asimismo, habría que tener debidamente en cuenta la evolución demográfica y reaccionar apropiadamente», DO C 327 de 12.11.2013, p. 82.

⁽¹⁰⁾ La CES, BUSINESS EUROPE, la UEAPME y el CEEP, 11 de junio de 2013.

3.3 En muchos Estados miembros (especialmente en los más afectados por la crisis actual), las organizaciones de la sociedad civil han subrayado de diversas maneras la importancia de combinar la adopción de un enfoque individual para las necesidades del mercado laboral con un enfoque colectivo (el contexto, el entorno, la organización del trabajo y las condiciones de trabajo) que tenga en cuenta las expectativas y aspiraciones de los jóvenes. Para ser plenamente eficaces, estas medidas deben incentivarse con fondos europeos y medidas que fomenten el crecimiento, sin limitarse a los entre 600 000 y 800 000 millones de euros asignados en el marco de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil; este importe debe incrementarse sustancialmente.

4. Observaciones específicas

4.1 Habida cuenta de los principios y los métodos de trabajo de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y el marco de calidad para los períodos de prácticas, el CESE no puede sino reafirmarse en su convicción de que los contratos de aprendizaje, las becas en empresas y los períodos de prácticas son importantes para que los jóvenes adquieran tanto capacidades como experiencia laboral y que deberían formar parte de las estrategias de las empresas. El Comité recomienda que los Estados miembros y la industria garanticen la calidad y la pertinencia de las actividades propuestas, y que establezcan un marco apropiado, que permita formular claramente y hacer valer en la práctica las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de cada parte interesada.

4.2 Habida cuenta de que la obtención de títulos universitarios reconocidos a diferentes niveles es importante, pero ya no es suficiente, el Comité estima que, al mismo tiempo que se aplican los planes y programas de la GJ, deberían tomarse medidas concretas para permitir a los jóvenes titulados adquirir competencias profesionales, entre otros, en ámbitos como la gestión y el trabajo en equipo, la resolución de problemas y la creatividad, para aumentar sus posibilidades de acceder al mercado laboral.

4.3 En los modelos de aprendizaje basados en el trabajo, como los sistemas de aprendizaje dual, una parte importante de la formación se lleva a cabo en las empresas. Los jóvenes deberían contar con la posibilidad de alternar entre el aprendizaje en la escuela y la formación en el empleo en una empresa. El CESE confía plenamente en el éxito de sistemas de aprendizaje dual como los existentes en algunos Estados miembros. El sector público y el privado deben asumir conjuntamente la responsabilidad de invertir en el futuro, lo cual resulta fundamental para el éxito de los sistemas de aprendizaje.

4.4 Fomentar el aprendizaje tiene sentido siempre que no se haga depender exclusivamente del esfuerzo que cada uno pueda y deba hacer. De lo contrario, los sectores que ya están en desventaja o sufren mayor marginación seguirán siendo discriminados de manera colectiva. Es preciso seguir elaborando medidas concretas a nivel nacional y local para ofrecer un aprendizaje permanente accesible para todos, contando con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil y efectuando evaluaciones periódicas de los resultados de dichas medidas.

4.5 A la hora de revisar los sistemas educativos o de formación, es importante asegurarse de que la educación puede seguir siendo una profesión atractiva y competitiva. La revitalización de la profesión docente también se ajusta a las nuevas necesidades del mercado laboral. Se requieren profesores muy motivados y suficientemente preparados, para poder satisfacer las diversas exigencias de la sociedad, la industria y los estudiantes.

4.6 La educación, la formación y el asesoramiento profesional deben servir de apoyo a los hombres y las mujeres jóvenes en sus esfuerzos para obtener una mejor educación, mejores cualificaciones y mejores competencias. La documentación de orientación profesional debería incluir información clara sobre los puestos de trabajo disponibles y las perspectivas de carrera en el mercado laboral⁽¹¹⁾. El CESE ha acogido con satisfacción la decisión de la Comisión Europea de crear el programa Erasmus +, que también fomenta la formación profesional transfronteriza, y espera que, según lo acordado, este programa sea plenamente operativo a partir de enero de 2014. Se valora de manera especialmente positiva el reciente acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

⁽¹¹⁾ DO C 327 de 12.11.2013, pp. 58-64.

4.7 Los Estados miembros deben ofrecer incentivos a las universidades y los centros de I+D que ofrecen programas de estudios universitarios, en consonancia con las necesidades del mercado globalizado. Esto podría ayudar a fomentar un elevado nivel de profesionalidad.

4.8 La introducción de la formación obligatoria podría considerarse una especie de «seguro profesional». No obstante, los contratos de aprendizaje y los períodos de prácticas no deben convertirse en una forma de obtener mano de obra barata o no remunerada. Las mejores prácticas de la industria deberían reconocerse y no debería tolerarse ningún tipo de abuso. Los períodos de aprendizaje o formación deben dar lugar a la obtención de un diploma o certificado que reconozca las cualificaciones adquiridas.

4.9 Habida cuenta de las diferencias existentes entre los hombres y las mujeres jóvenes que se incorporan al mercado laboral, el CESE destaca la importancia de abordar el desempleo juvenil desde una perspectiva de género adecuada, incluido el recurso a acciones concretas en caso necesario. La Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil precisa, por tanto, que los sistemas de GJ han de tener en cuenta el género y la diversidad de los jóvenes destinatarios ⁽¹²⁾.

4.10 A fin de mejorar la empleabilidad, debe hacerse todo lo posible para que se vea reflejada la situación real sobre el terreno. Cuanto más medidas políticas se tomen para este fin, mayores serán las posibilidades de impulsar la empleabilidad. Cualquier medida destinada a fomentar el desarrollo económico debe estar vinculada a las condiciones sobre el terreno, ya que solo así se podrá alcanzar la excelencia sostenible. La creación de asociaciones locales servirá para mejorar el diálogo y las actuaciones destinadas a afrontar el desempleo juvenil. Las instituciones locales, las universidades, las organizaciones de jóvenes, las autoridades públicas, los organismos de formación profesional, los sindicatos y los empresarios que operan en una misma zona local deben ponerse de acuerdo para colaborar con el fin de definir estrategias comunes. De esta manera, resultará más fácil reconocer y tener en cuenta las particularidades y necesidades locales para mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes.

4.11 Los Estados miembros deben incluir cursos sobre emprendimiento en los planes de estudios escolares y fomentar el espíritu empresarial en los modelos de aprendizaje basados en el trabajo, de acuerdo con el nuevo Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 que ha puesto en marcha la Comisión Europea. El emprendimiento debe considerarse como un concepto amplio que abarca algo más que la creación de empresas. Los europeos deben aprender y comprender desde una edad temprana cómo vivir su vida con una mentalidad emprendedora. La formación en materia de emprendimiento debería preparar a las personas para afrontar la vida, enseñándolas a tomar la iniciativa, asumir responsabilidad y analizar situaciones. El CESE considera que el desarrollo de capacidades y competencias como, por ejemplo, la creatividad, la iniciativa, la tenacidad y el trabajo en equipo, son esenciales para todo el mundo y no solo para las personas que quieren dedicarse a los negocios. Estas competencias deberían dotar a toda una generación de la capacidad necesaria para trabajar eficazmente en cualquier sector y crear las condiciones necesarias para el éxito de la economía europea.

4.12 La Comisión reconoce que Europa «necesita una amplia y profunda revolución cultural» ⁽¹³⁾, para introducir metodologías eficaces de aprendizaje del espíritu empresarial en las aulas. El CESE recomienda, asimismo, que se adapte la formación de los profesores y que los Estados miembros prevean medios suficientes para formar a los profesores en este ámbito. El éxito de esta política dependerá de la competencia del personal, que requerirá formación y asistencia.

⁽¹²⁾ «La Comisión reconoce que el género es una de las dimensiones que las medidas políticas deben tener en cuenta para poder luchar eficazmente contra el desempleo juvenil [...]. Las mujeres jóvenes tienen más probabilidades que los hombres jóvenes de encontrarse sin empleo o sin estudios ni formación [...]. Los hombres jóvenes acceden más a menudo a una vía de transición exitosa (es decir, que conduce a un contrato indefinido). En cambio, las mujeres jóvenes tienen más probabilidades de trabajar a tiempo parcial o con contratos temporales y de empezar con un puesto doblemente precario en el que se combine el trabajo temporal con el tiempo parcial. La Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil precisa, por tanto, que los sistemas de garantía juvenil han de tener en cuenta el género y la diversidad de los jóvenes destinatarios», László Andor, comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, mayo de 2013.

⁽¹³⁾ Comunicación de la Comisión Europea «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020».

4.13 En dictámenes anteriores ⁽¹⁴⁾, el CESE llamó la atención sobre las consecuencias de una disminución del número de contratos indefinidos para el empleo de las mujeres y los hombres jóvenes, y recomendó evaluar los riesgos de dicha disminución. Los contratos temporales, algo común actualmente entre los jóvenes –especialmente al principio de su vida profesional– han llevado a un mercado laboral más segmentado. El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención a esta cuestión, que también tiene importantes consecuencias para sus redes en materia de seguridad social (disminución de las cotizaciones) y la cohesión social en los Estados miembros.

4.14 La actual crisis económica y social está imponiendo restricciones en las decisiones presupuestarias de los Estados miembros de la UE, especialmente en los que están sujetos a programas de ajuste presupuestario; esta situación se está viendo exacerbada por la reducción del propio presupuesto de la UE. El Comité advierte de que los recortes aplicados a los presupuestos de educación y formación amenazan con transformar iniciativas y propuestas fundamentales en meras declaraciones de buenas intenciones. Por tanto, el CESE respalda la iniciativa ciudadana europea «La educación es una inversión: no la tengamos en cuenta en el déficit».

4.15 Todas las iniciativas emprendidas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes deben aplicarse con rapidez en toda Europa y financiarse adecuadamente, a través del FSE y de otros Fondos Estructurales. El CESE considera que se trata de una inversión crucial para el futuro de las economías y las sociedades europeas. Estas iniciativas deben ser fácilmente accesibles para todos los jóvenes, sin ningún tipo de discriminación. Las partes interesadas pertinentes (incluidos los interlocutores sociales y las organizaciones de jóvenes) a nivel local, regional y nacional, deberían participar en la aplicación y la evaluación de sus resultados. El CESE recomienda, en relación con la utilización de los Fondos Estructurales, que se haga especial hincapié en la empleabilidad de los jóvenes y, en su caso, que se tomen medidas a fin de reprogramar los fondos no utilizados.

Bruselas, 30 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud», DO C 299, 4.10.2012, pp. 97–102.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El regreso de la industria a la UE en el marco de la reindustrialización»

(2014/C 311/03)

Ponente: **Edgardo María IOZIA**

Coponente: **José Custódio LEIRIÃO**

El 19 de septiembre de 2013, 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 regreso de la industria a la UE en el marco de la reindustrialización.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está convencido de que, para frenar el declive económico de la Unión, es preciso relanzar la industria y, en particular, la manufacturera, que es el punto fuerte de la estructura productiva. El objeto del presente dictamen de iniciativa es determinar algunos instrumentos útiles para apoyar la iniciativa de la Comisión destinada a reindustrializar la Unión Europea, en cuyo ámbito se plantea el tema de la repatriación de las empresas que han transferido su actividad a otros países. La Comisión Europea también ha puesto en marcha un proceso de análisis sobre el tema de la repatriación. El CESE se felicita de que, en paralelo a la elaboración del presente dictamen, se haya encargado a Eurofound que prepare un conjunto de datos necesarios para comprender la magnitud del fenómeno de la repatriación y las posibles soluciones.

1.2 El CESE apoya el proyecto propuesto por el vicepresidente de la Comisión, Antonio Tajani, de desarrollar una política de reindustrialización de la Unión, de forma que la participación de la industria en la formación del PIB europeo vuelva a ascender, desde el 15,1 % en que se encuentra ahora, hasta un 20 % como mínimo, y propone ampliar el proyecto, reforzándolo, con el siguiente objetivo: «Un pacto social europeo para una nueva industria sostenible y competitiva». La Comisión ha fijado algunas prioridades en su reciente Comunicación ⁽¹⁾, entre las que cabe citar:

- profundizar la integración de la competitividad industrial con especial atención a la productividad en los servicios a las empresas para aumentar la competitividad industrial y de la economía de la UE en general;
- aprovechar al máximo el potencial del mercado interior desarrollando las infraestructuras necesarias, ofreciendo un marco regulador estable y simplificado, y
- aplicar con decisión los instrumentos de desarrollo regional, junto con los nacionales y los de la UE, en apoyo de la innovación, las aptitudes y el espíritu empresarial.

1.3 El CESE, en sus recomendaciones, solicita a la Unión Europea que establezca un plan de acción europeo sobre estos puntos y aboga por:

- diseñar políticas para acelerar la innovación y la productividad a fin de crear ventajas competitivas;
- identificar nuevos instrumentos bancarios para facilitar el acceso a la financiación y acelerar las inversiones necesarias;

⁽¹⁾ COM(2014) 14 final.

- promover acciones para garantizar la participación de las industrias manufactureras europeas en todas las fases de la cadena de valor;
- integrar la reindustrialización y la repatriación en una política industrial europea sostenible que se centre en las inversiones, las tecnologías, el espíritu empresarial, la educación, la innovación, la investigación, el precio de la energía, las infraestructuras, el comercio, etc.;
- establecer una reglamentación coherente, estable y segura;
- garantizar el funcionamiento efectivo del mercado interior;
- elaborar una legislación ambiental coherente con los ciclos de competitividad e inversión de la industria europea;
- modernizar las infraestructuras;
- financiar las necesidades de las empresas;
- apoyar la política energética europea;
- garantizar puestos de trabajo cualificados en el mercado dentro de Europa;
- afrontar la falta de capacidades y competencias de la industria manufacturera;
- desarrollar un sistema para la gestión eficaz de los recursos humanos, que fomente la actividad y las competencias profesionales, así como la innovación, y que aproveche en particular las posibilidades creativas inherentes a las entidades de la sociedad civil, tales como las asociaciones nacionales y europeas de ingenieros y científicos.

Por otra parte, el CESE pide a los Estados miembros:

- crear o revitalizar distritos industriales e instalaciones que han reducido su actividad debido a la deslocalización de las industrias manufactureras;
- actualizar o renovar la maquinaria y los procesos de producción para que se ajusten a los nuevos requisitos de la política de desarrollo sostenible;
- crear un sistema impositivo más equilibrado y estable para promover el consumo interior y para atraer inversiones extranjeras directas;
- organizar centros especiales de información para los procesos de deslocalización y repatriación.

1.4 El CESE considera fundamental una política industrial integrada y con objetivos más claros a escala europea, nacional, regional y local, que sea capaz de atraer inversiones en todos los sectores de la industria manufacturera (alta y baja tecnología). Dicha política debería centrarse en la cadena de valor global e incluir actividades de investigación, innovación y desarrollo.

1.5 El CESE está convencido de que es indispensable fijar objetivos ambiciosos y, al mismo tiempo, realistas para la reindustrialización de Europa de aquí a 2020. En este contexto, las medidas que promuevan la repatriación de actividades productivas que hayan sido trasladadas pueden contribuir a alcanzar los objetivos propuestos.

1.6 Las principales razones de la repatriación desde China a Occidente pueden resumirse en estos puntos:

- costes de las operaciones de deslocalización superiores a las previsiones;
- aumento de la productividad, reducción de los costes y mejora de la capacidad que han logrado muchas empresas nacionales mediante programas de mejora permanentes;
- deseo de recuperar la producción y planificación para lograr una mejor cooperación a nivel nacional;

- creciente complejidad de los productos y necesidad de modificar el embalaje para satisfacer las preferencias de los clientes;
- reducción de los costes energéticos en Estados Unidos;
- iniciativas gubernamentales de crecimiento más fuertes para impulsar el crecimiento en los Estados Unidos;
- necesidad de un exceso de producción para llenar los contenedores;
- tiempo de espera de los productos debido a plazos de entrega poco precisos, calidad deficiente y prácticas aduaneras;
- incremento de los costes de transporte al operar los buques medio vacíos;
- alto nivel de existencias para hacer frente a las mercancías en tránsito, los ciclos, el nivel de existencias de seguridad, los plazos de entrega poco precisos y controles de calidad;
- incremento de los costes extraordinarios;
- defectos sustancialmente mayores que los de los proveedores locales, inspección adicional de los materiales y tolerancias, así como clientes insatisfechos;
- reducción del diferencial de costes entre los países de acogida y de origen (costes de la mano de obra y del transporte);
- los elementos operativos como menor flexibilidad operativa, orden de compra, rigidez de la expedición, penalización por pedidos fuera de plazo;
- pedidos que deben prever una cantidad mínima a causa del tamaño de los contenedores;
- escasa respuesta a la demanda de los clientes debido a la separación física entre el lugar de producción y los centros de desarrollo;
- producción y plazos de entrega; impacto en la duración del ciclo de vida de los productos;
- incremento de los costes de coordinación de la cadena de suministro;
- problemas de calidad (mala calidad del producto);
- disponibilidad de cualificaciones (falta de técnicos bien formados y de trabajadores cualificados en el país de acogida);
- altos índices de desempleo en el país de origen;
- riesgos de tipos de cambio.

1.7 Las industrias manufactureras necesitan suministros resistentes y flexibles para competir en los mercados actuales. La repatriación de la producción es una de las vías que pueden emprender las empresas para hacer frente a dichas necesidades. En opinión del CESE, las políticas centrales de apoyo a las industrias manufactureras que opten por relocalizar o ampliar su actividad en Europa deben consistir en crear el entorno adecuado para las empresas que efectúen inversiones, garantizando competencias profesionales, unos costes energéticos competitivos, el acceso a la financiación y el acceso a los mercados.

1.8 La Comisión señala que «En la UE, los precios de la electricidad al por menor para las empresas aumentaron por término medio en un 3,5 % por año entre 2008 y 2012, y los del gas en un 1 %. De resultas de ello, y según datos de la Agencia Internacional de la Energía ⁽²⁾, los precios que la industria de la UE paga por la electricidad son el doble que los de EE.UU. y Rusia y un 20 % más elevados que en China. La diferencia de precios es mayor en el sector del gas: en la UE, el gas le resulta a la industria entre tres y cuatro veces más caro de lo que les resulta a los competidores de EE.UU., Rusia o India; un 12 % más caro que en China, pero más barato que en Japón. Sin embargo, los precios reales pagados por los usuarios industriales pueden variar de un Estado miembro a otro». ⁽³⁾

1.9 El CESE ha examinado en profundidad el tema de las industrias consumidoras de energía en Europa ⁽⁴⁾ y ha propuesto una serie de medidas y recomendaciones para que puedan seguir produciendo en Europa, y reitera una vez más su invitación a las instituciones europeas para que se doten de una política energética común y afronten el problema de la competitividad de los factores de capital y energía. Asimismo, invita a los interlocutores sociales a reforzar su cooperación en un pacto por el desarrollo que tenga en cuenta las peculiaridades y la defensa del modelo social europeo, y que garantice la realización de los objetivos del Tratado de Lisboa de una economía social de mercado.

1.10 La coherencia entre políticas tiene importantes repercusiones. La primera es que el desarrollo futuro pasa por la transición a una economía hipocarbónica y este horizonte requiere coherencia en la investigación, en la normativa y en los programas de apoyo. La segunda tiene que ver con el desarrollo socialmente sostenible y, por tanto, la relación entre competitividad y trabajo, es decir, un empleo para todos, cualificado e integrador, capaz a su vez de generar desarrollo de calidad y, por tanto, valor añadido en términos de competitividad.

1.11 El CESE considera que una mejor relación entre las empresas y los bancos que se concentren en la economía real puede generar sinergias beneficiosas y valorizar las ventajas competitivas asociadas a su presencia en los mercados extranjeros.

1.12 Las empresas europeas deberían centrarse, ante todo, en la innovación, la calidad, la fiabilidad, los resultados y la funcionalidad de sus productos, hacer valer su «huella» medioambiental y, por último, basar sus procesos productivos en la responsabilidad social de la empresa. Para garantizar la competitividad de las empresas, es igualmente necesario que el aspecto de los costes, en especial de la mano de obra y la energía, se mantenga bajo control y que, para ello, se adopten las disposiciones necesarias.

1.13 La transición de nuestros sistemas productivos, infraestructuras y economías a la sostenibilidad y al cambio demográfico, la formación de las nuevas generaciones y la adecuación de la mano de obra europea a la división internacional del trabajo requieren enormes inversiones, que deben realizarse de forma coherente y coordinada a escala europea.

1.14 Mantener una base manufacturera amplia y diversificada en Europa es importante para preservar competencias que, una vez perdidas, sería difícil volver a desarrollar. Las competencias manufactureras específicas de determinadas industrias podrían constituir, en un contexto más amplio, importantes aportaciones para el desarrollo de nuevos productos.

1.15 Es necesario fortalecer y mantener la capacidad europea en investigación e innovación, de forma que se garantice un desarrollo sostenible estable y duradero. A tal fin, hacen falta normativas inteligentes, eficientes y eficaces para favorecer las mejores condiciones posibles, orientar el liderazgo tecnológico, crear puestos de trabajo de calidad en investigación e innovación y en el sector manufacturero, y promover la seguridad y la sostenibilidad ⁽⁵⁾.

Las empresas que se plantean la deslocalización deberían saber qué buscan y cómo pueden conseguirlo dentro de la UE. Necesitan disponer de datos fiables, información y asesoramiento para prever las ventajas y los inconvenientes e incluso los costes reales. Las representaciones de la UE y de los Estados miembros en los países importantes deberían intensificar su asistencia, y lo mismo deberían hacer los entes locales y regionales. Todo ello para comprobar si se podría alcanzar el mismo objetivo dentro de la Unión.

⁽²⁾ Estos precios no están corregidos en función de diferencias de calidad, pues el suministro de electricidad en la UE es más fiable y con menos cortes que en esos países.

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

⁽⁴⁾ CES1857-2011_ac_es.doc

⁽⁵⁾ INT/451 — La investigación y el desarrollo como respaldo a la competitividad — DO C 277 de 17.11.2009, p. 1.

1.16 Las principales razones que incitan a la repatriación se recogen en el punto 1.6.

1.17 El CESE se felicita de que la Comisión Europea vaya a incluir el proceso de repatriación en el programa de la política industrial, como elemento para acelerar la actividad industrial, crear nuevos puestos de trabajo y hacer del sector manufacturero el motor del futuro de Europa. El acuerdo alcanzado recientemente con Eurofound supone un pequeño primer paso en la buena dirección.

2. Introducción

2.1 «No podemos dejar que nuestra industria siga abandonando Europa. Nuestros cálculos son muy claros: la industria europea puede generar crecimiento y crear empleo. Hoy sentamos las bases de una reindustrialización sostenible de Europa con el fin de recuperar un clima de emprendimiento y generar las inversiones que se necesitan en nuevas tecnologías. Trabajando juntos y restaurando la confianza, podremos traer la industria de vuelta a Europa»⁽⁶⁾.

2.2 En los últimos años, se ha asistido a una progresiva deslocalización de las actividades manufactureras de Europa a terceros países y a una progresiva desindustrialización, lo cual ha conducido a una reducción de la contribución al PIB europeo de la industria manufacturera, que ha pasado en poquísimos años del 20 % al 15 %. En la UE se han perdido desde 2008 3,5 millones de puestos de trabajo en dicha industria.

2.3 La deslocalización, es decir, la decisión de trasladar la producción a países extranjeros, ha sido, al menos desde la década de los setenta en adelante, una de las estrategias a las que más han recurrido las empresas manufactureras de los principales países industrializados occidentales. A menudo, esta elección en materia de gestión ha ido unida a la externalización de actividades manufactureras (el denominado *outsourcing*), contribuyendo a la creación de fenómenos económicos como la «fábrica mundial» (*global factory*), las «cadenas de suministro internacionales» (*international supply chain*) y las «cadenas de productos mundiales» (*global commodity chains*), estas últimas posteriormente definidas como «cadenas de valor mundiales» (*global value chains*)⁽⁷⁾.

2.4 El proceso de «desplazar riqueza» de los países de la OCDE a los países de renta media grandes y muy poblados ha estado liderado en gran parte por China e India, pero también están contribuyendo a dicho proceso otros países, como Brasil y Sudáfrica. En el mundo, los 20 principales países productores, incluidos Estados Unidos y la UE (Alemania, Italia, Francia, Reino Unido, España y Países Bajos), han registrado descensos muy significativos en su actividad industrial manufacturera desde 1990. En Estados Unidos, el empleo privado en la industria manufacturera se ha desplomado desde 1987 del 21 % a menos del 11 %⁽⁸⁾.

2.5 «Las políticas anticrisis de los países del euro deben revisarse, porque pueden complicar aún más la situación». «Si la causa de esta crisis reside en las crecientes discrepancias entre las economías de la zona del euro, debemos corregir nuestra política de austeridad. Esa política no puede resolver por sí sola el problema de la falta de competitividad europea; al contrario, puede agravar la situación»⁽⁹⁾.

2.6 La prolongación de la crisis económica y de la deuda soberana en algunos países de fuerte vocación manufacturera ha provocado una nueva contracción de las actividades industriales secundarias. El alto coste de la energía, en particular para los sectores con un gran consumo energético (como las acerías), ha desalentado las inversiones y, en algunos casos, ha inducido a la deslocalización.

⁽⁶⁾ *La revolución industrial devuelve la industria a Europa* — 10 de diciembre de 2012 — Comisario Tajani.

⁽⁷⁾ Informe del *Centro Europa Ricerche* sobre el tema de la internacionalización n.º 3/2013, p. 57.

⁽⁸⁾ *The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses*, William T. Gavin en *Economic Synopses*, 2013, n. 20.

⁽⁹⁾ *Lectio Magistralis*. London School of Economics. 3 de diciembre de 2013.

2.7 La Unión Europea debería apostar por la utilización de tecnologías facilitadoras esenciales (TFE) y por la automatización. Otros factores, como la producción limpia y avanzada, las inversiones en redes inteligentes, la eficiencia energética y la movilidad sostenible, desempeñan un papel importante en el futuro de la industria europea, ya que permiten crear nuevos puestos de trabajo a corto plazo.

3. Política industrial europea y reindustrialización

3.1 La política industrial actual de la Unión Europea persigue el objetivo de mejorar el marco legislativo vigente y de reforzar la competitividad de las empresas, de forma que estas puedan conservar su papel de motor del crecimiento sostenible y el empleo en Europa. El artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) constituye la base jurídica de la política industrial de la UE.

Por reindustrialización se entiende una serie de iniciativas y programas de apoyo al desarrollo económico y productivo en zonas geográficas afectadas por crisis industriales, socioeconómicas y ambientales. Europa necesita más que nunca que su economía real apoye la reanudación del crecimiento y del empleo a través de una nueva fase de reindustrialización. La industria ejerce un importante efecto de arrastre. Se calcula que por cada cien puestos de trabajo creados en este sector se crean otros tantos en otros sectores de la economía⁽¹⁰⁾. En su comunicación «Por un renacimiento industrial europeo», adoptada el 22 de enero de 2014, la Comisión invita a los Estados miembros a reconocer la importancia fundamental de la industria para impulsar la creación de empleo y el crecimiento y a integrar de forma más sistemática los aspectos relacionados con la competitividad en todos los ámbitos políticos⁽¹¹⁾.

3.2 En 2012, la Comisión lanzó una estrategia para la reindustrialización de Europa con el objetivo de aumentar la cuota del sector manufacturero en la economía europea elevándola del 15 % al 20 % del PIB en 2020. Esta iniciativa se basa en cuatro pilares: más inversiones en innovación, una formación estrechamente vinculada a las necesidades de las empresas y un mejor acceso a la financiación y a los mercados⁽¹²⁾.

3.3 El CESE considera que la Unión debe desarrollar una estrategia unitaria: una política industrial europea que determine los sectores estratégicos para reforzar toda la cadena de actividades manufactureras, ya sea de productos finales o semielaborados. El CESE elaboró un Dictamen⁽¹³⁾ sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Plan de Acción para una industria del acero competitiva y sostenible en Europa⁽¹⁴⁾ en el que expone medidas concretas y urgentes para apoyar uno de los pilares de la industria manufacturera: productos básicos de alta calidad que constituyen un auténtico valor añadido para las industrias transformadoras, en particular, la industria mecánica, electrónica y de ingeniería, la mecánica de precisión, la industria del automóvil, la construcción y los astilleros, por citar solo las más importantes.

3.4 En muchos dictámenes dedicados a las transformaciones industriales, el CESE ha sugerido soluciones y determinado itinerarios para que la industria europea recupere el lugar que le corresponde. El CESE está completamente convencido de que el relanzamiento de la industria es fundamental para el desarrollo económico, el crecimiento y la prosperidad, que constituyen la base del modelo social europeo.

3.5 «El sector manufacturero sigue siendo la sala de máquinas del crecimiento económico: en las regiones en las que la industria ha aumentado su importancia relativa, el PIB ha crecido más. Una explicación de ello es que este sector también genera, a través de la innovación introducida en los productos y los procesos, un aumento de la productividad en los demás sectores: la informatización de los servicios nunca se habría producido sin un producto manufacturado como el ordenador. Además, en el sector manufacturero se materializan la investigación y el desarrollo, que constituyen la base de la innovación»⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁰⁾ <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm.

⁽¹²⁾ *Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial* (COM(2012) 582 final), 10 de octubre de 2012.

⁽¹³⁾ En curso de aprobación. CCMI/117 — *Plan de Acción para la Industria del Acero en Europa*.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽¹⁵⁾ *Industria motore di ricchezza? La risposta positiva delle regioni europee* (Scenari industriali — Centro studi Confindustria, junio de 2011).

⁽¹⁶⁾ Capítulo 4. A «*manufacturing imperative*» in the EU: the role of industrial policy. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation

3.6 Han aumentado los recursos financieros disponibles en Europa. Horizonte 2020, el programa de investigación, desarrollo e innovación, ha incrementado su dotación de 54 000 a 80 000 millones de euros. Además, los Estados miembros dispondrán, al menos, de 100 000 millones EUR de los Fondos Estructurales y de Inversión para financiar inversiones en innovación, tal como contemplan las prioridades de política industrial. COSME, el programa europeo para la competitividad de las empresas y las PYME 2014-2020, dispone de un presupuesto específico de 2 300 millones de euros. SPIRE (*Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency*) es la nueva asociación público-privada (APP) firmada en diciembre de 2013 y forma parte de Horizonte 2020 con un presupuesto total de la UE de 900 millones de euros para los próximos siete años⁽¹⁷⁾.

3.7 «La nanotecnología, la micro y la nanoelectrónica, entre otros en el campo de los semiconductores, los materiales avanzados, las biotecnologías y la fotónica, la robotización y la impresión en 3D son otros tantos sectores que están registrando un crecimiento espectacular en la Unión. Dominar estas tecnologías conlleva la posibilidad de gestionar la transición a una economía basada en el conocimiento y caracterizada por bajas emisiones de dióxido de carbono»⁽¹⁸⁾.

3.8 En el proyecto de informe del PE sobre la reindustrialización de Europa para promover la competitividad y la sostenibilidad⁽¹⁹⁾, se destaca que «la futura fortaleza industrial de Europa reside en el Renacimiento de la industria para una Europa sostenible (RISE) que persigue la innovación tecnológica, empresarial y social hacia una tercera revolución industrial que incluye una ofensiva de modernización hipocarbónica».

3.9 El futuro común es «de Europa como región con una industria moderna», pero ello requiere una auténtica ofensiva de modernización en al menos cinco ámbitos: refuerzo de la innovación tecnológica y productiva, con inversiones en investigación y competitividad; reducción de los retrasos, la opacidad y la lentitud de la Administración pública; facilitación de la actividad de las pymes; relanzamiento de las infraestructuras informáticas y viales adecuadas (Mecanismo «Conectar Europa», RTE-T, RTE-E y Agenda Digital); y una circulación de capitales que sea accesible, actúe como palanca para solicitar y atraer recursos privados y persiga además objetivos de inversión a medio plazo.

4. La repatriación

4.1 La repatriación (*reshoring*) es una estrategia voluntaria de las empresas que supone la relocalización parcial o total en la región o el país de origen (*back-shoring*) de la producción objeto de una deslocalización anterior (dentro de la empresa o externalizada –*in-sourced* o *out-sourced*)⁽²⁰⁾. La deslocalización (*offshoring*) es la decisión de una empresa de trasladar parte o la totalidad de su producción de un país europeo a un tercer país.

4.2 En los últimos años, muchísimas industrias han decidido deslocalizar parte de su cadena de producción fuera de la Unión, inicialmente para acercarse a los mercados emergentes y, posteriormente, movidas en su mayoría por unos costes de la mano de obra más bajos y por la proximidad de los recursos. Esta tendencia nos ha llevado a la situación actual, en la que el mercado europeo, con sus 500 millones de habitantes, es un gran consumidor de productos industriales no europeos. ¿Qué factores podrían influir en la repatriación de esas empresas? A escala nacional y europea, la repatriación de parte de esas empresas aportaría ventajas que no deben infravalorarse, como la creación de nuevos puestos de trabajo, la disminución de la pérdida de conocimientos especializados y el refuerzo de la marca «made in». Dadas las numerosas dinámicas y factores clave que influyen en la decisión de deslocalizar o repatriar una empresa, es conveniente analizar detenidamente sus ventajas e inconvenientes, tanto a escala nacional como de la propia empresa.

4.3 El proceso de deslocalización de Europa a Asia sigue adelante. En el período 2007-2009, en torno al 40 % de las empresas que empleaban a más de 50 trabajadores deslocalizaron su producción en mayor o menor medida, en especial aquellas con un elevado consumo energético. En cambio, cierto número de países de Europa central y oriental mantuvo un notable porcentaje de actividad manufacturera.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf.

⁽¹⁸⁾ Capítulo 5. *EU production and trade based on key enabling technologies*. European Competitiveness Report 2013, Towards Knowledge Driven Reindustrialisation

⁽¹⁹⁾ Ponente: Reinhard Bütikofer, PR\936863ES.doc PE510.843v01-00 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Debido a la persistencia de la crisis, las empresas europeas son muy cautas y evitan planificar inversiones adicionales o cambiar los proveedores actuales.

4.5 Varios factores propios de la Unión Europea influyen de forma negativa en el proceso de repatriación, entre otros:

- un euro muy fuerte,
- productividad baja,
- costes sociales más altos que en otros países con costes laborales mucho más bajos y sin protección social,
- costes crecientes de la energía,
- falta de soluciones positivas,

Una posibilidad podría ser la creación de iniciativas específicas para repatriar la actividad a territorios más desfavorecidos.

4.6 *La tendencia a la relocalización (reshoring) en Estados Unidos*

4.6.1 Las empresas estadounidenses están repatriando de forma progresiva su producción. Este cambio refleja la pérdida de la ventaja competitiva de China como centro de producción de bajo coste tras años de rápido crecimiento de los salarios y otra serie de factores. Uno de los elementos que ha favorecido la repatriación ha sido la reducción de los precios de la energía en los Estados Unidos.

4.6.2 En China esta reciente tendencia está basada en el aumento de los costes del trabajo y del precio de la energía, en su impacto en la innovación, en el robo de la propiedad intelectual y en una utilización mayor de la técnica de análisis del coste total, que reconoce y calcula todos los costes y riesgos. Con el uso del TCO (*Total Cost of Ownership*, coste total de la propiedad), las empresas de análisis ayudan a determinar todos los costes reales asociados a las operaciones de deslocalización.

4.6.3 Los sectores industriales englobados en esta actividad de repatriación son los fabricantes de herramientas y automóviles, metalurgia primaria, maquinaria, productos metálicos, robótica, instrumentos médicos y científicos, sanidad, informática y electrónica, productos químicos, plástico, envases, etc.

4.6.4 La lógica de la repatriación se aplica a todas las decisiones de las empresas manufactureras. Al adoptar un análisis del coste total más global, las empresas están descubriendo que el aumento del coste del trabajo sumado a los «costes ocultos» de la deslocalización a menudo anula la ventaja competitiva.

4.6.5 Un movimiento en el que participan el Gobierno de Estados Unidos y varias asociaciones ha creado una nueva marca, «Made in America, Again», con el objetivo de motivar a los clientes a adquirir productos y equipos estadounidenses. «Reshore now» es otra iniciativa de ámbito nacional para la repatriación de empresas al territorio estadounidense⁽²¹⁾.

4.6.6 Las empresas repatriadas consiguen normalmente reducir las existencias en un 50 %; hay casos en los que existencias se reducen entre tres y seis veces. Las razones que permiten reducir las existencias son unas mejores condiciones de pago, menores cantidades de existencias almacenadas y unos plazos de entrega más cortos y seguros.

4.6.7 En una encuesta del MIT se preguntó a las empresas cuál sería la acción del Gobierno que podría marcar la diferencia. Las primeras cinco acciones, por orden de importancia, que puede adoptar el Gobierno de Estados Unidos para incentivar la relocalización de las empresas estadounidenses son:

(21) <http://www.reshorennow.org>.

1. reducción de impuestos (68,3 %);
2. créditos fiscales (65,9 %);
3. incentivos a la I+D (60,0 %);
4. una mejor enseñanza/formación de las competencias requeridas (43,8 %);
5. mejores infraestructuras (38,0 %).

4.6.8 Según el Boston Consulting Group, los primeros tres factores que determinan la decisión de relocalización son: i) el coste del trabajo, ii) la proximidad a los clientes, iii) la calidad del producto. Otros factores incluyen el acceso a mano de obra cualificada, los costes de transporte, los plazos de entrega y la facilidad para hacer negocios. Las indicaciones demuestran además que Estados Unidos se está convirtiendo en el productor de bajo coste del mundo desarrollado, de modo que resulta cada vez más atractivo.

4.7 ¿Cuál es el resultado de los estudios o investigaciones sobre el proceso de relocalización en la UE? Se conocen pocas investigaciones o estudios sobre el proceso de relocalización europeo. Un estudio sobre la deslocalización de empresas alemanas indica que entre una sexta y una cuarta parte de las mismas ha sido repatriada en un período de cuatro años; empresas francesas de TI que deslocalizaron el trabajo de TI se han quejado de los costes imprevistos, la calidad y los problemas de logística. Un estudio sobre empresas manufactureras del Reino Unido que deslocalizaron su producción en 2008-2009 demuestra que el 14 % de ellas ha repatriado ya su actividad⁽²²⁾. La Comisión Europea, en su Comunicación (COM(2010) 614) sobre el tema «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira», menciona la idea, pero no utiliza explícitamente el término relocalización.

5. Resultados de las audiencias públicas en Bruselas y en Bérgamo

5.1 Durante las audiencias públicas organizadas por el CESE en Bruselas y Bérgamo se presentaron experiencias de deslocalización y repatriación, con posibles situaciones futuras en distintos sectores de la industria manufacturera en el marco de un proceso de reindustrialización de Europa.

5.2 La economía mundial se rige principalmente por fuerzas de mercado que influyen de forma significativa en la decisión de una empresa de deslocalizar y/o repatriar su actividad productiva.

5.3 El estudio del Reino Unido pone de manifiesto que la clave del éxito no siempre reside en deslocalizar a países con mano de obra barata. La estructura de la cadena de valor y de la cadena de suministro constituye una parte integrante de ese éxito. Aunque el coste sigue siendo el tema principal, la ecuación del mismo no solo se deriva del coste del trabajo, sino también del coste de la logística y de la dirección. El estudio confirma que las tres principales razones que han impulsado a las empresas a regresar han sido un ahorro de costes inferior al esperado (50 %), problemas de calidad (43 %) y la proximidad al mercado (36 %). Entre otros motivos figuran la capacidad para respetar rigurosos plazos de entrega, la visibilidad y estabilidad de los proveedores y la protección de la propiedad intelectual.

5.4 El acceso al mercado y a los clientes es y seguirá siendo uno de los factores clave de esta decisión. En algunos sectores existen barreras geográficas para servir a mercados extranjeros, como son los requisitos locales, que hacen necesaria la estrategia de deslocalizar la producción y estar presente en el mercado local.

5.5 El acceso a las infraestructuras, a la energía y a los transportes es de vital importancia para las empresas. Actualmente existen países con infraestructuras modernas y accesibles capaces de competir con las europeas. Se debería considerar seriamente la necesidad de efectuar en el futuro inversiones en este sector.

5.6 La formación profesional y la enseñanza desempeñan un papel muy importante que no debe infravalorarse. Los países en desarrollo han invertido, y están invirtiendo, mucho en la educación de sus jóvenes, que compiten con los nuestros. Estos últimos, ante la falta de oportunidades de trabajo cualificado en Europa, emigran. El CESE está elaborando un informe sobre la educación, la formación profesional y la empresa.

⁽²²⁾ «A study of the effects of backshoring in the EU», Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences. Leibl, P., Morefield, R. y Pfeiffer, R. (2011) http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13th_Intl_Meeting.pdf.

5.7 La CES (Confederación Europea de Sindicatos) adoptó, el 7 de noviembre de 2013, el «Investment plan for good jobs and a sustainable future», con el objetivo de recuperar el crecimiento en el continente, crear hasta 11 millones de puestos de trabajo y motivar a las empresas multinacionales a deslocalizarse a Europa, respaldadas por el dinamismo de la demanda.

5.8 La deslocalización de las grandes industrias ha afectado de forma indirecta a las PYME, que han visto reducidos los encargos de producción de componentes. El sector del automóvil, por ejemplo, ha desplazado su producción a países emergentes debido principalmente a la creciente demanda en esos mercados. Este sector prevé una disminución de unos 70 000 — 85 000 puestos de trabajo.

5.9 El sector metalúrgico prevé una gran demanda, y nada menos que dos terceras partes procederán de los países emergentes en 2025. Por este motivo, el sector debe construir una red de contactos globales y asegurar su presencia en el mercado. Las industrias metalúrgicas y de ingeniería europeas se deslocalizan a mercados en desarrollo no solo por un factor de coste, sino también para llegar a la demanda con una estrategia de «in country for country» y garantizar el suministro de productos y servicios a los fabricantes y los consumidores locales.

5.10 Durante la audiencia pública en Bérgamo se llegó a las siguientes conclusiones ⁽²³⁾

- la deslocalización no ha acabado;
- la repatriación o el acercamiento de la producción (*back-shoring* y *near shoring*) son dos posibilidades, pero no las únicas;
- las actividades que se repatrian no siempre son las mismas que se deslocalizaron (volumen y actividades diferentes);
- los empresarios deben tener en cuenta el coste total del aprovisionamiento (*total cost of sourcing*) y no solo los costes laborales (inversiones en el capital de trabajo; revisión de las partes defectuosas);
- los sindicatos deben tener en cuenta el coste laboral por unidad de producción en vez del coste laboral por horas trabajadas (innovación de productos y procesos, organización del trabajo);
- los responsables políticos deben considerar todos los elementos que influyen en la capacidad de «hacer negocios».

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre los «Cambios industriales en el sector farmacéutico europeo»

(2014/C 311/04)

Ponente: **Pedro Augusto Almeida Freire**

Coponente: **Enrico Gibellieri**

El 19 de septiembre de 2013, 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 los

Cambios industriales en el sector farmacéutico europeo.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2014.

En su 498^o pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 195 votos a favor, 4 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El sector farmacéutico es uno de los más importantes y estratégicos para el futuro de Europa. Europa posee un rico acervo en este campo al ser uno de los principales centros de innovación farmacéutica a escala mundial y reúne muchos de los requisitos para lograr un éxito duradero. Sin embargo, el éxito del futuro dependerá de un entorno político que fomente el uso adecuado de la innovación en los sistemas sanitarios europeos.

1.2 La industria farmacéutica no solo genera el valor añadido más elevado por trabajador, la mayor intensidad de investigación y desarrollo y el excedente comercial más importante de todos los sectores de alta tecnología, sino que es la única que ofrece una aportación más amplia al crecimiento económico a través de sus productos, lo que contribuye a la buena salud de la población. El sector no solo está compuesto por grandes empresas, que emplean a un gran número de personas, sino también por pequeñas y medianas empresas, cuyos márgenes difieren a menudo en función de su tamaño. Sus asociaciones con universidades y otras instituciones de todo el mundo conforman un «sistema» integrado de ciencias de la vida.

1.3 Ante el reto de una competencia mundial cada vez más intensa, el Comité considera que ha llegado el momento de reclamar una nueva Estrategia Europea de las Ciencias de la Vida que garantice un enfoque mejor ensamblado de la industria en el que todos los grupos de partes interesadas sigan beneficiándose de este sector único.

1.4 El CESE recomienda que esta nueva Estrategia de las Ciencias de la Vida incluya tres elementos:

- recomendaciones en materia de política social: deben centrarse en la contribución del sector a la resolución de los problemas que plantea el envejecimiento de la población europea, como la gestión de las enfermedades crónicas y la necesidad de reducir las desigualdades en materia de atención sanitaria;
- recomendaciones en materia de política científica: deben dar lugar a un verdadero esfuerzo por desarrollar iniciativas de investigación paneuropeas mejor coordinadas y más estratégicas;
- **recomendaciones en materia de política económica**, por las que se reconozca de un modo más explícito que las inversiones en atención sanitaria —incluidos los medicamentos— son importantes para todos los segmentos de la sociedad. El Comité recomienda que todos los Estados miembros colaboren con el sector para alcanzar acuerdos que garanticen la igualdad de acceso de todos los consumidores (es decir, pacientes) europeos a una medicina moderna.

1.5 Es preciso reforzar el papel y la independencia de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA).

1.6 Europa debe hacer todo lo posible por reforzar y consolidar su posición como líder mundial en productos farmacéuticos, mediante asociaciones que vayan más allá de sus propias fronteras.

1.7 Deben realizarse esfuerzos por reducir la desigualdad en el acceso a los medicamentos en toda Europa.

1.8 Por lo que respecta a las recomendaciones en materia de política científica, la UE debe proseguir con su estrategia coordinada para la investigación europea en los ámbitos de la medicina y la biociencia, y prestar una mayor atención a la excelencia en la investigación biomédica básica, así como en la educación y la formación, para lograr el liderazgo científico en apoyo de la Estrategia Europa 2020 y para fomentar la competitividad a escala mundial.

1.9 La Comisión debería incluir la propiedad intelectual en su próxima Comunicación sobre una política industrial para el sector farmacéutico.

1.10 El sector farmacéutico contribuye a la Estrategia Europa 2020, cuyo principal objetivo es generar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, haciendo especial hincapié en la creación de empleos de calidad y la reducción de la pobreza. Esto podrá lograrse mediante inversiones más eficaces en educación, investigación e innovación, en políticas de fomento de la demanda que impulsen el poder de atracción de los productos y servicios innovadores, así como en la promoción de una economía basada en empleos de alta calidad, que contribuya a la cohesión social y territorial.

1.11 Estas iniciativas deben apoyarse en un diálogo social eficaz en el sector y en un planteamiento en el que participen las diversas partes interesadas.

1.12 El Comité insta a la Comisión a que actúe sin dilación para instaurar una estrategia del sector farmacéutico a fin de garantizar el desarrollo de la industria farmacéutica en Europa en toda la cadena de valor (investigación y desarrollo, fabricación, venta y distribución).

2. Perspectiva histórica y statu quo de la industria farmacéutica

2.1 La industria farmacéutica europea contribuye de manera significativa a la Unión Europea, no solo en términos económicos, sino también en lo que respecta a la creación de empleos de alta calidad, las inversiones en la base científica y la salud pública. En los últimos 60 años Europa ha realizado enormes avances mejorando la esperanza de vida y los resultados en materia de salud. La utilización de medicamentos innovadores ha contribuido de manera fundamental a estos recientes avances. Europa se enfrenta ahora a una nueva serie de desafíos.

2.2 Persisten las desigualdades en el acceso a la atención sanitaria y el impacto de las patologías crónicas y las enfermedades degenerativas hace que cada vez más personas vivan durante más tiempo con algún tipo de enfermedad o discapacidad. Esto incide negativamente en los costes y la productividad de la atención sanitaria.

2.3 Garantizar una cadena de suministro segura y eficaz para los productos farmacéuticos destinados a los consumidores europeos constituye una importante prioridad. En teoría, el marco reglamentario de la UE garantiza a los pacientes los mismos niveles de calidad, independientemente del lugar de fabricación del medicamento. No obstante, las mejoras en la seguridad de la cadena de suministro —y la eliminación del riesgo de que circulen productos falsificados—, a través de la aplicación de la Directiva sobre medicamentos falsificados, constituirán un hito importante gracias a la codificación y la serialización de todos los envases de medicamentos en Europa, lo cual mejorará la trazabilidad, que es un requisito imprescindible.

2.4 La EMA se creó en 1995, siguiendo la pauta de la FDA (*Food and Drug Administration*) estadounidense, pero sin el carácter centralizado de esta última. La EMA recibe financiación de la UE y del sector farmacéutico, así como ayudas indirectas de los Estados miembros, en un intento de armonizar (pero no sustituir) la labor de los actuales organismos nacionales de regulación de medicamentos que siguen trabajando en red con la EMA.

3. Cambios industriales en el sector farmacéutico

3.1 Por lo general, se tarda una media de doce años en desarrollar un nuevo medicamento conforme a los niveles de calidad, eficacia y seguridad que exigen las autoridades reguladoras. Por cada medicamento para el que se consigue reunir fondos suficientes para financiar su desarrollo, se prueban alrededor de 25 000 compuestos químicos, de los cuales, por término medio, 25 se habrán sometido a ensayos clínicos y 5 habrán recibido una licencia. Este «desgaste» forma parte inherente del proceso de innovación. Habida cuenta del alto riesgo y de las ingentes inversiones iniciales que realizan las empresas farmacéuticas del sector privado, las tecnologías incorporadas a los medicamentos gozan de un cierto grado de exclusividad temporal en el mercado, por ejemplo, a través de las patentes.

3.2 Las innovaciones farmacéuticas se inspiran en los nuevos avances científicos, especialmente la comprensión de la biología. Los avances en la genómica, la proteómica, la nanotecnología y el descubrimiento de biomarcadores más precisos ofrecen un gran potencial para mejorar aún más los medicamentos a disposición de los médicos. El sector farmacéutico está experimentando cambios estructurales, impulsados por la sustitución de productos superventas de atención primaria por medicamentos más especializados, la intensificación de la competencia de los genéricos y los retos que plantea actualmente la productividad de la I+D. Cabe mencionar, asimismo, el desafío constante de mantener el gasto en I+D a pesar de la presión ejercida para ofrecer valor a corto plazo a los accionistas.

3.3 El sector emplea directamente a 700 000 personas (el 70 % de las cuales son mujeres altamente cualificadas) con distintas especialidades científicas y tecnológicas, y genera entre tres y cuatro veces más puestos de trabajo indirectos. Es un empleador de alta calidad, sus trabajadores tienen un buen nivel de formación y genera más valor añadido por trabajador que cualquier otro sector de alta tecnología. En comparación con otros sectores, las empresas farmacéuticas son más resistentes a los ciclos de expansión y contracción a corto plazo de la actividad macroeconómica. Esto constituye una baza importante para Europa.

3.4 El ciclo de vida de los medicamentos constituye un excelente marco para garantizar el actual flujo de nuevas tecnologías útiles, garantizando al mismo tiempo una sostenibilidad presupuestaria razonable. Pueden contemplarse tres fases:

- 1) **I+D**: es la fase en que las empresas del sector privado asumen riesgos para comercializar nuevos medicamentos
- 2) **el mercado de productos con patente**: para que las empresas puedan recuperar el coste de la inversión, es importante que los sistemas sanitarios utilicen debidamente las nuevas tecnologías y que paguen precios adecuados que reflejen el valor del medicamento y la asequibilidad del sistema sanitario de que se trate;
- 3) **el mercado de productos sin patente (genéricos y biogénicos)**: es la fase en que los medicamentos, al concluir el período de exclusividad, entran en competencia con otros productos, lo cual implica una erosión de los precios y, por tanto, un ahorro para los sistemas sanitarios, que pueden emplearse para financiar nuevos medicamentos.

3.5 En los últimos años, la integridad de este «ciclo de vida» se ha visto sometida a diversas presiones. La fase de I+D es ahora más prolongada, más costosa y entraña un mayor riesgo. Tanto las autoridades reguladoras como los usuarios de los sistemas sanitarios reclaman más información, lo cual ha obligado a las empresas farmacéuticas a dedicar más tiempo a ensayos cada vez más numerosos y a comparar sus resultados con respecto a un creciente número de terapias de referencia. Durante la fase de comercialización con patente, los usuarios se han vuelto más exigentes y discernidores, pidiendo cada vez más elementos de prueba, no solo sobre seguridad y eficacia, sino también en términos de relación coste-eficacia.

3.6 Los nuevos conocimientos científicos ofrecen la posibilidad de centrar mejor las nuevas terapias en pacientes con características específicas.

3.7 El tamaño del mercado en que las empresas farmacéuticas pueden recuperar sus costes de inversión es más reducido que en generaciones anteriores y los costes de desarrollo han aumentado y siguen aumentando en la actualidad.

3.8 Por último, los gobiernos, de manera justificada, han intentado maximizar la eficiencia económica de los mercados de productos sin patente. La competencia de precios, que permite reducir el coste de los tratamientos recurriendo a medicamentos más antiguos, es un medio importante que permite a los gobiernos gestionar mejor el presupuesto. No obstante, es preciso lograr un equilibrio adecuado.

3.9 Si bien es razonable esperar un uso racional de los medicamentos antiguos, es fundamental que se utilicen medicamentos innovadores y más recientes. Existen diferencias considerables en cuanto al acceso de los pacientes a terapias innovadoras en toda Europa. Esto no solo significa que muchos pacientes no tendrán acceso al mejor tratamiento, sino que además perjudica a la viabilidad de la industria en Europa.

3.10 La Comisión Europea calcula que el número de personas de 65 años o más en Europa aumentará en un 75 % de aquí a 2050, lo que significa que será aún más problemática la cuestión de la proporción de la población activa que contribuye a la financiación de las prestaciones sociales -atención sanitaria y pensiones- de los jubilados. Para reducir la carga que pesa sobre los trabajadores, es importante que el mayor número posible de personas en edad de trabajar esté en buenas condiciones físicas y goce de buena salud.

3.11 Una buena atención sanitaria puede aportar tres ventajas significativas: devolver al mercado laboral a algunas personas que actualmente no trabajan; reducir el absentismo en el lugar de trabajo; y, por último, ayudar a resolver el problema del denominado «presentismo», procurando que los trabajadores que puedan estar padeciendo alguna patología o discapacidad (pero que continúan en su puesto de trabajo) sean más productivos gracias a una mejor atención sanitaria.

3.12 La industria farmacéutica es el sector de alta tecnología más importante en lo que respecta al excedente comercial (que se elevó a 48 300 millones de euros en 2011) y cuenta con la mayor proporción de inversión en I+D por ventas netas. Las empresas del sector representan el 19,1 % del total del gasto empresarial en I+D a escala mundial. Cada año las empresas privadas gastan unos 100 000 millones de USD en I+D de los cuales unos 30 000 millones corresponden a Europa. El grueso de este gasto se dedica a pruebas clínicas, lo que incluye no solo pruebas sino también estudios posteriores a la comercialización que son necesarios incluso cuando el producto está en el mercado.

3.13 Actualmente, muchos pacientes europeos no perciben las ventajas de los nuevos medicamentos. En consecuencia, Europa no solo se encuentra estancada en términos sanitarios y de productividad, sino que tampoco está aprovechando su potencial para crear valor económico. En un nuevo estudio publicado por *IMSHealth* para una conferencia sobre la sanidad organizada por la Presidencia lituana, se presentan nuevos datos que demuestran las diferencias de acceso a los medicamentos en toda la Unión. Los consumidores de los países menos favorecidos son los más perjudicados.

3.14 Para poner remedio a esta situación, la UE debe crear un entorno de políticas en el que el precio de los nuevos tratamientos pueda determinarse en función de la capacidad de pago del país, así como de su demanda. Los medicamentos no se asemejan a ningún otro producto, puesto que la sociedad espera que todos los pacientes tengan acceso a los medicamentos que necesitan. Es preciso que los responsables políticos europeos emprendan una reflexión activa para garantizar que el mercado único europeo funciona en el interés superior de todos los ciudadanos europeos.

El gasto en medicamentos está sujeto a un «límite máximo» artificial, lo que da lugar a empeorar los resultados en materia de salud. En los países que redujeron significativamente el gasto en medicamentos como resultado de la crisis financiera, o que trasladaron la carga financiera del sistema de pago por terceros a los particulares, los resultados en materia de salud empeoraron inmediatamente y proliferaron otras formas de atención sanitaria más caras para compensar el acceso reducido a los medicamentos.

4. Hacia una nueva estrategia europea en el ámbito de las ciencias de la vida

4.1 Si bien Europa cumple muchos de los requisitos previos para lograr un crecimiento sostenible, la realidad es que pierde terreno frente a los EE.UU. como líder en la investigación biofarmacéutica.

4.2 La industria farmacéutica mundial se concentra en su mayor parte en la UE y los EE.UU. y puede contribuir a resolver los problemas de capital, permitiendo que ambos bloques protejan sus inversiones pasadas y futuras en medicamentos. A este respecto es importante que en los debates de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) se tengan en cuenta adecuadamente tanto la dimensión económica como la social, así como las preocupaciones de los consumidores.

4.3 A medida que se vayan haciendo más prósperos, los países de renta media también deberían pagar la parte que les corresponde de los costes de innovación en este creciente mercado mundial, lo cual no solo no es el caso en la actualidad, sino que algunos países, como India, tienden cada vez más a imponer licencias obligatorias, además de aplicar otras estrategias similares, como en Corea, donde se ejerce una presión excesiva sobre los precios. Para afrontar los retos futuros y aprovechar las oportunidades que se ofrezcan, hemos basado nuestras conclusiones en tres grandes perspectivas –social, científica y económica–, cada una acompañada de sus correspondientes recomendaciones.

4.4 Por lo que respecta a las recomendaciones de política de la sociedad, debe hacerse hincapié en mejorar los resultados en materia de salud para la población europea habida cuenta del cambio demográfico y de los problemas que plantean las enfermedades crónicas. La salud es un requisito previo para la prosperidad económica.

En toda Europa persisten grandes desigualdades entre los países y dentro de ellos. Si este problema no se resuelve urgentemente, la situación empeorará a medida que vaya envejeciendo nuestra población.

4.5 Para ayudar a Europa a abordar estos desafíos, un mejor uso de los medicamentos y de las innovaciones en el ámbito farmacéutico puede desempeñar un papel esencial. El diagnóstico precoz, las mejores prácticas en la gestión del itinerario clínico y la mejora del cumplimiento terapéutico por parte de los pacientes son retos fundamentales para los cuales la industria y los profesionales sanitarios pueden colaborar para mejorar los resultados. Debería considerarse seriamente la posibilidad de crear un entorno que permita al sector farmacéutico fijar precios en función de la capacidad de pago de cada país, sin correr el riesgo de desvíos en la cadena de suministro.

4.6 Deberían utilizarse mejor los Fondos Estructurales de la UE para apoyar mejoras en la calidad de las infraestructuras de atención sanitaria.

4.7 Los gobiernos europeos deberían marcarse como objetivo el establecimiento de un marco europeo que permita evaluar los programas de gestión de enfermedades crónicas mediante la definición de los valores de referencia y los «mejores itinerarios clínicos» para los cuidados integrales, y velar por el uso adecuado tanto de los medicamentos innovadores como de los de bajo coste en dichos itinerarios. Mediante la creación de una plataforma que permita a las grandes asociaciones organizativas desarrollar programas de prevención secundaria para enfermedades crónicas, las distintas partes interesadas –gobiernos, asociaciones de pacientes y facultativos, interlocutores sociales y otras instituciones de la sociedad civil– podrán contribuir a una gestión eficaz de las enfermedades crónicas. A este respecto, la Acción Conjunta de la Unión Europea sobre enfermedades crónicas de la Comisión es un paso importante en la dirección correcta.

4.8 La organización, la gobernanza y la financiación de la investigación biomédica básica en Europa se gestionan actualmente a través de una serie de programas independientes y fragmentados a nivel tanto nacional como europeo. Pese a algunas iniciativas europeas de gran calidad, la realidad es que existe demasiada competencia entre los Estados miembros y no se ha realizado un esfuerzo suficiente para elaborar una estrategia coherente para Europa. De ahí la coexistencia de distintos criterios de evaluación de la calidad, la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos financieros; Europa pierde terreno respecto a EE.UU. en numerosos ámbitos de la investigación biomédica, lo cual provoca una pérdida de competitividad.

4.9 A fin de garantizar que Europa siga atrayendo a quienes invierten en la I+D y en la industria manufacturera, resulta esencial reforzar la investigación básica y aplicada y crear en Europa centros de excelencia de talla mundial. Habida cuenta de que Europa ha incumplido sistemáticamente el objetivo de invertir el 3 % del PIB en la I+D, es preciso centrar nuevamente la atención en la educación y las ciencias básicas. Las iniciativas tales como la Iniciativa sobre medicamentos innovadores y Horizonte 2020 pueden contribuir a impulsar una cultura de innovación y colaboración abiertas, y a crear un vehículo de financiación para estimular las inversiones selectivas.

4.10 En cuanto a las recomendaciones en materia de política económica, la UE debe fomentar la introducción de un «marco de crecimiento y estabilidad» en el sistema de las ciencias de la vida en toda Europa, a fin de reforzar la estabilidad y la previsibilidad para todos. Dicho marco, respaldado por un diálogo social sectorial, tendría por objeto fomentar la adopción de innovaciones útiles, preservando la capacidad de los gobiernos para gestionar los presupuestos de manera previsible. Este marco se aplicaría a escala nacional para tener en cuenta las diferencias de evolución demográfica, la demanda real, la inflación, los avances tecnológicos, etc. Debe incluirse además la dimensión social.

4.11 En la mayoría de los países, las medidas de ahorro emprendidas en el marco de los programas de saneamiento presupuestario se han centrado de manera desproporcionada en los medicamentos, pese a haberse demostrado que su valor es superior al de otros gastos sanitarios. Esta situación genera un entorno imprevisible para el sector, envía una señal confusa sobre el compromiso de Europa con la innovación y podría poner en peligro la capacidad de los Estados miembros para reforzar aún más la eficiencia en la atención sanitaria mediante el uso apropiado de medicamentos y de otras tecnologías.

4.12 Apoyar un enfoque sostenible para la financiación de la atención sanitaria constituye una cuestión fundamental para los agentes de la economía europea y, en particular, para los consumidores. El desarrollo de un enfoque más sostenible para el gasto en medicamentos puede garantizar que la financiación se destina a los sectores más rentables. Es importante conocer las posibilidades existentes para mejorar la gestión de los medicamentos. Debe garantizarse un umbral mínimo de financiación de la atención sanitaria y de los medicamentos en todos los Estados miembros de la Unión.

4.13 A este respecto, también deberían incluirse previsiones de crecimiento realistas, que tengan en cuenta el envejecimiento de la población, la innovación real y la rentabilidad a largo plazo de la atención sanitaria. Un marco de este tipo atenuaría las perjudiciales fluctuaciones del gasto sanitario que se han observado en los últimos tres a cinco años, y fomentaría una planificación a largo plazo para todas las partes implicadas en el sistema de atención sanitaria.

4.14 Gracias a la reciente iniciativa Tajani de la Comisión Europea, se han realizado importantes esfuerzos y avances en ámbitos como la ética y la transparencia, el acceso a los medicamentos, los fármacos huérfanos y los medicamentos sin receta en los países pequeños, los medicamentos biosimilares y los acuerdos de acceso controlado, que cuentan con el apoyo del CESE.

4.15 El CESE tiene entendido que la Comisión elaborará otra importante comunicación sobre una política industrial para el sector farmacéutico, lo cual considera oportuno, y anima a la Comisión a establecer un programa ambicioso que garantice el desarrollo de la industria farmacéutica en Europa en toda la cadena de valor (investigación y desarrollo, fabricación, venta y distribución).

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Combatir el trabajo forzoso en Europa y en el mundo: ¿qué papel corresponde a la UE? — Contribución del CESE a la conferencia de la OIT de 2014 (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 311/05)

Ponente: **Béatrice Ouin**

En su pleno del 11 de diciembre de 2013 el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

Combatir el trabajo forzoso en Europa y en el mundo: ¿qué papel corresponde a la UE? — Contribución del CESE a la conferencia de la OIT de 2014.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 30 de abril de 2014...), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 167 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

La trata de seres humanos no tiene cabida en una sociedad civilizada. Sin embargo, la trata está aumentando y el trabajo forzoso se ha convertido en un componente permanente de ciertos ámbitos del mercado laboral y un gran mercado para la delincuencia organizada. La 103ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que tendrá lugar en junio de 2014, incluyó en su orden del día un debate para redoblar la lucha contra el trabajo forzoso. Desde los primeros convenios de la Organización Internacional del Trabajo sobre esta cuestión, en 1929 (nº 29) y en 1957 (nº 105), la naturaleza del trabajo forzoso ha evolucionado. Aunque antes estaba sobre todo promovido por los Estados, el trabajo forzoso se concentra ahora en la economía privada y aumenta a causa de la globalización, las migraciones, la economía informal y las redes mundializadas de delincuencia. La Unión Europea ya aprobó una Directiva sobre la lucha contra la trata de seres humanos, que incluye el trabajo forzoso ⁽¹⁾. Los Estados y los interlocutores sociales de la OIT deberían aprobar en el próximo mes de junio un nuevo instrumento internacional. En este ámbito, el Comité Económico y Social Europeo tiene propuestas que formular debido a la experiencia de Europa, sobre su territorio y fuera de sus fronteras, haciendo hincapié sobre todo en el papel que desempeña y en el papel, aun más importante, que podría desempeñar la sociedad civil en la aplicación real de los derechos fundamentales. El Observatorio del Mercado de Trabajo estará encargado de supervisar la evolución de la aplicación de la Directiva sobre la trata de seres humanos, así como de los textos adoptados por la OIT para luchar contra el trabajo forzoso.

1.1 Recomendaciones

1.2 A la Unión Europea:

adoptar una posición común en la OIT, para que los objetivos de la Directiva de la UE para prevenir y combatir la trata de seres humanos y proteger a las víctimas y de la Estrategia para la erradicación de la trata de seres humanos ⁽²⁾ (2012) se integren en el Derecho internacional del trabajo.

1.3 A los Estados:

— durante la próxima Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), aprobar un protocolo adicional al Convenio nº 29, completado por una recomendación, que integre la trata de seres humanos con fines de explotación laboral, y que cubra sus carencias en los ámbitos de la prevención, la protección de víctimas, su indemnización y la sanción de los traficantes, incorporando al Derecho internacional lo que ya existe en el Derecho europeo;

— ratificar el Convenio nº 189 sobre el trabajo doméstico;

⁽¹⁾ 2011/36/UE

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:ES:NOT>

- reforzar los medios de las inspecciones del trabajo y crear una cooperación europea entre ellas;
- dotar de coherencia a las políticas sobre la trata de seres humanos y la inmigración y garantizar la aplicación efectiva de la Directiva 2011/36 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas ⁽³⁾;
- atajar las causas reduciendo la pobreza y la vulnerabilidad de las víctimas y sensibilizar a la opinión pública.

1.4 A las empresas-empresarios y a los inversores:

- garantizar que en la cadena de suministro no exista el trabajo forzoso y se respeten los derechos humanos tanto en Europa como en terceros países, de conformidad con los principios rectores de la OCDE para las empresas multinacionales y la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT;
- seguir los trabajos y participar en la agrupación de empresas contra la trata de seres humanos que pondrá en marcha próximamente la Comisión Europea.

1.5 A las organizaciones sindicales:

formar a los afiliados para que sepan dirigirse a las víctimas y acompañarlas en sus gestiones, prioritariamente en sectores sensibles como la agricultura, la construcción, los restaurantes y hoteles, así como el trabajo doméstico; trabajar con las ONGs especializadas en el acompañamiento de los inmigrantes irregulares, que deben considerarse víctimas y no delincuentes.

1.6 A las asociaciones:

las asociaciones de consumidores deben preocuparse por conocer el origen de los productos y exigir la transparencia de toda la cadena de producción;

las asociaciones que ayudan a los migrantes clandestinos, que organizan a los trabajadores domésticos o que luchan por la abolición de la prostitución deberían ser socias reconocidas y ser escuchadas en la lucha contra el trabajo forzoso.

2. Observaciones generales

2.1 ¿En qué consiste el trabajo forzoso?

El trabajo forzoso viene definido por el artículo 2 del convenio 29 de la OIT, ratificado por 177 países, como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». Dicha definición incluye a los detenidos en campos de trabajo, el caso de la servidumbre por deudas y la trata de seres humanos con fines de trabajo forzoso (trabajadores que no reciben sus salarios o a quienes se confiscan los documentos de identidad, etc.). La distinción entre explotación laboral y trabajo forzoso es difícil. Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo forzoso se define generalmente como un trabajo largo y penoso, realizado en condiciones extremas y muy poco o nada remunerado, ejecutado sin el consentimiento del interesado y bajo la amenaza de una sanción. Esta última puede consistir en violencia física –golpes, tortura, abusos sexuales– o psicológica –sobreendeudamiento, confiscación de los documentos de identidad, amenazas de denuncia ante los servicios de inmigración, represalia contra miembros de la familia, etc ⁽⁴⁾. Las cadenas de los esclavos de ayer han sido sustituidas hoy por la intimidación y la coerción económica.

El trabajo forzoso también se considera una forma de explotación con arreglo a la Directiva 2011/36 sobre la trata de seres humanos.

⁽³⁾ DO L 101 de 15.4.2011, p.1

⁽⁴⁾ La OIT y la Comisión Europea han pedido a un grupo de expertos que elaboren indicadores operativos para detectar la trata de seres humanos. Una página de este documento se dedica específicamente a la explotación laboral http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

2.2 ¿En qué sectores tiene lugar el trabajo forzoso?

El trabajo doméstico, la agricultura, la construcción, la producción de manufacturas (textiles, juguetería) figuran entre los sectores más afectados. Si esencialmente el trabajo forzoso es una actividad clandestina en el sector privado, se introduce en la economía tradicional mediante la subcontratación y las agencias de contratación. El trabajo forzoso también aparece en la cadena de suministro de grupos empresariales privados, incluidos conglomerados muy grandes. En este caso, se trata de muy a menudo de trabajos forzados fuera de la Unión Europea siendo la región más afectada del mundo la zona Asia-Pacífico (56 %). La Europa Central y Meridional, así como los países de la Comunidad de Estados Independientes, son las regiones en las que la prevalencia del trabajo forzoso alcanza el nivel más elevado del mundo (4,2 por cada mil habitantes). Trece de los diecinueve países de dicha región se encuentran a las puertas de la UE. Pero contrariamente a lo que muchos creen, la Unión Europea y los países industrializados no están exentos de trabajos forzados (7 %) ⁽⁵⁾. En casi todos los países de la UE se han detectado casos de trabajadores domésticos o de operarios agrícolas forzados. Adultos y niños también se ven forzados a realizar actividades económicas ilícitas o informales, incluida la mendicidad. Estas cifras deben compararse en la Unión Europea con los datos de la corrupción, la cual hace más difícil luchar contra el trabajo forzoso.

2.3 ¿Qué personas están expuestas al trabajo forzoso?

Si bien es cierto que no todos los trabajadores forzados son migrantes irregulares, hay que decir que estos son últimos los más vulnerables y quienes constituyen el grueso de las víctimas. Atrapadas en un círculo vicioso, estas víctimas no se atreven a quejarse, ya que temen ser devueltas a su país de origen. A menudo, los traficantes son también migrantes irregulares que explotan a sus compatriotas. Las categorías más expuestas al trabajo forzoso son las minorías étnicas o raciales, los migrantes, los pobres y, dentro de esas categorías, las mujeres y los niños. Las mujeres son la mayoría víctimas de la trata con fines de explotación sexual, pero igualmente para el trabajo doméstico, actividad en la que se encuentran aisladas. Las víctimas suelen ser personas frágiles, no afiliadas a sindicatos, incapaces de defenderse o de protegerse. La extensión de la economía informal ofrece oportunidades a los traficantes. La escasa intervención de las inspecciones de trabajo y de los servicios de policía no permite combatir su desarrollo.

La crisis económica que padece Europa desde 2008 ha empujado a trabajadores cualificados a abandonar su país en busca de trabajo en los países más prósperos. Este empleo cualificado desaparece entonces en su país de origen, que se ve obligado a atraer a inmigrantes de países aún más lejanos, que también buscan mejores condiciones de vida. Pero se encuentran con dificultades que no habían imaginado, indocumentados, obligados a aceptar empleos precarios, sin protección social y sin la posibilidad de regresar a sus países. Esta situación, que pone en situación precaria a muchas familias, es el terreno en el que proliferan los traficantes de personas.

2.4 El trabajo forzoso en cifras

— Una reciente estimación de la OIT (de 2012) muestra que cerca de 21 millones de personas son víctimas del trabajo forzoso en el mundo, de las cuales el 58 % son mujeres y niñas. Una cuarta parte de las víctimas son niños menores de 18 años. Cerca de 19 millones son explotados por particulares o por empresas privadas, y más de 2 millones por un Estado o por grupos rebeldes. De las víctimas que son explotadas por particulares o empresas, 4,5 millones son víctimas de una explotación sexual forzosa. Según las mismas cifras de la OIT, la duración media del trabajo forzoso de las víctimas es de 18 meses.

Contrariamente a lo que se piensa, las cifras publicadas por Eurostat en 2013 sobre la trata de seres humanos en Europa muestran que la mayoría de las víctimas identificadas en los Estados miembros eran nacionales de la UE: un 61 % en los años 2008-2010. Asimismo, la mayoría de los traficantes procesados tenían la nacionalidad de la UE (67 % en 2008 y 76 % en 2010) ⁽⁶⁾. Sin embargo, el porcentaje de víctimas identificadas o potenciales de los países no pertenecientes a la UE se ha triplicado entre 2008 y 2010, pasando del 12 % al 37 %, lo que confirma que la inmigración de terceros países sigue siendo un factor de vulnerabilidad. En 2010 las cifras más elevadas de víctimas –identificadas o supuestas– de trata de seres humanos se dieron en Italia (2 381), España (1 605), Rumanía (1 154) y los Países Bajos (993), y las más bajas en Hungría (10), Portugal (8), Malta (4) y Lituania (3) ⁽⁷⁾. En los Estados miembros de la UE, del total estimado de 880 000 trabajadores forzados, 270 000 (30 %) son víctimas de explotación sexual forzosa, y 610 000 (70 %), de trabajo forzoso ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf

⁽⁶⁾ EUROSTAT (2013) Trafficking in Human Beings (Trata de seres humanos) http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ Debe subrayarse que las cifras de 2013 de EUROSTAT se basan solamente en datos facilitados por los Estados miembros y no recogen la situación de las víctimas no identificadas de la trata. No todos los Estados miembros han facilitado datos. Por otra parte, las metodologías utilizadas por las autoridades de los países difieren en gran medida. Esto explica que las comparaciones directas entre las cifras de los países puedan inducir a engaño.

⁽⁸⁾ OIT (2012) *Global Estimate on Forced Labour. Results and Methodology*, Ginebra, 2012. Los datos de la OIT son una estimación (en contraposición con las cifras declaradas) del número de personas que sufren una situación de trabajo forzoso. Las cifras representan una estimación mínima como criterio estricto para la validación y extrapolación de datos. La estimación realiza un desglose por regiones. No se dispone de desgloses por países ya que son muy pocos los que han intentado efectuar estimaciones nacionales. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 ¿Cómo funciona la trata de seres humanos?

El vínculo entre la trata de seres humanos y el trabajo forzoso es fuerte y está reconocido documentalmente (si bien las víctimas del trabajo forzoso no son todas ellas víctimas de la trata). La pobreza o los conflictos armados, el desequilibrio en el desarrollo entre regiones próximas, desencadenan un proceso de emigración. Los métodos utilizados por los traficantes son el engaño, la amenaza o las deudas. A menudo, las víctimas son seleccionadas, transportadas o recluidas por la fuerza, la coacción o el fraude. La existencia y la manipulación de las deudas son uno de los medios para tomar y mantener el control sobre una persona. Los trabajadores migrantes suelen pedir prestadas grandes cantidades de dinero para pagar al traficante por la organización del transporte, la obtención de los documentos de viaje así como los gastos para obtener empleo. El futuro inmigrante pide ese dinero prestado a amigos o a familiares, creyendo que podrá después mantener a su familia o garantizar su futuro. Para la mayoría de los trabajadores migrantes, la idea de volver sin poder pagar sus deudas es inconcebible, aun cuando descubren que el empleo que se les prometió no existe y que serán explotados por un tiempo indefinido. Las cantidades que deben pagar por sus pasaportes y el transporte y, después, por el alojamiento y la comida son desproporcionadas. En muchos países los trabajadores inmigrantes irregulares no pueden acceder a la justicia ⁽⁹⁾.

2.6 Las consecuencias del trabajo forzoso

Además de ser una vulneración de los derechos humanos, el trabajo forzoso penaliza a las empresas y a los trabajadores. Las empresas que recurren a productos obtenidos mediante el trabajo forzoso hacen competencia desleal a las empresas que cumplen la ley; en lo que respecta a los trabajadores, el trabajo forzoso ejerce una presión a la baja de los salarios, empeora las condiciones laborales y grava la financiación de la solidaridad social.

2.7 ¿A quién beneficia el trabajo forzoso?

La trata de seres humanos es sumamente lucrativa: quienes encargan o imponen trabajos forzosos obtienen enormes beneficios ilegales. En 2005 los beneficios anuales a nivel mundial derivados de la explotación del trabajo forzoso se estimaban en 44 300 millones de USD, de los cuales 31 600 millones procedían de la trata de seres humanos. De esa cantidad, 15 500 millones de dólares, es decir el 49 %, se generaban en economías industrializadas ⁽¹⁰⁾, entre las que se encuentra la Unión Europea. La trata de seres humanos potencia a las redes de la delincuencia organizada de la misma forma que el tráfico de armas y de drogas.

3. Observaciones específicas

3.1 Los instrumentos de lucha contra el trabajo forzoso

No verse obligado a realizar un trabajo forzoso es uno de los derechos fundamentales del trabajo, junto con la libertad de asociación y de negociación, la edad mínima para trabajar (prohibición del trabajo infantil) y la ausencia de discriminación en el empleo y la profesión; derechos establecidos por las Naciones Unidas, la OIT, la OCDE y la Unión Europea (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 5; Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 4). Además de los convenios n° 29 y n° 105 de la OIT, otros, como el convenio sobre el trabajo doméstico (n° 189), sobre la inspección del trabajo (81 y 129), sobre los trabajadores inmigrantes (97 y 143) o sobre las agencias de empleo privadas (181) permiten actuar en este ámbito.

Al ser un derecho fundamental es de carácter universal y debe aplicarse incluso en los Estados que no ratificaron los convenios, con arreglo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Según los principios directores de las Naciones Unidas relativos a las empresas y los derechos humanos, las empresas multinacionales, cualquiera que sea su papel en el país en que están presentes, son responsables del respeto de los derechos humanos ⁽¹¹⁾.

El trabajo forzoso es una de las formas de explotación que contempla la Directiva europea 2011/36. Esta Directiva define todas las formas de explotación como delitos y armoniza las sanciones de los explotadores y las empresas que recurren al trabajo forzoso. Además, incluye disposiciones sobre la prevención, la protección de las víctimas y su indemnización.

⁽⁹⁾ Ejemplo: un empresario irlandés fue multado con 90 000 € por salarios atrasados a un trabajador forzoso. El empresario recurrió alegando que el trabajador no tenía derecho a compensación porque trabajaba ilegalmente y ganó el recurso (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belser, *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*, documento de trabajo, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2005). http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ Naciones Unidas (2011) *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 www.ohchr.org/Documents/.../GuidingPrinciplesBusinessHR_FR.pdf.

Sin embargo, pese a la afirmación de los derechos y al número de textos internacionales, el trabajo forzoso se resiste a desaparecer. Las redes de la delincuencia organizada burlan las fronteras y aprovechan las carencias entre los diferentes sistemas.

Los convenios de la OIT necesitan completarse para adaptarse a los tipos actuales de trabajo forzoso. No hacen referencia a la trata de seres humanos, ni a la prevención, la protección de las víctimas o su indemnización.

3.2 *Lagunas en los instrumentos*

Existe una gran distancia entre la fuerza (derechos fundamentales) y el número de normas de carácter reglamentario (Naciones Unidas), en forma de convenio (OIT) o voluntarias existentes (OCDE: Líneas Directrices para Empresas Multinacionales ⁽¹²⁾, ISO 26000 ⁽¹³⁾, declaración tripartita sobre las empresas multinacionales y la política social ⁽¹⁴⁾ de la OIT, información extrafinanciera) y su aplicación. Cuando existen planes de lucha, carecen a menudo de presupuesto, no tienen seguimiento ni evaluación. Los instrumentos carecen de coherencia entre sí: por ejemplo, las políticas de inmigración, de control de las fronteras y de protección de los derechos humanos suelen entrar en contradicción, mientras que las políticas de cooperación que podrían servir para combatir la trata y el trabajo forzoso no mencionan este aspecto.

La plétora de textos no garantiza la eficacia. A los textos de las instituciones internacionales se añade ahora una oferta privada de certificación: códigos de conducta, certificaciones, etiquetas, etc. En Europa existen 240 etiquetas, muchas de ellas autodefinidas y sin control previsto. Algunas multinacionales se comprometen –por ejemplo, en su código de conducta– a respetar el Derecho local en todos los países: afirmación dudosa en Estados en los que se discrimina a la mujer o que no protegen las libertades sindicales. Existen códigos de conducta destinados a tranquilizar a los consumidores y a los inversores, sin ningún control o verificación, que no combaten realmente el trabajo forzoso, ya que este permite reducir los costes y aumentar los beneficios.

3.3 *Combatir el trabajo forzoso en el territorio de la UE y en el exterior*

3.3.1 Subsanar las carencias de los textos actuales. En la OIT los Estados europeos deberían hablar con una sola voz para adoptar un protocolo adicional al Convenio n° 29 de la OIT y una recomendación destinada a reforzar la prevención, el control, la protección de las víctimas y su indemnización.

En el territorio de la Unión Europea

- La Unión Europea aprobó una Directiva sobre la lucha contra la trata de seres humanos (2011/36/UE) y una estrategia (dictamen SOC/467 del CESE). La Estrategia europea contra la trata de seres humanos incluye una acción específica dirigida a la explotación laboral, como una de las formas poco estudiadas, y prevé una serie de acciones en las que está previsto que participen los inspectores del trabajo y las autoridades competentes, así como la Comisión Europea. Sin embargo, estos textos son recientes y no han producido aún todos los efectos esperados. Además, la crisis económica, al provocar una reducción de los medios de la policía y de las inspecciones de trabajo y la proliferación de la economía informal, el aumento de la pobreza y la precariedad, acentúa el riesgo de que cunda el trabajo forzoso. La prevención es sin duda sensibilización, educación, información, pero también es lucha contra la economía informal y la pobreza, prestando una atención especial a los colectivos más vulnerables, entre ellos, el de los inmigrantes que no hablan el idioma del país de acogida.
- La inspección del trabajo debe disponer de medios de control suficientes; es preciso reforzar la cooperación europea creando una agencia encargada de las cuestiones transfronterizas y extendiendo el mandato de la plataforma de cooperación entre las inspecciones de trabajo, a fin de integrar el trabajo forzoso y de coordinar los demás organismos competentes (administración tributaria) para combatir el trabajo no declarado.
- Los inspectores de trabajo, trabajadores sociales, sindicatos, deberían poder disponer de indicadores (el trabajador ¿posee pasaporte?, ¿puede circular libremente?, ¿percibe su salario?) para detectar los casos de trabajo forzoso y poder avisar a los servicios de policía ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ OCDE (2011), Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguideline-ESPANOL.pdf>

⁽¹³⁾ ISO 26000 — Responsabilidad Social <http://www.iso.org/iso/fr/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ OIT (2006), Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social — 4ª edición http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_124924/lang-es/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf

- Las agencias encargadas de la contratación y del empleo que operan en otros países de la Unión y más lejos aún (en los sectores de la construcción, agricultura, residuos, limpieza, etc.) deben ser controladas y vigiladas para evitar las prácticas fraudulentas. La Estrategia de la UE contra la trata de seres humanos prevé que la Comisión Europea trabajará con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) con el fin de elaborar una guía de buenas prácticas destinada a las autoridades públicas sobre la supervisión de las agencias de contratación y colocación y las empresas de trabajo temporal para prevenir la trata de seres humanos. La guía debería incluir sistemas de concesión de licencias, así como de asunción de responsabilidad por parte de dichas agencias.

- Es preciso proteger a las víctimas, de forma que se garanticen y se recuperen sus derechos (retrasos en el pago de salarios, protección social) y que se les indemnice por los perjuicios causados. No debería perseguírseles por delito de inmigración, posesión de documentos de identidad falsos, ni por los delitos que cometan bajo coacción⁽¹⁶⁾. Son los traficantes los delincuentes que deberían ser perseguidos. La confiscación de los bienes de los traficantes debería permitir indemnizar a sus víctimas.

- Las víctimas deben tener la posibilidad de interponer demandas y, para ello, ser autorizadas a permanecer en el territorio mientras se resuelva el caso, incluso en caso de entrada ilegal en el territorio de la Unión Europea. El permiso de residencia no debería depender de la voluntad de las víctimas de cooperar con la policía y la Justicia, dado que muchas de ellas están traumatizadas y no es raro que hayan sufrido experiencias muy negativas con la policía. Las víctimas pueden temer represalias contra sus familias en su país de origen si testifican contra sus explotadores. La Directiva 2011/36 establece una serie de obligaciones para los Estados miembros en lo que se refiere a la asistencia y la protección de las víctimas. La aplicación de estas medidas debe ser lo más eficaz posible para lograr una protección adecuada de las víctimas, incluso las más vulnerables.

3.3.2 Fuera de la Unión Europea debe tenerse en cuenta en mayor medida el surgimiento de nuevos actores, debido a la mundialización, las oenegés y las multinacionales. Las normas de la OMC no integran de manera suficientemente explícita los convenios de la OIT. En los trabajos de la OMC debería participar un observador de la OIT. También debería reforzarse la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de los mecanismos de supervisión de la OIT sobre la legislación y la práctica de los Estados miembros de la OIT. A menudo, estas recomendaciones no se ponen en práctica debido a la falta de voluntad política, recursos financieros o capacidad administrativa adecuada para su aplicación.

3.3.3 La Unión Europea está elaborando una directiva sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE)⁽¹⁷⁾ en virtud de la cual se exigirá a las empresas de más de 500 trabajadores que incluyan en su informe de actividad una declaración no financiera sobre el impacto de sus actividades respecto a cuestiones medioambientales, sociales y de personal, incluidos el respeto a los derechos humanos y los esfuerzos por combatir la corrupción. Dicha directiva se corresponde con las normas de la OIT (dictamen INT/698 del CESE).

3.3.4 La política de ayuda al desarrollo podría ser un incentivo si la ayuda se condiciona al respeto de los derechos fundamentales, tanto por parte de los Estados como por los demás actores, en particular las empresas multinacionales que explotan los recursos de los países que se benefician de la ayuda. Además, la ayuda al desarrollo debería incluir proyectos relativos a la mejora de la capacidad administrativa, incluida una formación adecuada para los inspectores del trabajo y los interlocutores sociales sobre la aplicación de los convenios de la OIT. La política comercial y la política de desarrollo deberían consolidarse mutuamente en aras de una mejor aplicación de los derechos humanos. La ratificación y la aplicación efectiva de los convenios de la OIT sobre el trabajo forzoso (29 y 105) y de los demás convenios fundamentales de la OIT deberían figurar en los acuerdos de comercio, cooperación y asociación celebrados entre la UE y terceros países y ser objeto de un seguimiento periódico. Las organizaciones de la sociedad civil, a través de organismos de seguimiento específicos, deben participar en la aplicación de los acuerdos comerciales y, en particular, de su capítulo sobre el comercio y el desarrollo sostenible.

⁽¹⁶⁾ Líneas directrices de la OSCE sobre la no aplicación de sanciones 2013 <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes sociedades y determinados grupos, COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

3.3.5 Contar con la sociedad civil

3.3.5.1 Incrementar el papel de las empresas en el respeto y la promoción de los derechos humanos es lo que propugna la OCDE en sus líneas directrices sobre las empresas multinacionales⁽¹⁸⁾. Es también lo que propone el informe Ruggie (Naciones Unidas)⁽¹⁹⁾: implicar a gobiernos, empresas, sociedad civil e inversores. Dicho informe recomienda a las empresas que procedan a estudios de riesgo (*due diligence*). Las empresas deben protegerse y convertirse así en actores contra las violaciones de los derechos fundamentales. Es preciso hacer responsables a las empresas multinacionales y a los inversores, porque ello redundaría en su beneficio; pero también para demandarlas cuando hagan dejación de su deber de vigilancia. Las empresas deben asimismo ser responsables de la aplicación de las normas de la OIT. La veracidad de sus declaraciones debería ser verificada por agencias de calificación independientes ajenas al mundo financiero.

3.3.5.2 Muchas empresas multinacionales son europeas y ocupan una posición de vanguardia en el campo de los acuerdos marco internacionales firmados con las federaciones sindicales internacionales, en particular sobre la RSE, incluyendo la lucha contra el trabajo forzoso. La nueva estrategia⁽²⁰⁾ de la UE 2011-2014 sobre RSE confía en que las empresas europeas asuman la responsabilidad que les incumbe de respetar los derechos humanos⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Las inversiones son también un incentivo: numerosos inversores se han adherido a los PIR⁽²²⁾, principios de inversión responsable de las Naciones Unidas, de forma que la inversión socialmente responsable representa hoy el 22 % de la deuda, de las cuales el 49 % es europeo.

3.3.5.4 Las empresas pueden actuar a través de políticas de compra responsable, pero también las administraciones y los entes territoriales, asegurándose, en la contratación pública, de que las empresas con las que trabajan tomaron las medidas necesarias para eliminar el trabajo forzoso de su cadena de suministro.

3.3.5.5 Las oenegés europeas también ocupan una posición de vanguardia en cuanto a derechos de los consumidores para saber dónde y en qué condiciones se fabrican la ropa y el calzado⁽²³⁾, o los alimentos procedentes de terceros países. Exigir más transparencia y trazabilidad para todos los elementos que componen un producto o un servicio debería permitir eliminar el trabajo forzoso.

3.3.5.6 Varias organizaciones sindicales pueden compartir experiencias, organizar cursos para enseñar cómo tratar a los trabajadores forzados, métodos de trabajo con oenegés especializadas en la ayuda a los inmigrantes clandestinos. Sin embargo, no todas son todavía conscientes globalmente del alcance del problema y muchas siguen pensando que no les afecta o que no pueden hacer nada. Los Estados podrían ayudar a los sindicatos a organizar a los trabajadores del sector informal.

Las organizaciones sindicales de los países contratantes deberían respaldar la sindicalización en los países suministradores y las reivindicaciones de los trabajadores de terceros países, que reclaman unos salarios y unos horarios de trabajo dignos.

Los comités de diálogo social sectorial europeo son uno de los medios para sensibilizar y actuar contra el trabajo forzoso.

Bruselas, 30 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>.

⁽¹⁹⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:es:PDF>.

⁽²¹⁾ UE (2011), Estrategia renovada de la Unión Europea para 2011-2014 sobre responsabilidad social de las empresas (RSE) COM(2011) 681 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:es:PDF>.

⁽²²⁾ Sitio sobre los Principios de las Naciones Unidas para la Inversión Responsable: <http://www.unpri.org/> (en inglés).

⁽²³⁾ Sitio internet de la campaña «Ropa Limpia»: <http://www.cleanclothes.org/> (en inglés).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Protección de los consumidores y tratamiento adecuado del sobreendeudamiento para evitar la exclusión social» (Dictamen exploratorio)

(2014/C 311/06)

Ponente general: **Reine-Claude MADER**

Mediante carta del 6 de diciembre de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Theodoros SOTIROPOULOS, representante permanente de Grecia ante la Unión Europea, en nombre de la futura Presidencia griega, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema

Protección de los consumidores y tratamiento adecuado del sobreendeudamiento para evitar la exclusión social.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril de 2014), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Reine-Claude MADER y aprobó por 164 votos a favor, 12 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE presta especial atención al problema del sobreendeudamiento, que se ha agravado como consecuencia de la crisis financiera, del incremento del coste de la vida y del recurso a créditos en efectivo. Por medio de diferentes dictámenes, se ha pronunciado sobre la necesidad de tomar medidas a escala europea.

1.2 Observa que, si bien se han detectado sus causas, no existe ninguna definición armonizada del concepto de sobreendeudamiento, ni medios para conseguir una perspectiva precisa de la situación que se vive en los Estados miembros. Por consiguiente, pide que se adopte una definición común.

1.3 Dicha definición debe contener los siguientes elementos: i) el hogar como unidad de medida apropiada para cuantificar el sobreendeudamiento; ii) los compromisos financieros adquiridos; iii) los compromisos informales adoptados por una familia o una comunidad; iv) la incapacidad de pago; v) el sobreendeudamiento estructural; vi) el nivel de vida digno; y vii) la insolvencia.

1.4 El CESE insiste en que la protección de los consumidores debe integrarse en todas las medidas adoptadas para la realización del mercado interior.

1.5 El tratamiento del sobreendeudamiento debe recurrir a la educación, la prevención y procedimientos adaptados que conduzcan a la reintegración de la persona sobreendeudada en una vida económica normal.

1.6 Para lograrlo son indispensables una visión de conjunto del problema del sobreendeudamiento de los hogares y la aplicación de medidas eficaces.

1.7 Ante todo, la educación financiera debe impartirse en el medio escolar y también debe estar disponible en todo momento y para todos los públicos. A este respecto, el CESE fomenta las campañas de información en las que deben participar todas las partes interesadas para garantizar experiencias complementarias.

Subraya el papel indispensable que desempeñan las asociaciones de consumidores y las asociaciones familiares en la difusión de la información y la asistencia prestada a las personas que lo deseen.

1.8 En varios Estados miembros se han puesto en marcha dispositivos de prevención destinados a gestionar las situaciones de sobreendeudamiento, pero son heterogéneos.

El CESE considera que debe ponerse en marcha un procedimiento adecuado y uniforme, basado en el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales, el artículo 114 del TFUE, o el artículo 81 del TFUE, en todos los Estados miembros, de conformidad con los principios generales propuestos por la Comisión en una propuesta de directiva, que demuestre de manera concreta el interés del Parlamento por resolver los problemas de los ciudadanos europeos.

1.9 Estos principios deben basarse en la rapidez y la gratuidad de este procedimiento, la suspensión de los procesos judiciales una vez iniciado el proceso destinado a poner fin al sobreendeudamiento, la verificación de los créditos, la conservación de la vivienda principal, el tratamiento en pie de igualdad de los acreedores ordinarios, la posibilidad de cancelar la deuda en los casos más graves y la obligación de dejar a la persona sobreendeudada un «mínimo para vivir» suficiente para satisfacer de modo digno las necesidades de la vida diaria, dado que el objetivo es reintegrar rápidamente al consumidor en la vida económica y social.

1.10 Asimismo, el Comité recuerda su compromiso con la inclusión bancaria, elemento que debe garantizarse a las personas en situación de sobreendeudamiento a fin de evitar todo tipo de exclusión social.

1.11 La lucha contra el sobreendeudamiento también requiere una delimitación europea de la usura.

1.12 No obstante, la disminución del número de casos de sobreendeudamiento no se puede lograr exclusivamente a través de la puesta en marcha de un dispositivo de gestión. Debe completarse con medidas destinadas a desarrollar la educación doméstica y financiera, lo que implica asignar los medios necesarios al respecto.

1.13 Finalmente, pone de relieve que el control del endeudamiento requiere el respeto de las normas. En este sentido, recuerda que apoya el concepto de «crédito responsable», idea que implica el empleo de prácticas leales y éticas por parte de distribuidores y contratantes.

2. Introducción

2.1 La Comisión señaló en su «Paquete sobre inversión social»⁽¹⁾ de 2013 que desde el comienzo de la crisis se ha producido un fuerte aumento del número de personas expulsadas y sin hogar, e hizo hincapié en que el sobreendeudamiento es una de las causas de esta situación.

2.2 El fenómeno del sobreendeudamiento se acentuó a comienzos de los años ochenta del siglo pasado, afectando cada vez a más personas de todas las categorías socioprofesionales.

2.3 No se puede seguir considerando el sobreendeudamiento como un problema individual derivado de «los impulsos y las pasiones», puesto que en la actualidad es el reflejo de una crisis social y de sociedad.

2.4 En 2013, el Banco Central Europeo señaló que más de la mitad de la población de la zona del euro tenía deudas con los establecimientos financieros⁽²⁾.

2.5 Según esta encuesta, el sobreendeudamiento generalmente se produce tras una caída imprevista de ingresos, relacionada sobre todo con la pérdida de un empleo, con una enfermedad, una separación o con el consumo excesivo⁽³⁾.

2.6 Con la Ley de 31 de diciembre de 1989 relativa a la prevención y a la resolución de las dificultades vinculadas al sobreendeudamiento de particulares y de familias⁽⁴⁾, Francia se convirtió en el segundo país europeo que tomó este tipo de medidas, por detrás de Dinamarca, que en 1984 creó un dispositivo completo para la gestión del sobreendeudamiento de particulares.

2.7 El sobreendeudamiento afecta todos los Estados miembros, aunque en diferente medida. Se ha visto acrecentado por la crisis financiera, que ha desestabilizado la economía de numerosos países. Es sumamente importante encontrar un tratamiento, pues todos los actores económicos sufren las consecuencias financieras, ya que las empresas, especialmente las pymes, se ven fragilizadas por los impagos de sus clientes, que se han convertido en insolventes.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final; dictamen del CESE DO C 271 de 19.9.2013, p. 91).

⁽²⁾ Banco Central Europeo, 2013. Encuesta del Eurosistema sobre la situación financiera y el consumo de los hogares: resultados de la primera ola, Statistics Paper Series, abril de 2013, pp. 57-71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, *Household over-indebtedness in the EU: The role of informal debts*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

⁽⁴⁾ Nota de síntesis del Senado: «*Le traitement du surendettement*», Servicio de Asuntos Europeos, abril de 1998.

2.8 En la actualidad el sobreendeudamiento resulta más preocupante, puesto que afecta a los trabajadores pobres, a los parados, que han acumulado facturas no abonadas de servicios indispensables como la energía, el agua, los seguros y de telefonía, así como retrasos en el pago del alquiler; a personas de clase media a menudo tras un accidente en su vida, así como a jubilados cuya pensión se ha visto reducida por las políticas de austeridad o porque apoyan financieramente a miembros de su familia ⁽⁵⁾. Se conocen las causas del sobreendeudamiento: el paro, los empleos precarios y determinadas situaciones familiares. Se sabe que los hogares monoparentales son los más afectados. En algunos casos, puede ser resultado de un accidente cotidiano, un divorcio, una separación, un fallecimiento, una enfermedad o una discapacidad que entrañe unos gastos médicos elevados. El coste prohibitivo de las matrículas universitarias en algunos Estados miembros también contribuye sustancialmente al sobreendeudamiento de los jóvenes.

2.9 El reciente aumento del sobreendeudamiento engloba otra categoría sociológica: las personas de clase media que han perdido su empleo y que tienen una carga hipotecaria considerable por su vivienda y sin perspectivas a corto plazo de encontrar un empleo.

2.10 Existe por tanto una gran variedad de categorías de personas afectadas, así como de causas y de consecuencias derivadas del endeudamiento.

2.11 El riesgo de sobreendeudamiento se ve acentuado por la asimetría entre la progresión de los ingresos y la del coste de la vida, relacionada esta última con la evolución de los modos de vida, las políticas nacionales de austeridad y el aumento de los gastos de la vida diaria como la energía, la vivienda, las comunicaciones electrónicas, la telefonía, el transporte o los gastos financieros.

2.12 En muchos de los casos, el sobreendeudamiento también se debe al recurso al crédito en una sociedad de abundancia, fomentado por campañas publicitarias agresivas y engañosas con el objetivo de compensar la falta de ingresos o de adquirir bienes y servicios. En este sentido, cabe destacar que los colectivos vulnerables están «mal endeudados», puesto que no tienen acceso a todas las formas de crédito a causa de su falta de solvencia. Optan por fórmulas que resultan ser las más costosas, como los créditos en efectivo, a menudo vinculados a tarjetas facilitadas por diferentes canales y con tipos muy elevados.

2.13 Es frecuente que este tipo de tarjetas de crédito se ofrezca a domicilio por correo postal e incluya fórmulas del tipo «felicidades, ha ganado un crédito gratuito con reembolso sin gastos», infringiendo todas las normas sobre información y protección de los consumidores. El CESE pide que se regulen estrictamente la duración y el límite de uso de estas tarjetas ⁽⁶⁾.

2.14 La cuestión de los tipos de interés del crédito hipotecario o del crédito al consumo también merece especial atención. Determinados préstamos se conceden con tipos variables sin limitaciones que pueden evolucionar de forma significativa dependiendo del mercado.

2.15 Puede suceder que, con el pretexto de ofrecer solvencia a los hogares, se concedan préstamos con tipos progresivos que prevean el aumento de los ingresos. Este incremento no se ha producido ya que, debido a la crisis, se ha impuesto en algunos países la limitación de los salarios e incluso su reducción.

2.16 Por otra parte, algunos Estados miembros carecen de normativas que regulen la usura debido a la falta de armonización a nivel europeo.

2.17 Algunas familias endeudadas que deben abonar pagos o reembolsos atrasados sufren un riesgo mayor de exclusión social y podrían verse privadas de servicios básicos o ser expulsadas de su vivienda, sin olvidar los problemas de acceso a la atención sanitaria derivados de esta inseguridad. Por ejemplo, en 2012 fueron desalojados más de 75 000 españoles sobreendeudados, es decir, un 16,7 % más que en 2011 ⁽⁷⁾.

2.18 A pesar de que existen diferencias puntuales entre Estados miembros, existe cierto consenso sobre las principales causas del sobreendeudamiento. Hay que reconocer que no se dispone de los medios necesarios para evaluar la situación a nivel europeo con la precisión requerida, tal y como se ha señalado en anteriores dictámenes del Comité ⁽⁸⁾. Tampoco existe un censo europeo. Asimismo, la puesta en marcha de este dispositivo requiere en un primer momento que se alcance un acuerdo sobre la definición de «sobreendeudamiento», así como sobre los criterios y métodos para su análisis.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013, op. cit.

⁽⁶⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 24.

⁽⁷⁾ *L'Expansion.com avec AFP*, publicado el 22.3.2013.

⁽⁸⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 74.

2.19 El Comité ya ha señalado esta necesidad y se muestra a favor de la puesta en marcha de un Libro Verde en el que se prevean soluciones operativas y la celebración de una consulta electrónica.

2.20 En este sentido, el CESE aboga por la fijación a nivel europeo de una definición operativa común de «sobreendeudamiento», basada en la incapacidad de los consumidores para hacer frente al conjunto de sus deudas, independientemente de la naturaleza de las mismas o de los compromisos del consumidor. De hecho, si no se cuenta con una definición que analice con precisión este fenómeno múltiple, las medidas públicas podrían no tener repercusión alguna.

2.21 El CESE apoya la idea de crear un observatorio europeo del sobreendeudamiento sin gastos presupuestarios adicionales, con el fin de englobar las prácticas nacionales ya existentes y que resulten eficaces.

2.22 Por último, considera que la gestión del sobreendeudamiento debe realizarse cada vez más a través de la educación financiera, herramienta indispensable para el desarrollo de un consumo responsable y controlado.

3. Hacia una definición europea, operativa y común de sobreendeudamiento

3.1 Según un estudio publicado en febrero de 2008⁽⁹⁾ en el que se ofrece una visión general de las definiciones y de las medidas adoptadas a fin de gestionar el sobreendeudamiento en dieciocho Estados miembros y en un país de la Asociación Europea de Libre Comercio⁽¹⁰⁾, no hay consenso sobre la definición de sobreendeudamiento, puesto que los conceptos divergen entre países.

3.2 El endeudamiento es realmente un fenómeno complejo, múltiple y evolutivo, tal y como se señala en un análisis estadístico de 2013 solicitado por la Dirección General de Sanidad y Consumidores de la Comisión Europea (DG SANCO)⁽¹¹⁾.

3.3 El Consejo de Europa⁽¹²⁾ también ha indicado que puede abarcar problemas vinculados al vencimiento de los créditos y los derivados de las dificultades del día a día para pagar las facturas.

3.4 Estas fuentes señalan que, en la mayoría de los casos, la unidad de medida es el hogar. Casi la mitad de las definiciones nacionales hacen referencia a la duración del endeudamiento o a su carácter estructural. La mayoría se refiere a la capacidad de cumplir los compromisos adquiridos.

3.5 Por lo tanto, existen determinados elementos subyacentes comunes que pueden servir como base general.

3.6 El CESE afirma que para elaborar una definición operativa común de sobreendeudamiento deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- el hogar como unidad de medida pertinente para cuantificar el sobreendeudamiento⁽¹³⁾;
- los compromisos financieros adquiridos, entre los que se incluyen los créditos hipotecarios, el crédito al consumo, las facturas de telefonía, de comunicación electrónica y de servicios básicos (agua, calefacción, electricidad, salud, etc.), los alquileres y los gastos comunes (alimentación, transporte, escolaridad, etc.);
- los compromisos informales adquiridos por la familia o la comunidad. El CESE insiste en que se tenga en cuenta este criterio, puesto que representa un dato cada vez más importante para el fenómeno del sobreendeudamiento;

⁽⁹⁾ *Towards a common operational European definition of over-indebtedness*, estudio realizado por el OEE (Observatoire de l'Épargne européenne), el CEPS (Centro de Estudios Políticos Europeos) y el PFRC (Personal Finance Research Centre de la Universidad de Bristol) para la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

⁽¹⁰⁾ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia, Portugal, la República Checa, el Reino Unido, Suecia y Noruega.

⁽¹¹⁾ *The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC). 17.01.2013

⁽¹²⁾ Recomendación Rec(2007)8 del Consejo de Ministros a los Estados miembros sobre soluciones jurídicas a los problemas de endeudamiento. Consejo de Europa, 20. 6.2007.

⁽¹³⁾ Esta definición procede de la metodología del Sistema Europeo de Cuentas ESA 95.

- la incapacidad de pago. El hogar endeudado no puede hacer frente a sus gastos corrientes, así como a aquellos vinculados a los compromisos adquiridos y los informales;
- el sobreendeudamiento estructural. Se trata de un criterio temporal destinado a cubrir los problemas financieros persistentes y continuados;
- un nivel de vida digno. El hogar debe poder respetar los compromisos financieros adquiridos e informales sin reducir sus gastos mínimos vitales para mantener su nivel de vida;
- la insolvencia. El hogar no puede solucionar la situación financiera por medio de sus activos financieros y de otro tipo.

4. Prevención del sobreendeudamiento

4.1 Educación financiera y consumo responsable

4.1.1 La disminución del número de casos de sobreendeudamiento no se puede lograr exclusivamente a través de la puesta en marcha de un dispositivo legislativo. Es necesario contar con un enfoque integral. Deben tomarse medidas preventivas a fin de evitar este fenómeno en la medida de lo posible.

4.1.2 La necesidad de una educación financiera surge de manera recurrente en los debates sobre los servicios financieros, pero no se asignan los medios adecuados. Para convencerse de ello basta con comparar las cantidades dedicadas a la publicidad y las dedicadas a la educación financiera.

4.1.3 Entre las medidas que preconiza, el CESE ya ha hecho hincapié en la necesidad de desarrollar la educación para un consumo sostenible⁽¹⁴⁾. Considera que la educación financiera es indispensable, puesto que contribuye a la buena gestión del presupuesto personal y a la prevención del sobreendeudamiento.

4.1.4 El CESE señala que ninguno de los dieciocho Estados miembros anteriormente mencionados dispone de un proveedor único que garantice la educación preventiva. Expresa su deseo de que la Unión Europea ponga en marcha un sistema de educación que esté a la altura de las expectativas.

4.1.5 Pide que se integre la educación financiera en los programas de enseñanza escolar. En este sentido, llama la atención sobre la necesidad de adaptar esta formación a la edad y a los conocimientos de los destinatarios para que responda a sus necesidades.

4.1.6 La Comisión también debería instar a los Estados miembros a diseñar un programa nacional de educación financiera, impartida tanto por personal docente como en el marco de asociaciones públicas/privadas, así como a informar en mayor medida de las herramientas disponibles a escala europea.

4.1.7 El CESE considera que deben reforzarse las campañas de información y de divulgación en materia financiera, pues debe ofrecerse educación a todos los públicos. Opina que los diferentes actores socioeconómicos, las autoridades públicas, las ONG, las federaciones profesionales y las asociaciones de consumidores pueden ocuparse de la organización de dichas campañas. De hecho, se trata de aprovechar la complementariedad de las diferentes fuentes de información para el interés general. Además, determinados países reconocen la necesidad de esta información, por lo que han puesto en marcha programas a disposición de los ciudadanos.

4.1.8 También considera importante que las personas que así lo deseen puedan acceder con facilidad y durante toda su vida a información, asesoramiento y asistencia para la gestión presupuestaria, o para solventar las dificultades que puedan surgir con su entidad de crédito, así como con su proveedor de servicios o con una administración. En este sentido, cree que conviene mantener y fomentar el trabajo que han realizado hasta el momento las asociaciones de consumidores, cercanas al público, que ofrecen ayuda mediante la organización de reuniones informativas, así como seguimiento y asistencia gratuitos a las personas afectadas.

⁽¹⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.1.9 Por último, el control del endeudamiento únicamente puede lograrse respetando las normas, tanto en la teoría como en la práctica, en lo relativo al crédito al consumo, al crédito hipotecario y a las prácticas comerciales desleales (cláusulas abusivas, publicidad engañosa, captación agresiva) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Prevenir el sobreendeudamiento favoreciendo el préstamo responsable e imponiendo sanciones disuasorias en caso de incumplimiento de las obligaciones de información que tienen los profesionales*

4.2.1 El comportamiento responsable de los profesionales debe ejercerse ya en las ofertas y la publicidad que difunden, así como en el asesoramiento y las explicaciones que facilitan a los consumidores en el momento de la suscripción de los créditos. Para ello es necesario un enfoque personalizado, por lo que es de lamentar que no sea la práctica habitual en la actualidad, a pesar de la legislación vigente y de los códigos de conducta existentes en la mayoría de los países. La transparencia sobre los productos, especialmente cuanto se trata de préstamos suscritos en moneda extranjera, sus riesgos para las personas que avalan los préstamos o para los cónyuges que indirectamente asumen un compromiso y la claridad de la información deben convertirse en la norma, independientemente del soporte empleado.

4.2.2 El CESE defiende el concepto de «crédito responsable», en el sentido de que permite que los cocontratantes se responsabilicen al respecto ⁽¹⁶⁾. El control de la concesión de créditos por medio de registros va en esta dirección.

4.2.3 En este contexto sensible, el CESE opina que debe prestarse especial atención al tratamiento de los datos personales.

4.3 *Evitar el sobreendeudamiento mediante la regulación del crédito y el sector profesional del crédito a los particulares*

4.3.1 La Directiva 2008/48/CE relativa a los contratos de crédito al consumo ⁽¹⁷⁾ prevé que los Estados miembros impongan a las entidades acreedoras o a los intermediarios de crédito la obligación de informar claramente al consumidor en la publicidad ofrecida, poniendo a su disposición elementos de comparación, y fija los datos financieros principales que deben figurar en el contrato.

4.3.2 Esta Directiva, basada en la información al consumidor, no resulta suficiente para evitar el sobreendeudamiento.

4.3.3 Una legislación eficaz en este ámbito debe prever medidas educativas para los profesionales y los consumidores.

4.3.4 De este modo, algunos Estados miembros van más allá de esta Directiva y prevén que el contrato de crédito al consumo debe alertar al consumidor de determinados abusos, o recordarle su derecho a recibir un plan de amortización detallado.

4.3.5 El CESE pide una legislación de la Unión más decidida y ambiciosa que la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa ⁽¹⁸⁾, con el objetivo de prohibir determinadas formas de publicidad engañosa y abusivas, especialmente las destinadas a consumidores vulnerables o que ya son incapaces de reembolsar sus deudas ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Estos elementos aparecen recogidos en la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores DO L 304 de 22.11.2011, p. 64.

⁽¹⁶⁾ DO C 44 du 16.2.2008, p. 74 y DO C 318 du 29.10.2011, p. 24.

⁽¹⁷⁾ DO L 133 de 22.05.2008, p. 66.

⁽¹⁸⁾ DO L 376 de 27.12.2006, p. 21.

⁽¹⁹⁾ Son los casos de publicidad de «créditos gratuitos», «incluso si existe un procedimiento contencioso» o «incluso si ya está registrado en el banco nacional», aquellos que incitan al «agrupamiento» de los créditos anteriormente firmados, o que insisten en la facilidad o en la rapidez con la que podrían concederse los créditos.

4.4 Lucha contra la usura

4.4.1 Los consumidores europeos gozarían de una mayor protección si existiera un marco europeo para la usura. El mecanismo esencial de lucha contra la usura consiste en la fijación de un tipo de interés máximo para el coste total del crédito, que englobe todos los intereses y los costes vinculados al contrato de crédito expresados de forma porcentual. De conformidad con el método de la tasa anual efectiva global (TAEG), el límite variaría en función del tipo de crédito y de la cantidad del préstamo.

4.4.2 El contexto europeo es muy heterogéneo en este ámbito ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Como norma general, existen salvaguardias para los créditos concedidos a los particulares, aunque determinados países han liberalizado totalmente sus regímenes de usura para los créditos a empresas. Francia e Italia son la única excepción.

4.4.4 En la mayor parte de los países, el control de los tipos de interés no se basa en la legislación, sino en la jurisprudencia. Este es el caso del Reino Unido y de España.

4.4.5 En Alemania, los tribunales evalúan la usura en función de las medias del mercado que publica mensualmente el Bundesbank para los diferentes tipos de crédito. Se considera que la desviación es excesiva cuando supera el doble de lo fijado en el mercado.

4.4.6 Al igual que Francia, Italia cuenta con una ley que regula los tipos de interés y en este país se reevalúa el tipo de interés usurario de forma trimestral. No obstante, se considera que un tipo de interés es abusivo si supera el 50 % del tipo medio que aplican los bancos.

5. Gestión del sobreendeudamiento

5.1 Numerosos Estados miembros han puesto en marcha procedimientos jurídicos para frenar el sobreendeudamiento. A pesar de que no existen estudios de legislaciones comparadas o estadísticas relativas al conjunto de los veintiocho Estados miembros, los datos disponibles indican que el objetivo general de la gestión del sobreendeudamiento es ofrecer a los hogares una solución para evitar la exclusión social y permitirles, cuando sea posible, reembolsar sus deudas en la medida en la que así lo permita su capacidad contributiva. Determinados dispositivos prevén que podría realizarse una cancelación parcial o total de las deudas en situaciones realmente comprometidas para las personas endeudadas y con el objetivo de ofrecerles una segunda oportunidad.

5.2 El Derecho en materia de insolvencia de las empresas, sobre el que el CESE emitió un dictamen, ofrece un ejemplo interesante a este respecto ⁽²¹⁾.

5.3 La mayoría de los países europeos han puesto en marcha procedimientos judiciales de gestión del sobreendeudamiento que difieren en cuanto a la naturaleza, a las condiciones de acceso y al objeto de las deudas.

5.3.1 Todos estos procedimientos recogen la posibilidad de que el juez imponga un plan de liquidación a las personas endeudadas y a sus acreedores. La decisión suele venir precedida de una fase «amistosa» en la que se busca llegar a un acuerdo entre las diferentes partes para un proyecto que, en caso de que resulte satisfactorio, dé lugar a la homologación del plan por el juez ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Artículo L313-3 del *Code de la Consommation*. En Francia, la usura es un delito sancionable con dos años de cárcel y con una multa de 45 000 EUR, o con solo una de estas dos penas. Además, los cobros excesivos deben reembolsarse para compensar el capital del crédito. Si este ya se hubiera devuelto en el tiempo transcurrido, la entidad acreedora debe reembolsar la cantidad cobrada indebidamente y con intereses. Cada tipo de financiación tiene un tipo de interés usurario. El Banco de Francia fija este tipo trimestralmente y, a continuación, lo publica en el Diario Oficial.

⁽²¹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 55.

⁽²²⁾ Se integra en el procedimiento propiamente dicho tras la decisión judicial de admisión de este procedimiento (Francia, Bélgica), o constituye una condición previa obligatoria para el mismo sin formar parte de él (los Países Bajos).

5.3.2 Paralelamente a la intervención del juez, estos procesos pueden incluir el nombramiento de un administrador judicial (el mediador de la deuda en el caso de Bélgica y el fiduciario en los Países Bajos), encargado de recibir las declaraciones de crédito, verificarlas, investigar las condiciones de vida y la situación del patrimonio de las personas endeudadas, definir cuando proceda los ingresos necesarios para permitir a esas personas asumir sus gastos corrientes, mantener el excedente de ingresos destinado al pago de la deuda, vender algunos de sus bienes, elaborar un proyecto de plan de liquidación y controlar la ejecución del mismo y la fidelidad de las personas sobreendeudadas⁽²³⁾.

5.3.3 A este respecto, el CESE insiste en la necesidad de establecer a escala europea que determinados bienes vitales nunca puedan ser embargados ni vendidos a precios irrisorios.

5.3.4 El inicio de estos procedimientos implica en la mayoría de los casos la imposibilidad de que los acreedores ordinarios puedan llevar a cabo procesos judiciales a nivel individual para embargar los bienes o ingresos de los beneficiarios. Naturalmente, estos no pueden seguir endeudándose, pues ello implicaría que no pueden recurrir al procedimiento de liquidación.

5.3.5 El Comité considera que la unificación de estos procedimientos iría en beneficio de la protección del consumidor frente al riesgo de exclusión social, siempre y cuando sean rápidos, simples y gratuitos para los deudores que se encuentran en principio en una situación delicada.

5.3.6 Por otra parte, la suspensión de los procedimientos judiciales debe comunicarse desde el comienzo del procedimiento, a fin de evitar la presión ejercida por los acreedores.

5.3.7 El CESE llama la atención sobre la necesidad de establecer una fase de verificación de los créditos para que se respeten los derechos de las diferentes partes.

5.3.8 Señala que, en algunos países, la decisión sobre el futuro de la vivienda principal se toma de forma independiente para evitar la expulsión de las familias de su domicilio. Acoge con satisfacción esta medida y considera que debe aplicarse de forma sistemática con el objetivo de evitar la exclusión social de las familias, lo que debe constituir un objetivo primordial en interés de la sociedad.

5.3.9 Recomienda que se prevea la cancelación parcial o total de la deuda para los casos más graves con el fin de evitar el riesgo de exclusión social.

5.3.10 El Comité considera que recurrir a un procedimiento de gestión del sobreendeudamiento no debe conllevar la exclusión de los servicios bancarios esenciales, puesto que resultan indispensables para la vida económica y social.

5.3.11 El CESE insiste en los medios facilitados para el funcionamiento de estos dispositivos permitan tratar las situaciones de forma personalizada. En este sentido, considera oportuno establecer sistemas de seguimiento para las personas que lo consideren necesario.

6. Garantizar un nivel de protección elevado para el consumidor y contribuir a la consolidación del mercado único

6.1 El CESE considera que, para lograr este objetivo, debe instaurarse en todos los Estados miembros un procedimiento uniforme, que se base en la Carta de los Derechos Fundamentales, en el artículo 114 del TFUE o en el artículo 81 del TFUE, de conformidad con los principios generales que la Comisión podría proponer en una directiva que responda a las siguientes reflexiones para un mercado interior más unificado.

6.2 El CESE hace hincapié en que varios de los elementos de reflexión sugeridos ya son una realidad en algunos Estados miembros y que se verían beneficiados si se generalizaran.

⁽²³⁾ En determinadas ocasiones no existe esta función supervisora, pero la administración lleva a cabo parte de las tareas aquí recogidas (en Francia, la *Commission départementale*).

6.3 Dispositivos de acogida para los endeudados

6.3.1 El asesoramiento en materia de servicios financieros y de consumo, la obligación de asesoramiento que tienen las entidades bancarias y crediticias, así como la ayuda a la gestión del presupuesto, suelen ser insuficientes o inadecuadas para las personas endeudadas. Por lo tanto, las autoridades públicas nacionales deben poner a disposición de las personas con dificultades servicios de ayuda social capaces de ofrecerles, si lo desean, ayuda inmediata, o asistencia jurídica gratuita. A este respecto, los Estados miembros podrían apoyar y dar carácter oficial a la labor de asistencia jurídica que desempeñan las organizaciones de defensa de los consumidores.

6.3.2 Pueden establecerse ayudas sociales para las situaciones de endeudamiento más graves, a fin de cubrir el consumo de electricidad y gas, los gastos de alojamiento, de alimentación y de salud y el pago a los acreedores de la totalidad o de parte de las deudas.

6.3.3 Asimismo, debe ponerse en marcha un dispositivo destinado a analizar en detalle la situación de las personas, verificar la legalidad de las cantidades que se reclamen, negociar con sus acreedores un plan de liquidación o preparar otras soluciones, como un procedimiento judicial, así como informales sobre sus derechos y deberes.

7. Observatorio europeo del sobreendeudamiento

7.1 El CESE ya propuso la posibilidad de crear un observatorio europeo del sobreendeudamiento sin coste presupuestario adicional. Este dispositivo se basaría en los sistemas nacionales existentes y debería permitir paliar la falta actual de estadísticas fiables, contar con un análisis profundo del origen del sobreendeudamiento y del tipo de personas afectadas, comparar las situaciones existentes entre los Estados miembros y las medidas propuestas para corregirlas, así como registrar la evolución de este fenómeno.

7.2 El observatorio podría completarse con una red de intercambios abierta a todas las personas interesadas y en la que pudiera entablarse un diálogo sobre buenas prácticas.

7.3 En efecto, la lucha contra el sobreendeudamiento de los consumidores y la prevención de la exclusión social son un enfoque holístico. Este fenómeno no puede combatirse de manera eficaz con medidas aisladas y no coordinadas a escala europea. Resulta indispensable que los consumidores, las administraciones públicas y las empresas cooperen en mayor grado, a fin de poner en marcha métodos más creativos y eficaces.

7.4 El observatorio podría estar compuesto por servicios centrados en los siguientes temas: recogida de datos, marcos jurídicos existentes y medidas de sensibilización y educación.

7.5 Los miembros del observatorio procederían de los sectores público y privado. El sector privado podría estar representado por miembros de asociaciones profesionales y de consumidores nacionales y europeas, procedentes de distintos sectores económicos y zonas geográficas y comprometidos en la lucha contra el sobreendeudamiento. Participarían activamente en el trabajo de los servicios del observatorio, eventualmente dentro de grupos de trabajo especializados.

7.6 El sector público estaría representado por expertos nacionales nombrados por los Estados miembros, que tuvieran vínculos con el sector privado y contaran con experiencia en el ámbito del sobreendeudamiento y la protección de los consumidores. Los representantes nacionales también deberían tener experiencia en el ámbito de la sensibilización de la opinión pública.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

498° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 29 Y 30 DE ABRIL DE 2014

**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
«Por un renacimiento industrial europeo»**

[COM(2014) 14 final]

(2014/C 311/07)

Ponente: **Ulla Sirkeinen**

El 28 de enero de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Por un renacimiento industrial europeo

COM(2014) 14 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de marzo de 2014.

En su 498° pleno de los días 29 y 30 abril de 2014 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación sobre renacimiento industrial y ha llegado a la conclusión de que:

- los retos a los que se enfrentan las industrias europeas no disminuyen por lo que, sin una base industrial competitiva, Europa no va a lograr crecimiento y más empleo;
- resulta imprescindible un conjunto de propuestas más firmes para la política industrial de la UE para convencer a las empresas de que inviertan en la zona;
- una economía verde e integradora será uno de los principales retos de los próximos años;
- el papel principal de la UE en política industrial es integrar los distintos ámbitos de acción y difundir las mejores prácticas al respecto;
- el papel principal de los Estados miembros es garantizar que las infraestructuras de energía, transporte, información y conocimientos funcionen de manera adecuada y eficiente para todos;

- la Comunicación pone de manifiesto que hay mucho trabajo pendiente y destaca la necesidad de aplicar la normativa tanto en la UE como los Estados miembros;
- la Comisión envía un valioso mensaje sobre la importancia de la integración de las industrias europeas en las cadenas de valor internacionales.

1.2 El Comité recomienda que las partes interesadas apoyen y apliquen rápidamente los puntos de vista y las propuestas que se recogen en la Comunicación.

1.3 Además, el CESE aconseja que:

- el objetivo de que el porcentaje de la industria en el PIB sea del 20 % en 2020 se complete con aspectos cualitativos, en especial para lograr prestaciones con valor añadido a nivel internacional;
- el objetivo de integrar consideraciones medioambientales en las industrias europeas vaya acompañado de un fuerte impulso hacia sectores industriales y de servicios competitivos más basados en las nuevas tecnologías y el conocimiento y con mayor valor añadido;
- uno de los objetivos esenciales de la política industrial europea sea reforzar las posibilidades de las empresas europeas de alcanzar posiciones clave en las redes de valor internacionales y maximizar la captura de valor para Europa;
- se preste más atención al papel de los servicios y se desarrollen las políticas correspondientes, especialmente los servicios basados en el conocimiento, por su valor intrínseco y por su potencial como motores fundamentales de la productividad en todos los sectores de actividad;
- con el fin de garantizar una sana competencia que fomente la innovación, las políticas de ayudas estatales y de competencia de la UE inciten a las empresas a impulsar los objetivos de crecimiento de la UE, en particular la relocalización de puestos de trabajo, sin falsear la competencia, y se defiendan condiciones equitativas a escala internacional;
- todos los agentes implicados, incluidos trabajadores y empresarios, contribuyan a crear un entorno favorable y previsible para la industria, con iniciativas basadas en las regiones;
- se refuercen las estructuras de gobernanza de las políticas microeconómicas de la UE de forma que el Consejo Europeo ejerza un liderazgo claro, el Consejo de Competitividad someta las decisiones de las demás formaciones del Consejo a un verdadero análisis sobre competitividad y la Comisión organice una integración eficaz de las propuestas de esta política;
- la financiación de la UE destinada a la innovación se dirija de manera consecuente a las seis áreas transversales que ha determinado la Comisión, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías prometedoras como «datos masivos», robótica e impresión 3D, y
- se adopte toda medida adecuada para reducir los precios de la energía en Europa.

2. Introducción

2.1 La crisis económica ha puesto de relieve la **importancia de la industria para la estabilidad económica, el empleo, la innovación y las prestaciones internacionales** de las economías europeas. A la industria se deben más del 80 % de las exportaciones europeas y el 80 % de la investigación y la innovación privadas. Cerca de un 15 % de los puestos de trabajo en la UE se encuentran en la industria; además, cada empleo en el sector manufacturero genera entre 1,5 y 2 empleos en otros sectores. Asimismo, los empleos en el sector industrial son actualmente puestos de trabajo de alta calidad, con salarios situados por encima de la media. La industria no constituye un objetivo en sí misma, más bien es un medio para crear empleo y preservar un buen nivel de vida.

2.2 La industria europea sigue generando un enorme superávit en el comercio internacional de productos manufacturados y es líder mundial en sostenibilidad. No obstante, como se señala en el Informe de 2013 sobre la competitividad europea, **la cuota de la industria europea en la producción manufacturera mundial ha registrado una tendencia a la baja** durante el último decenio. La diferencia de productividad respecto de Estados Unidos se ha vuelto a ampliar. Tras una cierta recuperación entre 2009 y 2011, la cuota de la industria de la UE en el PIB ha bajado hasta el 15,1 %, lejos del objetivo del 20 % para 2020. Desde 2008 se han perdido tres millones y medio de puestos de trabajo. No obstante, los datos varían considerablemente entre un Estado miembro y otro.

2.3 De hecho, la política industrial es una de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020. El CESE emitió **dictámenes sobre las propuestas clave de la Comisión en 2010 y 2012** ⁽¹⁾ y también elaboró una serie de dictámenes sobre diferentes aspectos de la política industrial, incluidos análisis sectoriales en el marco de su Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) ⁽²⁾, como los realizados actualmente sobre la relocalización industrial y la empleabilidad de los jóvenes. El presente dictamen se basa en los dictámenes anteriores y los completa.

2.4 En la **Comunicación de la Comisión** se exponen las prioridades clave de la Comisión en materia de política industrial, como contribución al debate del Consejo Europeo al respecto, previsto en marzo de 2014. Ofrece **una visión de conjunto de las acciones ya emprendidas y plantea otras nuevas** para acelerar la consecución de esas prioridades. Pone de manifiesto que la política industrial y otras políticas de la UE están cada vez más interconectadas y explica por qué tiene que continuar este proceso de integración.

3. Observaciones generales

3.1 El **CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión**, en un contexto de crisis económica y de preocupación creciente sobre la competitividad de las industrias europeas. Los retos que afronta la industria no disminuyen sino todo lo contrario. El entorno empresarial mundial está cambiando continuamente, y a una velocidad cada vez mayor a la que nuestras empresas deben poder responder. Sin una industria competitiva, Europa no va a ser capaz de lograr un mayor crecimiento y más empleo. Asimismo, un planteamiento que solo se base en las funciones de diseño e ingeniería, sin disponer de producción ni contacto con los clientes finales, no es probable que tenga éxito a largo plazo.

3.2 A la vista de la gravedad de la situación, el CESE **esperaba un conjunto de propuestas más sólido para la política industrial de la UE con una visión clara** y medidas urgentes. Son necesarios mensajes precisos para convencer a las empresas de que Europa será una región atractiva para nuevas inversiones en el futuro. La Comunicación actual cubre algunos componentes nuevos en comparación con las comunicaciones de 2010 y 2012. Presenta principalmente un balance de las medidas realizadas y previstas en los principales ámbitos prioritarios de la política industrial, tal como se ha señalado antes. Ello pone de manifiesto que hay mucho trabajo pendiente y destaca la necesidad de aplicar la normativa tanto en la UE como en los Estados miembros.

3.3 El CESE apoya las conclusiones de la Comunicación, incluido el objetivo del 20 % del porcentaje de la industria en el PIB, aunque sujeto a la siguiente observación: el objetivo del 20 % es puramente cuantitativo, y estaría más en consonancia con las aspiraciones de la UE en favor de una competitividad sostenible desde el punto de vista medioambiental y social **añadir aspectos cualitativos**. El objetivo del 20 % debe ir acompañado de otros objetivos y el CESE pide a la Comisión que los examine en detalle, en especial por lo que se refiere a aspectos que aportarán valor añadido en un marco internacional.

3.4 El CESE valora en especial el claro mensaje de la Comisión sobre la importancia de **la integración de las empresas europeas en las cadenas de valor internacionales**. En realidad, la naturaleza compleja, dinámica y muy especializada de las actividades industriales en la actualidad podría describirse mejor como redes de valor. Las empresas compiten a escala mundial para tener posiciones clave en estas redes. El objetivo de la política industrial europea debe ser reforzar las posibilidades de las empresas europeas de alcanzar estas posiciones clave y maximizar la captura de valor para Europa. Las políticas y los objetivos deberían determinarse en consecuencia.

⁽¹⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 47; DO C 327 de 12.11.2013, p. 1; DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

⁽²⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 45; DO C 299 de 4.10.2012, p. 54; DO C 327 de 12.11.2013, p. 82.

3.5 En opinión del CESE, la economía verde e integradora será el principal reto de los próximos años. Es necesario y prioritario hacer más ecológica la industria europea e iniciar la transición hacia una economía hipocarbónica y ecológica que utilice eficientemente los recursos de aquí a 2050 mediante una política industrial renovada. Sin embargo, para que Europa tenga éxito en esa estrategia necesita avanzar hacia **sectores industriales y de servicios innovadores, sostenibles y competitivos, más basados en el conocimiento y las nuevas tecnologías y con un mayor valor añadido**, que estén financiados mediante un ambicioso plan de inversión, si se quiere garantizar el crecimiento industrial y la creación de empleo.

3.6 Atender y dar una respuesta a las necesidades que tiene la sociedad, unido a la competencia, impulsa la innovación, y todas las empresas del mercado interior, independientemente del modelo de negocio, deben tener las **mismas condiciones para competir**. El CESE considera que debe evitarse la competencia entre Estados miembros para ofrecer ayudas estatales. Uno de los objetivos de la política de ayudas estatales debería ser prever la concesión de una ayuda precompetitiva a las empresas capaces de impulsar los objetivos de crecimiento de la UE a la vez que se limita el falseamiento de la competencia. En caso de que se concedan ayudas estatales, deben destinarse a respaldar el desarrollo y la adaptación de las empresas, no a apoyar permanentemente actividades no competitivas. También es necesaria la igualdad de condiciones en los mercados mundiales, en particular para las industrias con un alto consumo energético.

3.7 El **papel de los servicios** requiere más atención. La interdependencia de los servicios y la industria manufacturera se reconoce de manera amplia, dado que las actividades industriales incluyen cada vez más elementos de la prestación de servicios y muchos servicios dependen de la producción industrial. No obstante, el potencial de los servicios de TIC y basados en el conocimiento como industrias exportadoras de pleno derecho, así como su aplicación en todos los sectores de actividad como motores esenciales de la productividad, es enorme. Hay que desarrollar políticas específicas para ayudar a aprovechar este potencial.

3.8 Todos los agentes –instituciones de la UE, Estados miembros, regiones, trabajadores y empresarios y demás partes interesadas– deben participar en la compleja tarea de **crear un entorno más favorable** para la industria. Las iniciativas deben basarse en características regionales que se completen mutuamente e interactúen de manera fructífera. El marco político debe ser estable y predecible, incluida la legislación nacional en materias como la fiscalidad.

3.9 El CESE pide unas **estructuras de gobernanza más fuertes** para las políticas microeconómicas. El Consejo Europeo debería asumir un liderazgo estratégico claro en este ámbito. El papel del Consejo de Competitividad debería reforzarse para someter a un verdadero análisis sobre competitividad las decisiones referidas a la industria adoptadas por otras formaciones del Consejo. La Comisión debería garantizar la integración de su trabajo en otros ámbitos de acción mediante soluciones de gestión eficaces. Los Estados miembros deben aplicar de forma coherente las decisiones conjuntas y las cuestiones de política industrial deben integrarse plenamente en el Semestre Europeo, incluida la publicación de recomendaciones específicas por país.

4. Observaciones específicas sobre los diferentes ámbitos de acción

4.1 *Un mercado interior europeo integrado*

4.1.1 Los gobiernos tienen un papel central para garantizar la existencia de **redes de transporte, información y energía de primer orden para todos**, así como el acceso a ellas, en consonancia con las cambiantes necesidades de la sociedad, incluidas las empresas. Como reconoce la Comisión, en este ámbito son oportunas las infraestructuras vinculadas a la tecnología espacial, la convergencia de la información y las redes de energía, así como las destinadas a la distribución de combustibles alternativos.

4.1.2 Las **fronteras dentro de la UE no deberían suponer ninguna diferencia** para el funcionamiento y el acceso a las infraestructuras. Deben eliminarse los obstáculos reglamentarios, administrativos y técnicos que subsisten. Las fuentes de financiación de la UE y nacionales deben orientarse hacia las inversiones necesarias en este ámbito, con el fin de movilizar el máximo posible de fondos privados.

4.1.3 El CESE coincide con la Comisión en que deben adoptarse urgentemente las propuestas legislativas del mercado interior que están pendientes. **Los Estados miembros todavía no aplican ni cumplen** el marco legislativo de forma adecuada, obligando a la Comisión a interponer de forma justificada nuevos recursos por incumplimiento.

4.2 Inversión en innovación y nuevas tecnologías

4.2.1 En los dictámenes anteriores sobre política industrial, el CESE se pronunció sobre las iniciativas de la UE en favor de la innovación y las nuevas tecnologías, en general apoyándolas firmemente y destacando la necesidad de una **financiación adecuada por parte de la UE, los Estados miembros y el sector privado**.

4.2.2 En concreto, el CESE apoyó a la Comisión en la elección de **las seis áreas estratégicas y transversales** junto con las medidas correspondientes: tecnologías de fabricación avanzada, tecnologías facilitadoras esenciales, productos bioderivados, vehículos y transporte limpios, construcción y materias primas sostenibles, redes inteligentes e infraestructuras digitales. Las nuevas tecnologías con alto potencial que requieren atención son la robótica, los «datos masivos», la impresión 3D, la internet industrial y el diseño industrial. Los recursos financieros de la UE, como la iniciativa «Horizonte 2020» y los fondos regionales, deben destinarse de manera coherente a la innovación en estos ámbitos. Asimismo, el CESE aboga por una aplicación acelerada de las comunidades de conocimiento e innovación para la fabricación con valor añadido.

4.2.3 **El tiempo necesario para introducir la innovación en el mercado** con vistas a su implantación es fundamental para la competitividad industrial. Reforzar el instrumento de capital de riesgo y otros mecanismos de riesgo compartido del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como utilizar de manera innovadora los Fondos Estructurales, son ejemplos de las medidas imprescindibles que necesita la UE para atraer la inversión privada a proyectos de investigación arriesgados.

4.3 Acceso a la financiación

4.3.1 A pesar de la mejora de la coyuntura económica, el **acceso de las empresas al crédito bancario** sigue siendo limitado, especialmente para las pymes. Por lo tanto, el CESE apoya los esfuerzos de la UE en este ámbito: creación de una unión bancaria, iniciativa de financiación de las pymes, Reglamento sobre los requisitos de capital, Directiva sobre el Mercado de Instrumentos Financieros (MiFID), revisión de la Directiva sobre transparencia y medidas dirigidas a potenciar el mercado paneuropeo de capital de riesgo.

4.3.2 Con el fin de mejorar la capacidad de préstamo de los bancos, la UE debe alcanzar un **equilibrio adecuado** entre el aumento de la estabilidad financiera y el apoyo a las empresas para cubrir las necesidades de financiación. Además, las medidas reguladoras del sector financiero no deberían impedir la concesión de créditos privados.

4.3.3 Las pymes de la UE dependen más de la financiación bancaria que las de otras zonas. Los esfuerzos a escala europea y nacional deberían ampliar la **diversificación de la financiación empresarial** a otras fuentes tales como fondos de capital inversión, capital de riesgo y garantías empresariales, así como métodos híbridos de financiación. Debe elaborarse un plan cuyo enfoque de la financiación se base en el ciclo de vida, y que permita seleccionar instrumentos innovadores.

4.4 Energía

4.4.1 El CESE toma nota con satisfacción de que la Comisión reconoce la importancia de los precios de la energía para la competitividad industrial. Los **precios de la energía** para la industria europea son muy superiores a los de los principales competidores: los precios de la energía eléctrica son dos veces más altos que los de los Estados Unidos y Rusia y un 20 % más altos que en China. Los precios del gas son entre tres y cuatro veces superiores a los de Estados Unidos, Rusia y la India y un 12 % más altos que en China.

4.4.2 La diferencia de precios de la energía entre la UE y sus competidores se debe en parte a factores que no pueden cambiarse mediante medidas políticas de la UE. No obstante, debe adoptarse **toda medida razonable que permita reducir la diferencia**, en particular con el fin de recuperar los sectores de producción con un uso intensivo de energía y el empleo correspondiente en Europa. Las industrias de la UE han conseguido compensar parcialmente el aumento de los costes de la energía mediante la mejora de la eficiencia, pero este potencial está disminuyendo.

4.4.3 La **seguridad del suministro energético** es fundamental para todas las industrias. La actualidad nos recuerda palmariamente la necesidad de reducir la dependencia de energía procedente de fuentes inestables y poco fiables. Una combinación energética diversificada, tal como decidieron los Estados miembros en cooperación y en cumplimiento de los compromisos medioambientales, tiene un interés común capital para la UE.

4.4.4 Algunas medidas de política energética, sobre todo para aumentar el uso de las fuentes de energía renovables, han tenido el objetivo adicional de **crear nuevos puestos de trabajo**. Según la información disponible, no parece haberse logrado este objetivo: los estudios existentes al respecto señalan en general un efecto neutro o un pequeño impacto neto positivo en el empleo, a la vez que las estructuras laborales están cambiando considerablemente.

4.5 *Las materias primas y el uso eficiente de los recursos*

4.5.1 El CESE respalda la voluntad de la Comisión respecto de la **diplomacia de las materias primas** y su objetivo de eliminar las distorsiones en los precios de los insumos para la industria.

4.5.2 Se debe reforzar la **exploración y la explotación** de materias primas dentro de la UE y armonizar la reglamentación correspondiente. Las iniciativas legislativas sobre eficiencia de los recursos y residuos deberían diseñarse cuidadosamente para obtener resultados óptimos y evitar costes innecesarios (a corto plazo) para las empresas. Las políticas relativas al acceso a la biomasa deben ser neutras para permitir una aplicación eficaz del principio de la disposición en cascada a la utilización de la biomasa.

4.6 *Mejorar las competencias y facilitar la transformación industrial*

4.6.1 En la actualidad existen en Europa cinco millones de jóvenes desempleados, mientras que hay dos millones de ofertas de empleo sin cubrir en el mercado laboral. La **inadecuación de las capacidades** y los problemas de formación ocupan el primer lugar de la agenda de política industrial.

4.6.2 Debe aumentar a todos los niveles el número y la calidad de los graduados en **ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas**, y **debe facilitarse de modo decidido el acceso a estos sectores y profesiones a las mujeres de cualquier edad**.

4.6.3 El **aprendizaje** y, por ejemplo, los sistemas de formación dual, contribuyen claramente a crear perfiles de competencias vinculados a las necesidades reales del mercado laboral. Los Estados miembros y los interlocutores sociales deben analizar y aplicar las mejores prácticas, incluidos los modelos de aprendizaje de carácter transfronterizo de eficacia demostrada.

4.6.4 La UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales solo contribuirán al progreso de la industria sobre nuevas tecnologías e innovaciones si establecen políticas destinadas a mejorar los conocimientos de los trabajadores y desarrollar el aprendizaje permanente con el fin de recompensar su inversión. El reconocimiento de las competencias y cualificaciones y la mejora de las condiciones laborales son esenciales para la participación de los trabajadores. El diálogo social reforzado debería desempeñar un papel esencial en el renacimiento industrial europeo.

4.7 *Las pymes y el espíritu empresarial*

4.7.1 El CESE sigue apoyando firmemente los esfuerzos de la UE para impulsar a las pymes, incluidos los múltiples modelos de negocio, que permiten llevar a cabo el principio de «pensar primero a pequeña escala». La «**Small Business Act**» no solo debe actualizarse sino también renovarse y ampliarse para abordar los obstáculos que subsisten al desarrollo y el crecimiento. Asimismo, estas reformas deberían estar vinculadas con el Semestre Europeo.

4.7.2 De hecho, el quid de la cuestión, compleja y de gran alcance, es cómo **cambiar la mentalidad europea** para que se dé más valor al espíritu empresarial y la asunción de riesgos.

4.7.3 A juicio del CESE, las medidas destinadas a **reducir los costes normativos y administrativos**, en particular el Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT), y eliminar los obstáculos que impiden el crecimiento de las empresas deben llevarse a cabo sin detrimento de las regulaciones que protegen a los consumidores, el medio ambiente, la salud y la seguridad de los trabajadores, así como su información y consulta, y respetar los acuerdos celebrados en el marco del diálogo social.

4.7.4 Las **redes de cooperación y las agrupaciones (clusters) empresariales** podrían ofrecer posibilidades de crecimiento a las pymes, tal y como señala la Comisión. El enfoque debería abarcar todos los sectores, todos los tamaños de empresas y las cadenas- de valor transeuropeas e internacionales.

4.8 *La internacionalización de las empresas de la UE*

4.8.1 El CESE apoya las medidas de la Comisión encaminadas a garantizar el **acceso de las empresas de la UE a mercados internacionales importantes**. Debe proseguirse la realización de una agenda ambiciosa de ALC y otras negociaciones comerciales, en un espíritu de reciprocidad, especialmente las negociaciones con el mayor socio comercial de la UE, Estados Unidos, así como entre la UE y los países del Mediterráneo meridional y los países de la Asociación Oriental.

4.8.2 Deberían utilizarse instrumentos bilaterales y multilaterales para garantizar que los principales **socios comerciales de la UE respeten sus compromisos internacionales**.

4.8.3 Las normas industriales de las distintas regiones comerciales divergen considerablemente, lo que crea obstáculos al comercio y, de forma más general, impide unas condiciones de competencia equitativas. Sujeto al cumplimiento de los requisitos esenciales en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección del consumidor con arreglo al artículo 114 del TFUE, el CESE apoya la promoción de **normas internacionales y la cooperación en materia de regulación**, así como las medidas, incluidas las de supervisión de los mercados, para garantizar que las empresas de la UE puedan defender sus derechos de propiedad industrial. La Comunicación podrían haber sido más específica al abordar estas medidas.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (artículo 39.2 del Reglamento interno).

Punto 3.5

Modifíquese de la manera siguiente:

«3.5 En opinión del CESE, la economía verde, e integradora y competitiva será el principal reto de los próximos años. Es ~~necesario~~ y prioritario hacer más ecológica la industria europea e iniciar la transición hacia una economía hipocarbónica y ecológica que utilice eficientemente los recursos de aquí a 2050 mediante una política industrial renovada. Sin embargo, ~~para que Europa tenga éxito en esa estrategia~~ necesita avanzar hacia sectores industriales y de servicios innovadores, sostenibles y competitivos, más basados en el conocimiento y las nuevas tecnologías y con un mayor valor añadido, ~~que estén financiados mediante un ambicioso plan de inversión~~, si se quiere garantizar el crecimiento industrial y la creación de empleo. Todos estos ambiciosos objetivos requieren unas condiciones marco de máxima eficacia para respaldar la inversión.»

Exposición de motivos

- 1) Una economía no competitiva no es sostenible ni desde un punto de vista medioambiental ni desde cualquier otro. Solo una economía competitiva a escala mundial podrá generar recursos suficientes para sostener una sociedad verde, integradora y próspera.
- 2) Cambio estilístico.
- 3) La transición de nuestros sectores de producción hacia segmentos con mayor valor añadido, por ejemplo, es importante no solo para la ecologización de la economía, sino para garantizar un futuro próspero para Europa también en otros ámbitos.
- 4) La política industrial no tiene ni debería tener por finalidad crear planes públicos de inversión. Más bien debería ofrecer un conjunto de medidas que propicien un entorno empresarial atractivo para la inversión privada en términos de mercado. La experiencia, y en particular la de mi país de origen en los años setenta, nos enseña que una inversión pública amplia y la aplicación al sector industrial de sistemas que premian los mejores resultados (*pick-the-winner schemes*) tienden a ser costosos para el contribuyente y no aportan beneficios a largo plazo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 41

Votos en contra: 81

Abstenciones: 11

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 715/2007 y (CE) n° 595/2009 en lo que respecta a la reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos de carretera

[COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD)]

(2014/C 311/08)

Ponente general: **Virgilio Ranocchiarì**

El Parlamento Europeo, con fecha de 6 de febrero de 2014, y el Consejo, con fecha de 18 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 715/2007 y (CE) n° 595/2009 en lo que respecta a la reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos de carretera

COM(2014) 28 final — 2014/0012 (COD).

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 498° Pleno celebrado los días 29 y 30 de abril de 2014, (sesión del 29 de abril) nombró ponente general al Sr. Ranocchiarì y aprobó por 158 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE siempre se ha mostrado favorable a todas las medidas que, también a la luz de la evolución del progreso tecnológico, contribuyan a reducir las emisiones contaminantes y, más en general, a mejorar la calidad del aire.

1.2 Sin embargo, la propuesta objeto de examen suscita algunas dudas en cuanto a los plazos y la manera en que se quiere aplicar estas reducciones, tal y como se explica más adelante en el Dictamen.

1.3 En particular, cabe señalar que la evaluación de impacto es deficiente o, incluso, está completamente ausente en el caso de algunas de las medidas propuestas; es obvio que estas deficiencias y ausencias no responden al principio de una «legislación inteligente», al que se hace referencia reiteradamente en este tipo de asuntos importantes desde una óptica social, económica y ambiental.

1.4 Idéntica perplejidad suscita el recurso excesivo a la utilización de actos delegados en cuestiones que, precisamente en razón de su relevancia, parece difícil considerar «elementos no esenciales» de un Reglamento y, por tanto, susceptibles de clasificarse en la categoría de actos delegados.

1.5 El CESE, por consiguiente, recomienda:

- renunciar a la utilización de actos delegados en ámbitos donde los ensayos y estudios ya efectuados por la Comisión Europea o por la CEPE/ONU ⁽¹⁾ permitan la aplicación inmediata de algunas de las medidas previstas (por ejemplo, el aumento de la masa para determinados tipos de vehículos ligeros o la exclusión de los vehículos que funcionan con gas de la medición del amoníaco);
- llevar a cabo una evaluación de impacto clara y profunda para todas las demás medidas propuestas que muestren carencias a este respecto, pero que aún así se quiera desarrollar mediante el instrumento de los actos delegados.

⁽¹⁾ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

1.6 A juicio del CESE, estas recomendaciones permitirían a los colegisladores valorar de forma más consciente, completa y transparente la propuesta y eliminarían –o al menos reducirían– los motivos de perplejidad mencionados más arriba.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta tienen por objeto introducir una serie de modificaciones en dos Reglamentos en vigor:

— el Reglamento (CE) n° 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6); y

— el Reglamento (CE) n° 595/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la homologación de los vehículos de motor y los motores en lo concerniente a las emisiones de los vehículos pesados (Euro VI).

2.2 De acuerdo con la propuesta de la Comisión, la modificación contribuirá a reducir las emisiones contaminantes y, gracias a algunas de las disposiciones previstas, a simplificar la normativa vigente.

2.3 Por lo que se refiere a los turismos y vehículos comerciales ligeros, los cambios más importantes son los siguientes:

2.3.1 a la actual evaluación sobre las emisiones de CO₂ se añade la información sobre las emisiones de metano, obteniéndose de este modo un nuevo dato que es la masa total de equivalentes de emisiones de CO₂. Esta medida permitiría igualmente revisar el límite de emisiones del total de hidrocarburos (THC), que en la actualidad incluye las emisiones de metano (CH₄) y las emisiones de hidrocarburos no metánicos (HCNM), no teniendo en cuenta a efectos reglamentarios la valoración específica de las emisiones de metano. Todo ello debería facilitar la introducción en el mercado de vehículos que funcionan con gas natural para los que, de otro modo, resulta difícil respetar el límite de emisiones del total de hidrocarburos (THC);

2.3.2 la revisión de los límites para las emisiones del tubo de escape a bajas temperaturas (Euro 6);

2.3.3 la introducción de un límite distinto para las emisiones de NO₂ (dióxido de nitrógeno), que hasta ahora estaba integrado en la indicación de las emisiones totales de óxido de nitrógeno (NO_x);

2.3.4 la revisión del método de medición de la masa de partículas y la introducción de un nuevo valor límite basado en el número de partículas que la componen;

2.3.5 la revisión de las disposiciones sobre el acceso ilimitado a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos, prestando especial atención a las exigencias de las PYME;

2.4 Para los vehículos pesados, los cambios más importantes son los siguientes:

2.4.1 la redefinición del límite de masa máxima ampliando la aplicación de la legislación sobre emisiones de los vehículos ligeros (Reglamento (CE) n° 715/2007) también a los vehículos que, en función de su tipo de equipamiento, puedan entrar en el ámbito de aplicación tanto de la normativa sobre los vehículos ligeros como de la normativa sobre los vehículos pesados, con el objetivo de evitar la obligación de doble certificación para el mismo vehículo. Esto sería posible permitiendo que estos vehículos poseyeran una masa máxima que no supere los 5 000 kg, sin reducir el nivel de protección ambiental;

2.4.2 el límite de emisiones de amoníaco (NH₃) está vigente en la actualidad para todos los vehículos pesados. En realidad el riesgo de liberación de amoníaco (utilizado en los sistemas de control de las emisiones) existe en los vehículos con motor diésel que son los que precisamente han adoptado estos sistemas. En los motores de gasolina o gas natural este riesgo no existe y la Comisión propone eximir de este límite a autobuses y vehículos pesados que funcionan con gas natural comprimido (GNC), sin duda más ecológicos, y que, en caso contrario, se verían perjudicados con un incremento significativo de costes innecesarios.

2.5 Para introducir todos estos cambios, la Comisión solicita poder adoptar actos delegados que podrán ejecutarse sin límites de tiempo a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE se ve en la obligación de expresar algunas dudas en cuanto a la forma de esta propuesta, sus modalidades de aplicación y su calendario.

3.2 En primer lugar, la propia estructura del Reglamento, en el que se fusionan en un único acto legislativo modificaciones dispares que se refieren tanto a vehículos ligeros como a vehículos pesados, constituye una modalidad que no se ajusta a los criterios de una «legislación inteligente y transparente», uno de los principales compromisos asumidos en CARS 21⁽²⁾, y reiterado también en CARS 2020, cuyos trabajos siguen aún en marcha⁽³⁾.

3.3 La evaluación de impacto que acompaña al documento es deficiente o, incluso, está completamente ausente en el caso de algunas de las medidas propuestas, que, no obstante, podrían tener consecuencias importantes para el coste de los vehículos.

3.4 Una vez más, la Comisión pide que se le permita recurrir al instrumento de los actos delegados (unos diez), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 290 del TFUE, con lo que se reduce el contenido concreto del acto legislativo superior, es decir, el Reglamento.

3.4.1 Cabe añadir que algunos de los elementos de la propuesta para los que se prevé recurrir a actos delegados se refieren a las emisiones de los vehículos y sus correspondientes límites. Estos asuntos siempre han sido decididos por los colegisladores, en razón precisamente de su relevancia y parece difícil considerarlos «elementos no esenciales» de un Reglamento y, por tanto, susceptibles de clasificarse en la categoría de actos delegados.

3.4.2 En numerosas ocasiones el CESE ha planteado en sus dictámenes la cuestión del recurso excesivo a los actos delegados, cuyos aspectos problemáticos ha resumido en un reciente informe⁽⁴⁾, en el que, poniendo en evidencia el cada vez más amplio margen de maniobra de la Comisión, plantea interrogantes sobre la transparencia del sistema, el uso correcto de los procedimientos y la eficacia de los mecanismos de control.

4. Observaciones específicas

4.1 Respecto de la inclusión del metano (CH₄) como equivalente de emisiones de CO₂ (véase el punto 2.3.1), el CESE alberga grandes dudas, puesto que esta opción implicaría una revisión de la normativa actual sobre el CO₂ (Reglamento n° 443/2009 y Reglamento n° 510/2011). Los objetivos establecidos en estos Reglamentos se fijaron sin tener en cuenta el equivalente de emisiones de CO₂, cuya eventual introducción requeriría una evaluación de impacto precisa a fin de poder revisarlos de forma correcta. La inclusión del equivalente de emisiones de CO₂ tendría consecuencias también para los consumidores, porque habría que revisar la imposición en los Estados miembros en los que esta se basa en las emisiones de CO₂ y porque existiría el riesgo de confundir al usuario, que ya está acostumbrado al etiquetado sobre emisiones del CO₂. Todo ello para variaciones marginales de los valores que se miden en la actualidad con el CO₂ (el aumento sería inferior a 1gr/km), lo que complicaría enormemente su seguimiento.

4.2 Por lo que se refiere a los límites de las emisiones del tubo de escape a bajas temperaturas (punto 2.3.2), el CESE recomienda que la posible revisión de los umbrales vaya precedida de un evaluación de impacto amplia y profunda, que incluya igualmente el monóxido de carbono (CO) y los hidrocarburos y no solo los óxidos de nitrógeno (NO_x) y el dióxido de nitrógeno (NO₂).

4.3 También en el caso del dióxido de nitrógeno (punto 2.3.3), contaminante de primer orden, sobre todo en las zonas urbanas, la decisión de establecer límites específicos mediante actos delegados debe ir acompañada de una evaluación de impacto en profundidad.

⁽²⁾ CARS 21: Marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo XXI (COM(2007) 22 final).

⁽³⁾ CARS 2020: Plan de acción para una industria del automóvil competitiva y sostenible en Europa (COM(2012) 636 final).

⁽⁴⁾ INT/656 — Legislar mejor: actos de ejecución y actos delegados (Documento informativo, del 18 de septiembre de 2013).

4.4 Por lo que concierne a la revisión de la medición de partículas (punto 2.3.4), el CESE señala que, cuando se introdujo el límite del número de partículas (Reglamento n° 692/2008), el límite de la masa de partículas se redujo de 5,0 mg/km a 4,5 mg/km, precisamente para mantener su coherencia con el número de partículas. Por lo tanto, la propuesta parece injustificada y está en contradicción con la conclusión a la que el grupo de trabajo CEPE/ONU ⁽⁵⁾ (en el que participa también la Comisión) ha llegado recientemente, a saber, que no es necesario revisar los procedimientos en materia de partículas.

4.5 Por lo que se refiere al acceso a la información (punto 2.3.5), el CESE recuerda que, con arreglo al artículo 9 del Reglamento n° 715/2007, la Comisión habría tenido que elaborar antes del 2 de julio de 2011 un informe sobre este asunto, que aún no ha sido presentado. Huelga decir que cualquier decisión al respecto solo podrá tomarse cuando el Consejo y el Parlamento Europeo hayan examinado el informe en cuestión.

4.6 El CESE acoge con satisfacción la flexibilidad que se pretende conceder en términos de límites de emisiones a algunos vehículos ligeros que, una vez equipados, corren el riesgo de ser clasificados en la categoría de vehículos pesados, con la consiguiente obligación de doble homologación (punto 2.4.1). La introducción del límite de masa máxima del vehículo que no supere los 5 000 kg parece ser coherente con el límite actual de 2 840 kg como masa de referencia. Por lo tanto, no parece justificado recurrir a los actos delegados para la actualización del procedimiento de ensayo. No obstante, el CESE considera que esta propuesta, que se discute desde hace un tiempo, debería entrar en vigor rápidamente –quizá como norma transitoria–, sin que haya que recurrir al procedimiento de los actos delegados. La razón es que la medida se aplicará por un período limitado, ya que se espera que en breve se apruebe en Ginebra, en el marco de la CEPE/ONU, un nuevo procedimiento: el procedimiento mundial de ensayo de vehículos ligeros (*World Light Duty Test Procedure*), que revisará todos los procedimientos de ensayo para los vehículos ligeros y que, según la Comisión, se aplicará a partir de 2017.

4.7 Por último, en relación con la propuesta de excluir los vehículos que funcionan con gas de la medición del amoníaco (punto 2.4.2), el CESE apoya a la Comisión, puesto que se trata de corregir una disposición que discrimina a los vehículos que funcionan con gas natural comprimido (GNC). Este asunto ya se había planteado en los debates sobre el Reglamento n° 595/2009 pero luego, inexplicablemente, se había ignorado en la redacción final del propio Reglamento.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, con sede en Ginebra, que se ocupa, entre otras cosas, de normalizar los reglamentos técnicos a nivel mundial, y en la que participan los 58 países signatarios y la UE (WP 29).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación

[COM(2014) 33 final]

(2014/C 311/09)

Ponente único: **Andris Gobiņš**

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

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las consecuencias de la denegación del derecho de voto a los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación

COM(2014) 33 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 203 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Puntos de vista del Comité

1.1 Los ciudadanos de la UE son los protagonistas del apartado 3 del artículo 10 del TUE, que establece que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión». Como algo inherente, aquí se debe incluir también el derecho a participar en las elecciones, que constituyen un elemento esencial de la democracia, a la par que un derecho humano fundamental.

1.2 Uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE es el derecho de libre circulación. Los ciudadanos de la Unión pueden residir y trabajar en cualquiera de los 28 Estados miembros.

1.3 La Carta de los Derechos Fundamentales –dotada del mismo valor jurídico que los Tratados– estipula en sus artículos 39 y 40 que los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación tienen derecho a participar en las elecciones europeas y locales en las mismas condiciones que los nacionales de su país de residencia. La participación en las elecciones nacionales, sin embargo, queda excluida de la Carta.

1.4 Un total de 23 Estados miembros permite votar en las elecciones nacionales a sus ciudadanos residentes en otro país de la UE. Según un estudio extraoficial elaborado por *Europeans Throughout the World* (ETTW) para el presente dictamen, las organizaciones de expatriados en Europa aducen, entre otros aspectos, los siguientes argumentos en favor del mantenimiento del derecho al voto:

- la votación en comicios –ya sean locales, regionales, nacionales o europeos– es un derecho democrático fundamental que debe ser respaldado y protegido;
- para garantizar el carácter verdaderamente democrático de las elecciones nacionales, todos los ciudadanos han de hacer oír su voz, incluidos aquellos que han optado por vivir y trabajar en el extranjero;

- el derecho a votar en las elecciones nacionales permite a los expatriados mantener un vínculo relevante con sus países de origen y seguir siendo «ciudadanos responsables» y «buenos europeos»;
- los expatriados son, por definición, «embajadores» de sus países y han de hacer frente con frecuencia a las consecuencias de las decisiones políticas que estos adoptan, y
- en Europa, votar en el extranjero se percibe como una materialización del lema europeo «Unidad en la diversidad».

1.5 Son cinco los Estados miembros –Chipre, Dinamarca, Irlanda, Malta y el Reino Unido– que no permiten a sus ciudadanos residentes en otros países de la UE ejercer el voto en los comicios nacionales, ya sea inmediatamente después de abandonar su país de origen o tras un determinado período de tiempo. Existen dudas sobre el número de ciudadanos de la UE que se ven, o pueden verse, afectados por la denegación del voto, aunque se calcula que más de tres millones de ciudadanos de estos cinco Estados miembros residen en otro país de la UE ⁽¹⁾.

1.6 La mayoría de los ciudadanos a los que se deniega el voto como consecuencia de este tipo de medidas tampoco pueden participar en las elecciones nacionales de los países en los que residen ⁽²⁾. Estas prácticas han creado un electorado perdido, un colectivo de ciudadanos sin derecho a votar en ningunas elecciones de carácter nacional.

1.7 Uno de los argumentos que se esgrime a menudo en favor de la denegación del voto apunta a que los ciudadanos que residen en el extranjero pierden el contacto con su país de origen, algo que podía ocurrir en el pasado. Hoy en día, sin embargo, las modernas tecnologías de la comunicación permiten a los ciudadanos de la UE con residencia en el extranjero mantener fácilmente lazos estrechos con su país de procedencia. Pueden seguir los asuntos de actualidad en sus países por televisión, radio e internet, siendo este último medio, en particular, el instrumento más común de interacción y participación. Asimismo, pueden viajar a sus países de origen de manera rápida y económica. En numerosos casos, además, pueden incluso pagar impuestos o cobrar pensiones procedentes de sus países de origen. Así pues, difícilmente se puede seguir justificando el lugar de residencia propiamente dicho como un indicador razonable para denegar el derecho de voto.

1.8 En su Recomendación de 29 de enero de 2014, la Comisión instaba a los cinco Estados miembros afectados a permitir a sus ciudadanos conservar su derecho de voto en los comicios nacionales si demostraban un interés continuo en la vida política de sus países de origen cumplimentando, por ejemplo, un formulario para mantener su inscripción en el censo electoral. El Comité habría valorado satisfactoriamente la inclusión de un requisito general a todos los Estados miembros para garantizar que los ciudadanos residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto con la misma facilidad que quienes viven en sus países de origen.

1.9 El Comité apoya fervientemente la Recomendación que acompaña a la Comunicación objeto del presente dictamen.

1.10 El artículo 20 del TFUE define la ciudadanía de la Unión como complementaria a la ciudadanía europea. Por consiguiente, puede resultar extraño impedir a algunos ciudadanos el ejercicio de un derecho fundamental –el derecho a votar– cuando están ejerciendo otro derecho fundamental como es el derecho de libre circulación. Es comprensible que muchos perciban esta circunstancia como algo contrario a la filosofía misma que subyace a la ciudadanía de la UE.

1.11 La normativa relativa al derecho de voto en los comicios nacionales es claramente una competencia nacional, no europea. La UE no cuestiona, ni tampoco debe hacerlo, este importante principio. Visto desde la perspectiva de los ciudadanos, sin embargo, es necesario avanzar en este ámbito. Los ciudadanos han de poder ejercer este derecho fundamental aceptado por todos los Estados miembros en los Tratados de la UE, sin que puedan verse privados de él por las legislaciones nacionales.

⁽¹⁾ De acuerdo con los datos de Eurostat, 1,7 millones de ciudadanos de la UE nacionales de los cinco Estados miembros en cuestión vivían en 2013 en otro país de la UE, pero en esta cifra no se incluyen los ciudadanos extranjeros de la UE con residencia en Grecia, Francia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Malta ni el Reino Unido (aunque sí se computan los ciudadanos irlandeses residentes en este último país).

⁽²⁾ De acuerdo con la Comisión, ningún Estado miembro aplica una disposición general por la que se otorgue el derecho de voto en las elecciones nacionales a los ciudadanos de otro Estado miembro residentes en su territorio. Existen, no obstante, excepciones a la regla: las personas admisibles como «ciudadanas de la Commonwealth» pueden votar en las elecciones parlamentarias nacionales del Reino Unido, y los nacionales del Reino Unido pueden ejercer el voto en las elecciones parlamentarias nacionales de Irlanda.

1.12 El Comité anima a los cinco Estados miembros afectados a encontrar soluciones que permitan una mayor flexibilidad. Naturalmente, estas soluciones serán distintas en función de cada país. Lo fundamental es que todos los ciudadanos de la UE preserven su derecho a votar en las elecciones nacionales de sus países de origen. El Comité alienta a estos Estados miembros a considerar el parecer de la Comisión Europea en el sentido de que, en lugar de limitar el derecho de voto basándose en la condición de residente, los expatriados tengan la oportunidad de demostrar su interés continuo en la vida política de sus países de origen. Es más que probable que, por su naturaleza, los límites de carácter temporal para el mantenimiento del derecho de voto resulten arbitrarios.

1.13 Además, el Comité desea resaltar la importancia que reviste ofrecer a los expatriados información clara acerca de sus derechos y de cómo ejercerlos.

1.14 El Comité solicita a las autoridades nacionales competentes que imprima la mayor sencillez y transparencia posibles a los trámites de inscripción y votación.

1.15 Por último, el Comité hace hincapié en que la denegación del voto en las elecciones nacionales no es sino un ejemplo más del cercenamiento de los derechos cívicos que experimentan los ciudadanos que residen en otro país de la UE. El Comité exhorta a la Comisión a esquematizar todos estos recortes de derechos para ofrecer una perspectiva completa de la situación actual en Europea, prestando especial atención a las oportunidades que se brindan a la ciudadanía activa y su participación en el «día a día» del proceso de toma de decisiones.

2. Información general adicional

2.1 La Recomendación de la Comisión permite hacerse una buena idea de la situación legal de cada uno de los cinco Estados miembros afectados. Basándose en la información de ETWW, el Comité desearía, sin embargo, añadir algunas observaciones a lo ya dicho por la Comisión:

2.2 *Chipre*: Alrededor de 480 000 ciudadanos de Chipre residen en otros países de la UE, principalmente en el Reino Unido. A pesar de lo que se ha afirmado, estos ciudadanos sí pudieron tomar parte en las elecciones nacionales del año pasado. En otras palabras, parece existir una discrepancia entre la situación legal y la práctica.

2.3 *Dinamarca*: Hay cerca de 140 000 ciudadanos daneses viviendo en otro país de la UE. La Constitución de este país establece que un ciudadano de Dinamarca tiene derecho de voto en las elecciones parlamentarias danesas siempre y cuando mantenga su residencia permanente en el país. No obstante, también se han introducido diversas excepciones. En determinadas circunstancias, los ciudadanos mantienen su derecho de voto durante doce años o, en algunos casos, incluso más. Estas excepciones cuestionan el argumento constitucional por el que se establece la denegación «general» del voto, con carácter continuo, a los ciudadanos daneses residentes en el extranjero.

2.4 *Irlanda*: El número de ciudadanos irlandeses con residencia en el extranjero es muy elevado –según estimaciones oficiales recientes, se sitúa en torno a los tres millones, de los cuales medio millón reside en otro país de la UE. Uno de los argumentos para oponerse a la concesión del derecho de voto a los expatriados es que este colectivo podría convertirse en un factor dominante en la política irlandesa. No obstante, los últimos datos apuntan a que los ciudadanos irlandeses con residencia en el extranjero podrían obtener de manera progresiva el derecho al voto. El 78 % de los delegados participantes en la actual Convención Constitucional están a favor de otorgar el derecho de voto a los expatriados en las elecciones presidenciales. En una ley de reforma del *Seanad* (la cámara alta del Parlamento) se ha llegado incluso a proponer la concesión a los residentes en el extranjero del derecho de voto en las elecciones al *Seanad*. Aun cuando se está todavía a la espera de la respuesta del Gobierno a la Convención Constitucional, todo parece indicar que corren aires de cambio para la cuestión de la denegación del voto en Irlanda.

2.5 *Malta*: 101 700 ciudadanos malteses habitan en otro Estado miembro de la UE, y una amplia mayoría lo hace en el Reino Unido ⁽³⁾. La Constitución maltesa establece que un ciudadano de ese país tiene derecho a votar si «es residente en Malta y ha sido residente durante los dieciocho meses inmediatamente anteriores a su empadronamiento por un período continuo de seis meses o por períodos discontinuos que, sumados, lleguen a los seis meses». En un caso judicial histórico de 2003, un tribunal maltés sentenció que la referencia a «residencia» en la Constitución maltesa debía interpretarse como «residencia habitual», toda vez que una interpretación más restrictiva de «residencia» como «residencia física» infringiría el Convenio Europeo de Derechos Humanos. No obstante, esta decisión judicial no ha dado lugar a una enmienda constitucional.

2.6 *Reino Unido*: Casi 2,2 millones de ciudadanos del Reino Unido residen en otro Estado miembro de la UE. La normativa relativa a su derecho de voto en las elecciones parlamentarias del Reino Unido han sufrido modificaciones tres veces en los últimos treinta años. Antes de 1985, los residentes en el extranjero no podían votar bajo ninguna circunstancia, aunque a partir de ese año los ciudadanos perdían su derecho de voto únicamente tras un período de cinco años residiendo en el extranjero. En 1989 se amplió dicho período hasta los 20 años, para posteriormente verse reducido en 2000 a 15 años, norma que sigue vigente a día de hoy. Hace muy poco, los demócratas liberales –que participan en el Gobierno de coalición– decidieron en el congreso de su partido celebrado los días 1 y 2 de marzo de 2014 que los ciudadanos del Reino Unido deben tener derecho a votar en las elecciones nacionales.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Cifras facilitadas por el Gobierno de Malta.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países

[COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD)]

(2014/C 311/10)

Ponente: **Igor ŠARMÍR**

El 9 y el 11 de diciembre de 2013, respectivamente, de conformidad con los artículos 42, 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países

COM(2013) 812 final — 2013/0398 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 30 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 154 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción los esfuerzos que realiza la Comisión para que la política de promoción de los productos agroalimentarios europeos sea más simple y eficaz.

1.2 El CESE acoge con especial agrado que la Comisión se haya fijado el objetivo de aumentar significativamente el presupuesto destinado a apoyar las acciones de promoción y elaborar una auténtica estrategia de promoción.

1.3 El CESE reconoce la necesidad de reforzar la promoción de estos productos en los terceros países, que tienen un gran potencial para absorber los productos agroalimentarios europeos, teniendo en cuenta que, hasta ahora, menos del 30 % del presupuesto destinado a las acciones de promoción iba dirigido a los mercados de estos países. Sin embargo, la ambición de asignar el 75 % del presupuesto a las acciones de promoción en terceros países parece desproporcionada con respecto a los verdaderos retos que afronta el sector agroalimentario europeo. Sería preferible repartir a partes iguales (50 %-50 %) los recursos destinados a la promoción de estos productos en Europa y en los terceros países.

1.4 El CESE cree que los productos agrícolas europeos deberán afrontar una competencia cada vez más feroz de los productos importados en el mercado de la UE. Por ello, será preciso intensificar las acciones de información y de promoción de los productos agrícolas europeos en la UE, tanto más cuanto que la gran mayoría de los consumidores europeos ignora las ventajas comparativas de estos productos.

1.5 El CESE recomienda que, en casos bien definidos y con carácter excepcional, sea posible promover los productos agroalimentarios de un Estado miembro en su propio territorio.

1.6 El CESE recomienda que los productos alimentarios de segunda transformación (no incluidos en el anexo I del TFUE) queden recogidos explícitamente en el artículo 5 como productos subvencionables; también solicita que la exclusión expresa de los productos de la pesca y la acuicultura sea suprimida.

1.7 El CESE recomienda que la promoción del vino pueda beneficiarse del apoyo europeo no solo si otro producto alimentario está incluido en el programa en cuestión, sino también cuando este programa esté relacionado con un proyecto de agroturismo.

1.8 El CESE recomienda que el apoyo de la Unión Europea a la promoción de la leche destinada específicamente a los niños en los centros escolares de la Unión pueda alcanzar el 60 % de los costes, como ya es el caso para las frutas y hortalizas.

1.9 El CESE pide que se mantenga la obligación para los Estados miembros de contribuir al coste de las campañas de promoción hasta un máximo del 30 %. De no ser así, muchos candidatos potenciales no dispondrán de los recursos financieros necesarios para realizar los programas de promoción. El CESE insiste en que las organizaciones profesionales de todos los Estados miembros tengan las mismas oportunidades a la hora de beneficiarse de un apoyo para promover su productos alimentarios.

1.10 El CESE recomienda que las candidaturas de organizaciones que deseen obtener el apoyo de la UE se presenten en la ventanilla única de la Comisión y que, antes de que ésta se pronuncie al respecto, se transmita la información sobre cada solicitud al Estado miembro de origen de la organización solicitante.

1.11 El CESE recomienda simplificar los procedimientos administrativos ligados a la preparación y el seguimiento de los programas de promoción, en particular, reduciendo el número de informes solicitados por la Comisión. Es particularmente importante reducir la carga administrativa. Se necesita una mayor flexibilidad para que los programas puedan adaptarse a unas condiciones de mercado cambiantes durante la fase de aplicación. Para alcanzar este objetivo, debería reducirse el número de datos requeridos en el momento de la presentación de los programas ⁽¹⁾.

2. Observaciones generales

2.1 La política de apoyo a la promoción de los productos agrícolas es necesaria para asegurar el desarrollo de la agricultura europea. En efecto, los profesionales del sector agroalimentario se enfrentan a una competencia cada vez más difícil para imponerse en el mercado europeo y mundial.

2.2 El Reglamento (CE) n° 3/2008 permitía llevar a cabo acciones de promoción apoyadas por la Unión Europea. Sus mecanismos han resultado ser más adecuados a los desafíos de la economía globalizada que el sistema anterior instaurado por los Reglamentos (CE) n° 2702/1999 y n° 2826/2000. Las campañas de promoción realizadas en virtud del Reglamento (CE) n° 3/2008 se centraban en la calidad, el valor nutritivo y la seguridad de los productos agroalimentarios de la Unión Europea, y destacaban también otras características y ventajas de estos productos, como los métodos de producción, el etiquetado, el bienestar animal y el respeto del medio ambiente. Las actividades de promoción podían adoptar la forma de campañas de publicidad, promoción en el punto de venta, campañas de relaciones públicas, participación en exposiciones y ferias comerciales, entre otras posibilidades. Entre 2000 y 2012, la UE cofinanció 552 programas de promoción.

2.3 Sin embargo, las experiencias realizadas al amparo del régimen de apoyo a la promoción de los productos agrícolas previsto por el Reglamento (CE) n° 3/2008 han mostrado los límites del sistema, dado que en un contexto de crisis económica y financiera es imprescindible, en particular, asignar más recursos a las acciones de promoción y orientarlas mejor.

2.4 La propuesta objeto del presente dictamen estuvo precedida por el «Libro Verde sobre la promoción y la información de los productos agrícolas: una estrategia de elevado valor añadido europeo para promover los sabores de Europa» (COM(2011) 436 final), y por la «Comunicación de la Comisión sobre la promoción y la información de productos agrícolas: una estrategia de elevado valor añadido europeo para promover los sabores de Europa» (COM(2012) 148 final). El Comité Económico y Social Europeo se ha pronunciado ya sobre ambos documentos ⁽²⁾, y celebra que la Comisión haya tenido en cuenta en gran medida las conclusiones y recomendaciones recogidas en sus dos dictámenes, en particular las relativas al aumento del presupuesto y la simplificación del procedimiento administrativo.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre «La promoción y la información de los productos agrícolas: una estrategia de elevado valor añadido europeo para promover los sabores de Europa» DO C 43 de 15.2.2012, pp. 59-64

⁽²⁾ DO C 43 de 15.2.2012, pp. 59-64 y DO C 299 de 4.10.2012, pp. 141-144.

2.5 Otro objetivo de la propuesta es poner en marcha una estrategia europea de promoción que permita orientar mejor las acciones. Esta estrategia debería conducir a aumentar el número de programas dirigidos a terceros países, así como de programas en los que participan varios países (presentados por organizaciones de varios Estados miembros) y a remediar así, en el mercado interior, el escaso conocimiento por parte de los consumidores de las bondades de los productos agrícolas europeos. En efecto, entre 2010 y 2011, solo el 30 % del presupuesto asignado a acciones de información y de promoción se destinó a los mercados de terceros países, a pesar del importante potencial de crecimiento que estos ofrecen. Además, solo el 14 % de los europeos reconocen los logotipos de los productos amparados por una denominación de origen protegida (DOP) o una indicación geográfica protegida (IGP).

2.6 Según la propuesta, el importe total de las ayudas debería efectivamente aumentar de manera significativa, y la evaluación de los proyectos solo debería llevarse a cabo en la Comisión Europea, sin ir precedida de una primera evaluación en el Estado miembro.

2.7 Otras novedades importantes de la propuesta son la posibilidad de mencionar el origen y las marcas de los productos, la ampliación de los beneficiarios a las organizaciones de productores, y un mayor número de productos subvencionables.

3. Observaciones específicas

3.1 *La nueva estrategia de promoción*

3.1.1 Uno de los objetivos declarados de la futura estrategia de promoción es brindar un mayor apoyo a las acciones en terceros países. Este objetivo es ciertamente pertinente, ya que estos nuevos mercados con alto potencial de crecimiento están en condiciones de absorber buena parte de la producción europea, siempre que se pueda convencer a sus consumidores de las ventajas específicas de los productos agroalimentarios europeos. No obstante, esta prioridad estratégica no debería perjudicar los esfuerzos de promoción en el mercado interior, donde los productos agroalimentarios europeos también se enfrentan a una competencia cada vez más fuerte de los productos importados. Por consiguiente, el propósito de dedicar el 75 % de los gastos previstos a realizar acciones de información y de promoción de los productos agrícolas de la Unión en terceros países (octavo considerando del preámbulo) parece desproporcionado y excesivo con respecto a los retos reales de la agricultura europea. Un objetivo más equilibrado podría ser asignarle el 50 % de los gastos.

3.1.2 A menudo, los precios de los productos importados son más bajos que los de los productos europeos, no solo por el menor coste socioeconómico sino también debido a las normas de producción, que son menos estrictas respecto de la seguridad y trazabilidad de los alimentos, y de la salud y seguridad de los trabajadores. Sin embargo, tal como figura en la propuesta, la mayoría de los consumidores en los Estados miembros no son conscientes de la «calidad integral»⁽³⁾ de los productos agroalimentarios europeos. Por lo tanto, hay que dedicar al menos tanto empeño a promover los productos europeos en el mercado interior como en los mercados de terceros países. Esto resulta tanto más necesario cuanto que la mayoría de los europeos, a diferencia de la mayoría de los habitantes de países terceros, cuentan con los medios para pagar las ventajas de estos productos, que seguirán comprando mientras estén convencidos de sus bondades. Inevitablemente, debido a la mundialización y a los efectos de la crisis en una gran parte de la población europea, es probable que los productos baratos procedentes de terceros países inunden cada vez más los mercados de la UE.

3.1.3 Las normas generales de la UE prohíben promover los productos de un solo Estado miembro, ya que dicha promoción podría considerarse proteccionista. Esto parece lógico puesto que el mercado común no debe tener barreras. Sin embargo, en determinados casos debidamente justificados deberían autorizarse excepciones a esta norma. Por ejemplo, cuando determinados objetivos de la construcción europea se vean afectados, como sucede con el objetivo de un desarrollo regional equilibrado. En efecto, a veces las fuerzas del mercado por sí solas conducen a sustituir la producción interior de un Estado miembro por productos importados de otro Estado miembro. El desarrollo de la agricultura de un país se obtiene, pues, en detrimento del sector agrícola de otro. Por ello, el Comité considera que estaría justificado autorizar o incluso apoyar, excepcionalmente, caso por caso y con arreglo a criterios bien definidos, la promoción de los productos agrícolas de un Estado miembro en su propio mercado.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elemento de competitividad», DO C 18 de 19.1.2011, pp. 5-10.

3.1.4 Entre las prioridades de la Unión Europea figuran un desarrollo territorial y social equilibrado y la seguridad alimentaria. Ahora bien, el desarrollo está lejos de ser equilibrado, y la situación no mejora. Por otra parte, en varios Estados miembros, la tasa de seguridad del abastecimiento acaba de descender por debajo de un umbral muy preocupante: en Eslovaquia, por ejemplo, la tasa de autosuficiencia solo alcanza el 47 %. No cabe duda de que una agricultura eficiente es la condición clave para alcanzar los dos objetivos mencionados anteriormente, y que la agricultura no puede funcionar correctamente si no tiene suficientes salidas comerciales. El declive de la agricultura en algunos Estados miembros está directamente vinculado al de las ventas de productos agroalimentarios domésticos en el mercado interior del país. Las razones de esta situación son complejas, pero la reactivación de la agricultura requiere, entre otras cosas, campañas de información dirigidas a los consumidores del país en las que se realcen las bondades de los productos nacionales.

3.1.5 De hecho, hay indicios fiables de que la reducción de las compras de productos nacionales en algunos Estados miembros no siempre se debe a la mejor relación calidad-precio de los productos importados, sino que puede depender de otros factores. Por ejemplo, en los antiguos países comunistas de Europa Central, los principales agentes de la gran distribución son empresas comerciales procedentes de Europa Occidental, que mantienen naturalmente relaciones privilegiadas con los proveedores de los países en los que estaban instaladas antes, y en los que suelen estar ubicados sus centros de compras para los nuevos países.

3.2 *Productos subvencionables*

3.2.1 El sexto considerando del preámbulo, así como los documentos de información oficiales publicados por la Comisión, indican que el régimen de promoción se abrirá en lo sucesivo a todos los productos agroalimentarios no incluidos en el anexo I del TFUE (productos agrícolas de segunda transformación) subvencionables por los sistemas europeos de calidad, como el chocolate, la confitería, la cerveza, etcétera. Esta apertura se considera como una de las principales innovaciones del nuevo régimen. Sin embargo, el artículo 5 de la propuesta, dedicado a los productos y temas subvencionables, no la menciona ya que solo define como productos subvencionables a los productos agrícolas y alimenticios enumerados en la lista que figura en el anexo I, además del vino y de las bebidas espirituosas. Esto resulta problemático, ya que el contenido de estas disposiciones no está claro.

3.2.2 El vino es el único producto subvencionable en el que el apoyo a las acciones de información y de promoción se supedita a determinadas condiciones. La condición requerida es la promoción simultánea de otro producto. Esto se explica por el hecho de que la información y la promoción de los vinos de la Unión es una de las medidas clave de los programas de ayuda al sector vitícola previstas por la PAC en el marco de la organización común del mercado. Sin embargo, el principio de promover el vino junto a otros alimentos queda en entredicho por la exclusión de los productos de la pesca y la acuicultura, compañía natural de determinados vinos. El CESE solicita que la excepción relativa a estos productos en el artículo 5 sea suprimida.

3.2.3 Por otra parte, los vinos europeos se enfrentan a una competencia particularmente dura de los «vinos del nuevo mundo», lo que se traduce en un descenso de la producción en los países europeos y un aumento en países como Chile, Argentina, África del Sur, Australia, Estados Unidos e incluso China. Las razones de esta situación son complejas pero, en general, los vinos importados se caracterizan por un precio inferior, por ventajas «accesorias» menores (muy pocas indicaciones geográficas, ausencia de control de calidad oficial, especificidad vinculada al año de cosecha o a la zona de producción muy reducida, número de variedades limitado, etc.) y por un esfuerzo de promoción muy importante. Además, la capacidad de los productores de terceros países de garantizar suministros regulares en cantidades suficientes, con características organolépticas constantes y a un precio interesante, es muy atractiva para las empresas de la gran distribución, que buscan este tipo de proveedores. Al sector vitivinícola europeo, mucho más diversificado, le resulta más difícil cumplir estos requisitos.

3.2.4 Por consiguiente, los vinos europeos de calidad deberían ser objeto de más acciones de promoción e información, para que los consumidores potenciales puedan conocer sus ventajas comparativas. Si el apoyo a la promoción de los vinos de la UE debe condicionarse por las razones expuestas anteriormente (punto 3.2.2), recomendamos prever una opción adicional además de la promoción simultánea de otro producto agrícola. Esta alternativa permitiría vincular la promoción de los vinos a la realización de actividades de agroturismo. En efecto, esta modalidad de promoción de los vinos ha mostrado su eficacia en varios países de Europa Central.

3.2.5 De hecho, esta vinculación con el agroturismo, beneficiosa para ambas partes, podría ampliarse a todos los productos procedentes de la agricultura y la ganadería, así como de la pesca y la acuicultura, a fin de optimizar las sinergias y de favorecer la diversificación de las fuentes de ingresos en las zonas rurales y costeras.

3.3 Ejecución y gestión de los programas simples

3.3.1 Según el sistema instaurado por el Reglamento (CE) n° 3/2008, las autoridades nacionales de los Estados miembros preseleccionaban dos veces al año las campañas que podían optar a la ayuda de la Unión. A continuación, transmitían las propuestas recibidas a la Comisión Europea que, a su vez, procedía a una selección. La nueva propuesta tiene por objeto simplificar el procedimiento mediante una ventanilla única de selección de los programas. La selección, a cargo de la Comisión, se efectuará una vez al año. Se trata indudablemente de una simplificación del procedimiento administrativo. Sin embargo, la gestión de los programas «simples» (procedentes de un solo Estado miembro) seguirá haciéndose de manera conjunta con los Estados miembros, tras una selección efectuada por la Comisión.

3.3.2 El CESE recomienda que las candidaturas de organizaciones que deseen obtener el apoyo de la UE se presenten en la ventanilla única de la Comisión y que, antes de que ésta se pronuncie al respecto, se transmita la información sobre cada solicitud al Estado miembro de origen de la organización solicitante.

3.3.3 En el antiguo sistema, la Unión Europea podía financiar la mitad de los costes de la campaña. La contribución de la organización profesional a la iniciativa de una campaña debía elevarse al menos al 20 % del coste. Incumbía a las autoridades nacionales completar la financiación⁽⁴⁾. En algunos casos (por ejemplo, la promoción de frutas y hortalizas destinadas a centros escolares europeos), la contribución de la Unión Europea podía ascender al 60 % del coste.

3.3.4 En el sistema instaurado por el Reglamento propuesto, los programas solo serán cofinanciados por la organización proponente y la Unión Europea. En consecuencia, las autoridades nacionales ya no tendrán la obligación (ni la posibilidad) de contribuir al coste de los programas.

3.3.5 La contribución financiera de la Unión puede alcanzar el 50 % del coste de un programa, y podrá llegar hasta el 60 % en el caso de los programas en los que participan varios países, para un programa dirigido a uno o varios terceros países, y para las acciones relativas a las frutas y hortalizas destinadas a los niños en los centros escolares de la Unión.

3.3.6 El CESE celebra que un mayor número de tipos de casos puedan optar a una contribución financiera de la UE equivalente al 60 % del coste de los programas. Sin embargo, la contribución de la organización proponente será naturalmente más elevada que en el régimen anterior, dado que las autoridades nacionales ya no pueden participar. Esto disuadirá seguramente a organizaciones con menos recursos, y permitirá a las organizaciones relativamente ricas beneficiarse en mayor medida que antes del sistema de apoyo a las acciones de información y promoción.

3.3.7 Por ello, el CESE considera deseable que las autoridades nacionales conserven la posibilidad de contribuir al coste de las acciones de promoción (hasta un máximo del 30 %), al menos en los casos en que los Estados miembros participen en la gestión de los programas (programas simples).

3.3.8 Del mismo modo, parece conveniente autorizar una contribución más elevada de la UE (60 % de los costes) en las acciones de información y promoción de la leche destinada a los niños en los centros escolares de la Unión. En efecto, para alimentarse de manera sana y equilibrada, los niños de hoy necesitan consumir no solo más frutas y hortalizas sino también más leche y productos lácteos.

Bruselas, 30 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 3/2008, artículo 13, apartado 3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, n° 254/2002, (CE) n° 2347/2002 y (CE) n° 1224/2009, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1434/98 del Consejo en lo concerniente a la obligación de desembarque

[COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD)]

(2014/C 311/11)

Ponente único: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

El 13 de enero de 2014 y el 16 de enero de 2014, de conformidad con los artículos 43 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 2187/2005, (CE) n° 1967/2006, (CE) n° 1098/2007, n° 254/2002, (CE) n° 2347/2002 y (CE) n° 1224/2009, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1434/98 del Consejo en lo concerniente a la obligación de desembarque

COM(2013) 889 final — 2013/0436 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de abril de 2014.

En su 498° pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 199 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Tras la aprobación de la nueva política pesquera común (PPC), en la que se incluye como novedad la obligación de desembarque tanto de las especies sometidas a TAC (total admisible de capturas) y cuotas como de las especies con tallas mínimas de referencia de conservación, el CESE considera que es imprescindible adaptar a dicha obligación de desembarque la normativa vigente que obliga a descartar en determinados supuestos.

1.2 No obstante, considera que la propuesta de la Comisión es demasiado compleja y que va generar un trabajo adicional excesivo y desproporcionado a los pescadores a la hora de aplicar la obligación de desembarque. Por ello, estima que se debería apostar por una normativa más pragmática, clara, sencilla y flexible, que realmente permita a los pescadores tener tiempo para adaptarse durante un período transitorio sin ser duramente sancionados.

1.3 El CESE lamenta que no se haya realizado una evaluación de impacto previa que analice las repercusiones que tendrá la aplicación de la obligación de desembarque en las distintas flotas.

1.4 El CESE considera que las medidas técnicas son algo fundamental en la actividad pesquera y que, por ello, las decisiones sobre las mismas deberían tomarse tras establecer un contacto directo con los puertos, ser específicas para casos concretos, tener carácter temporal y basarse en procesos de decisión rápidos y eficaces que permitan adaptarse a las circunstancias cambiantes y a la evolución de las especies afectadas.

1.5 El Comité solicita al legislador que tenga en cuenta sus comentarios sobre las nuevas definiciones, sobre la composición de las capturas, sobre los registros de las capturas, sobre las nuevas obligaciones de control, sobre las autorizaciones de pesca, sobre los márgenes de tolerancia, sobre el control por circuito cerrado de televisión (CCTV) y sobre las sanciones.

2. Antecedentes

2.1 El 11 de diciembre de 2013 fue aprobado el Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la política pesquera común. Este Reglamento es aplicable desde el 1 de enero de 2014.

2.2 Su adopción deroga el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo que establecía un régimen comunitario para la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, que ha estado vigente desde el 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2013.

2.3 El nuevo Reglamento sobre la PPC modifica y deroga varios reglamentos, decisiones y directivas para adaptarlos a las nuevas normas en él contenidas.

2.4 Una de ellas, motivo del presente dictamen, es la expresada en el artículo 15 sobre las medidas para la conservación y la explotación sostenible de los recursos biológicos marinos, que se refiere a la obligación de desembarque.

2.5 Sólo lo concerniente a esta reglamentación sobre la obligación de desembarque, contenida en el nuevo Reglamento (UE) n° 1380/2013, provoca la modificación de siete anteriores Reglamentos (CE) y la derogación de un octavo.

3. Consideraciones generales

3.1 La tramitación de la reforma de la PPC contenida en el Reglamento (UE) n° 1380/2013 ha durado más de lo inicialmente previsto, hasta el punto de retrasarse en un año su entrada en vigor, debido en gran parte al controvertido establecimiento de la obligación de desembarque, también conocida como prohibición de descartes.

3.2 Se puede afirmar que el principal objetivo de la nueva PPC es la progresiva eliminación de los descartes en todas las pesquerías de la UE a través de la obligación de desembarque.

3.3 En el punto 1.8 de su Dictamen sobre la reforma de la PPC, el CESE estimaba que la política de prohibición de descartes «es un objetivo deseable», pero apostaba «por un enfoque más gradual y proporcional, basado en la reducción progresiva de los mismos, al tiempo que se promueven e incentivan la selectividad de los artes de pesca, medidas para su aprovechamiento mediante su transformación en productos que aporten valor añadido y la búsqueda de salidas comerciales, y se adecuan las infraestructuras de los buques y de los puertos pesqueros».

3.4 Conviene señalar, en este sentido, que la propuesta de Reglamento de base de la PPC introducía la prohibición de los descartes, según las diferentes especies, entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015.

3.5 El Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron a finales de 2013 un acuerdo político que incluía un nuevo calendario de entrada en vigor de la obligación de desembarque mediante una aplicación más gradual que la prevista inicialmente, entre del 1 de enero de 2015 y el 1 de enero de 2019.

3.6 A fin de que pueda aplicarse la obligación de desembarque, es necesario suprimir o modificar determinadas disposiciones contempladas en los vigentes Reglamentos de medidas técnicas, de medidas de gestión y de control, que son contrarias a la obligación de desembarque y obligan a los pescadores a descartar.

3.7 El Consejo ha instado a la Comisión a actuar rápidamente para modificar la reglamentación existente. La Comisión tiene la intención de elaborar un nuevo marco de medidas técnicas que facilitará la plena aplicación de la obligación de desembarque. Sin embargo, este nuevo marco probablemente no estará en vigor a tiempo para el primer grupo de pesquerías a las que debe aplicarse la obligación de desembarque a partir del 1 de enero de 2015.

3.8 Por lo tanto, es necesario disponer de una normativa que elimine, con carácter transitorio, todos los obstáculos jurídicos y prácticos a su aplicación, mientras se desarrolla este nuevo marco.

3.9 Esta nueva normativa, que el CESE considera indispensable para el correcto cumplimiento de la nueva PPC, es la que nos presenta actualmente la Comisión y que analizamos en los puntos siguientes.

4. Observaciones generales

4.1 La propuesta comienza introduciendo algunos cambios en definiciones que son comunes a varios Reglamentos, como la introducción de una expresión nueva, a saber, «capturas no intencionales» o el cambio de denominación del «tamaño mínimo de desembarque» (TMD) por «talla mínima de referencia para la conservación» (TMRC).

4.2 La mayor parte de los cambios en los Reglamentos de medidas técnicas pretenden eliminar la obligación de descartar que la actual normativa impone por tres causas:

- incumplir las reglas de composición de las capturas;
- no alcanzar los TMD;
- incumplir las disposiciones sobre las capturas accesorias.

4.3 La Comisión propone mantener vigente la obligación de descartar todo aquello que no esté sujeto a la obligación de desembarque y eliminar, mediante excepciones, lo que va a quedar sujeto a la obligación de desembarque, que deberá, además, computarse en las cuotas.

4.4 El CESE considera que las medidas técnicas son algo fundamental en la actividad pesquera y que, por ello, las decisiones sobre las mismas deberían tomarse tras establecer un contacto directo con los puertos, ser específicas para casos concretos, tener carácter temporal y basarse en procesos de decisión rápidos y eficaces que permitan adaptarse a las circunstancias cambiantes y a la evolución de las especies afectadas. Lamentablemente, el proceso de toma de decisiones de la UE no permite que sea así.

4.5 El Comité estima que la propuesta de Reglamento es muy compleja y que va a generar un trabajo adicional excesivo y desproporcionado a los pescadores a la hora de aplicar la obligación de desembarque. Por ello, estima necesaria una normativa más pragmática, clara, sencilla y flexible y que conceda a los pescadores un período transitorio, tal y como ha ocurrido en otros países del mundo, para adaptarse sin ser duramente sancionados. Por lo tanto, considera que no tienen justificación las nuevas medidas de control introducidas para asegurar el cumplimiento pleno desde el primer día de una normativa de la que no se tiene experiencia previa.

4.6 En este sentido, el CESE lamenta que no se haya realizado una evaluación de impacto previa que analice las repercusiones que tendrá la aplicación de la obligación de desembarque en las distintas flotas. En particular, considera que este ejercicio es especialmente necesario en las pesquerías pelágicas que se efectúan en caladeros externos bajo gestión de las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP), donde es necesario un estudio previo exhaustivo con vistas a una aplicación armonizada de la normativa europea que tenga en cuenta las regulaciones ya existentes en estas ORP, de forma que no suponga un agravio comparativo ni una amenaza para la competitividad de las flotas europeas que operan en caladeros externos.

5. Observaciones particulares

5.1 Con relación a la definición de «capturas no intencionales», que son las capturas accidentales de organismos marinos cuya pesca esté prohibida en las circunstancias pertinentes, el Comité considera que la definición resulta sencilla pero que no es muy satisfactoria porque normalmente se trata de especies acompañantes inevitables y valiosas que por razones de distribución de cuotas u otras normas no se permitían retener para el arte o el operador concreto. El CESE estima más conveniente definirlo como «las capturas incidentales que no cumplan plenamente la normativa en vigor».

5.2 Por lo que se refiere a la definición de «talla mínima de referencia de conservación», por el momento es un mero cambio de nombre, de forma que la especie que no alcance esa talla y esté sujeta a la obligación de desembarque, deberá desembarcarse de forma independiente y controlada para que no vuelva a entrar en el circuito comercial, mientras que las especies no sujetas se seguirán devolviendo al mar. El CESE estima que deberían tenerse en cuenta márgenes de error para cubrir la dificultad técnica de separar exhaustivamente, entre las especies con obligación de desembarque, las diferentes TRMC, porque si no se va a crear una enorme inseguridad jurídica.

5.3 La modificación de las disposiciones sobre la composición de las capturas, que obligan ahora a descargar las especies sometidas a la obligación de desembarque, no deja claro en algunos casos si esas capturas no intencionadas deben tenerse en cuenta al calcular los porcentajes de composición. En este sentido, el Comité considera que surge el problema de saber en qué cuotas se van a computar estas capturas, a lo cual es difícil responder sin saber la flexibilidad que van a aportar los diferentes mecanismos previstos, cómo se van a comportar en el futuro los intercambios de cuota entre Estados miembros («swaps») y cuál va a ser la política de la Comisión en la fijación de los TAC para las diferentes especies en pesquerías mixtas. Si el criterio es el rendimiento máximo sostenible, se producirán desequilibrios que llevarán a una escasez generalizada de determinadas cuotas y se producirá el estrangulamiento de muchas pesquerías.

5.4 Registro de las capturas y los descartes

5.4.1 La modificación del artículo 14 del Reglamento (CE) n° 1224/2009, sobre la cumplimentación y presentación del cuaderno diario de pesca, en su apartado 1, que antes decía «indicando expresamente todas las cantidades de cada especie capturadas y transportadas a bordo superiores a 50 kilogramos en equivalente de peso vivo», ahora elimina este último criterio. El CESE estima que esta medida complicará mucho el trabajo, especialmente en los buques pequeños, aunque este capítulo solo se aplique a los mayores de 10 metros. Si la intención es mejorar la información, ello puede hacerse con suficiente precisión mediante muestreos.

5.4.2 Así mismo, el Comité estima que la modificación de la letra f) que exige ahora «anotar por separado las cantidades o ejemplares que no alcancen la talla mínima de referencia para la conservación aplicable», puede suponer también en ocasiones una tarea desproporcionada, sobre todo para la flota artesanal.

5.4.3 El apartado 4 establecía que «los capitanes de buques pesqueros comunitarios también anotarán en el cuaderno diario de pesca todos los descartes cuyo peso estimado supere 50 kilogramos en equivalente de peso vivo para cualquier especie». El CESE considera que la eliminación en dicho apartado de la referencia a los 50 kilogramos también va a implicar un trabajo considerable que ni siquiera se ha estimado. Hay que tener en cuenta que el texto se refiere a todas las especies, tanto las sometidas a la obligación de desembarque como a las no sometidas.

5.5 La nueva obligación de control que impone a los patrones el Artículo 15.3 del Reglamento (CE) 850/98 resulta especialmente llamativa para el CESE, puesto que no es predecible lo que un buque va a capturar en una marea y no se puede exigir dotes adivinatorias a los patrones. Aunque la redacción es vaga en cuanto a los resultados prácticos de esta exigencia o a su incumplimiento, podría llegar a aplicarse para sancionar a patrones o para agravar cualquier situación conflictiva. Por ello, el Comité considera que debería eliminarse este punto que puede crear una grave inseguridad jurídica.

5.6 El Comité estima que la exigencia de una autorización de pesca individual obligatoria para los buques afectados por la obligación de desembarque parece algo excesiva, ya que afectaría a un gran número de buques pequeños y generaría una enorme burocracia, teniendo en cuenta las exigencias adicionales de comunicación por parte del Estado miembro. El CESE considera que sería mejor excluir de dicha autorización a los buques que tienen mareas inferiores a un día.

5.7 Otras obligaciones adicionales de control

5.7.1 Las nuevas normas de control son de aplicación general para todas las pesquerías y para los buques grandes y pequeños. El CESE reitera que estas medidas resultan especialmente inadecuadas para los buques pequeños, al suponer una enorme carga administrativa para la industria y las administraciones y dificultades prácticas para el trabajo a bordo.

5.7.2 La Comisión propone la estiba separada de las especies de baja talla, estableciendo que «deberán estar colocadas en cajas, compartimentos o contenedores separados para cada población». El Comité considera que esta medida puede ser irrealizable para los buques pequeños y que la exclusión parcial prevista para los buques de menos de 12 metros no parece suficiente. Por ello, el CESE estima que debería excluirse de este requisito al menos a todos los buques que hacen mareas de uno o dos días, con independencia de su tamaño.

5.8 Sanciones y observadores

5.8.1 La redacción propuesta para el artículo 90.1.c) del Reglamento (CE) n° 1224/2009 considera infracción grave cualquier incumplimiento de la obligación de desembarque. El CESE considera que esta calificación es exagerada y excesiva y que debería eliminarse de la propuesta.

5.8.2 Aunque ese mismo artículo especifica que la gravedad de la infracción en cuestión será determinada por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, el Comité estima que la normativa va a resultar tan compleja y difícil de cumplir que no va a ser fácil para ningún patrón de ninguna flota quedar a salvo de pequeñas infracciones involuntarias.

5.9 El CESE considera que el establecimiento de márgenes de tolerancia mayores para cantidades pequeñas de captura es razonable. No obstante, estima que los márgenes propuestos no son realistas, especialmente al desaparecer el límite de 50 kilogramos en las declaraciones y exigirse la cuantificación de todos los descartes. En su lugar, propone que los nuevos márgenes de tolerancia, con estos requisitos de información, sean negociados y se discutan individualmente en cada pesquería.

5.10 Según la Comisión, la inclusión de un apartado sobre seguimiento electrónico remoto (CCTV), aunque en la actualidad no sea obligatorio, responde a la necesidad de disponer de un marco regulador para este sistema, que pasaría a ser uno más entre los actualmente disponibles en el reglamento de control. El CESE considera que debería establecerse más claramente y delimitar bien bajo qué condiciones podría llegar a ser exigible.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos

[COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)],

sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales

[COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)],

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos

[COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD)]

(2014/C 311/12)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

El 16 de enero de 2014, el Parlamento, y los días 15 y 17 de enero de 2014, el Consejo, decidieron, de conformidad con los artículos 43, 403 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas, respectivamente

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos

COM(2013) 892 final — 2013/0433 (COD)

Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales

COM(2013) 893 final — 2013/0434 (APP)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los nuevos alimentos

COM(2013) 894 final — 2013/0435 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de abril de 2014.

En su 498º Pleno de los días 29 y 30 abril 2014 (sesión del 30 abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Clonación

1.1.1 El CESE estima necesario y conveniente legislar la clonación de animales en la UE con el fin de garantizar la existencia de condiciones uniformes de producción para los ganaderos, protegiendo al mismo tiempo la salud y el bienestar de los animales y las expectativas de los consumidores.

1.1.2 Teniendo en cuenta la oposición de los ciudadanos y las organizaciones de consumidores y la falta de conocimientos técnicos, el CESE apoya la suspensión temporal de la clonación de animales y de las importaciones de clones de animales con fines ganaderos en la UE.

1.1.3 El CESE manifiesta que dicha suspensión no se basa en riesgos de seguridad sanitaria conocidos sino en cuestiones éticas y de bienestar animal.

1.1.4 El CESE entiende que la prohibición no ha de ser aplicable a supuestos como la clonación para fines de investigación cuando esté justificada la utilización de ésta técnica.

1.1.5 El CESE considera que esta prohibición temporal solo podrá revisarse en el futuro teniendo en cuenta la experiencia que los Estados miembros adquieran al aplicar la normativa, los avances científicos y técnicos y la evolución del entorno internacional, así como el punto de vista de los ciudadanos y las organizaciones de consumidores.

1.1.6 El CESE se pregunta si realmente existen técnicas adecuadas para diferenciar, sobre todo en las importaciones, los animales clonados de los producidos con las técnicas actualmente permitidas en la UE; en este sentido, reclama que se extienda a los productos importados la exigencia de trazabilidad completa, única garantía fehaciente del origen de un animal, como instrumento insustituible de gestión del riesgo sanitario.

1.1.7 El CESE insiste, una vez más, en que la legislación aplicable en la UE sea igualmente exigible a los animales importados para que no haya una desventaja de nuestros ganaderos frente a los ganaderos de terceros países.

1.1.8 El CESE considera que la clonación puede representar una amenaza para las producciones de calidad y la sostenibilidad de la cadena económica y agroalimentaria europea. Además, con la difusión de la clonación con fines agrícolas se corre el riesgo de desplazar la riqueza de quienes trabajan y producen a los centros de investigación propietarios de las patentes.

1.2 *Comercialización de alimentos derivados de clones de animales*

1.2.1 El CESE considera necesario y conveniente que se establezcan disposiciones inequívocas respecto a la prohibición temporal de la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales, para así tener en cuenta las diferentes sensibilidades de los ciudadanos y las organizaciones de consumidores.

1.2.2 El CESE apoya, como medida complementaria de la prohibición temporal de la técnica de clonación animal, la suspensión temporal de la comercialización de alimentos derivados de clones de animales en la UE.

1.2.3 El CESE considera que esta prohibición podrá ser revisada en un futuro, teniendo en cuenta la experiencia que los Estados miembros adquieran al aplicar la normativa, los avances científicos y técnicos y la evolución del entorno internacional, así como la opinión de los ciudadanos y las organizaciones de consumidores.

1.2.4 El CESE manifiesta que, teniendo en cuenta que la clonación animal está permitida en determinados países extracomunitarios, los Estados miembros han de adoptar todas las medidas oportunas para impedir la importación en la UE de alimentos obtenidos en terceros países a partir de clones de animales.

1.2.5 El CESE muestra su preocupación por la falta de sistemas adecuados para detectar la existencia de carne y leche procedente de animales clonados en los alimentos importados de terceros países; en este sentido, reclama que se extienda a los productos importados la exigencia de trazabilidad completa, única garantía fehaciente de su origen, como instrumento insustituible de gestión del riesgo sanitario.

1.2.6 El CESE reconoce la necesidad de salvaguardar la confianza de los consumidores pero, dada la falta de instrumentos analíticos suficientemente seguros para distinguir los clones y su progenie de los animales obtenidos por reproducción convencional, así como de sistemas de trazabilidad y etiquetado claros y seguros, avisa de posibles repercusiones negativas futuras en el mercado de los productos de origen animal.

1.3 *Nuevos alimentos*

1.3.1 El CESE estima necesario y conveniente actualizar la legislación sobre nuevos alimentos, lo que no solo redundará en una mayor seguridad jurídica sino también en una mayor seguridad de los alimentos; por ello, apoya la propuesta de la Comisión, si bien deberían tenerse en cuenta algunas sugerencias.

1.3.2 El CESE entiende que el estatus de nuevo alimento basado en que el «alimento que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión» deberá ser objeto de una mayor precisión, estableciéndose los criterios oportunos a estos efectos.

1.3.3 El CESE considera que deberían estudiarse cuidadosamente las implicaciones del modelo de autorización genérica contemplado en la propuesta, que en ningún caso podrá perjudicar la innovación futura.

1.3.4 El CESE considera que el procedimiento de autorización de alimentos tradicionales de terceros países debería ser más sencillo y estar fundamentado en unos criterios claros que permitan justificar el «historial de uso alimentario seguro en un tercer país» al que se hace referencia en la propuesta.

1.3.5 El CESE opina que las listas comunitarias deberán ser claras, actualizadas, de fácil acceso tanto para los consumidores como para los operadores. En estas listas deberían incluirse, además de los nuevos alimentos y de los alimentos tradicionales de terceros países autorizados, aquellos supuestos en los que se hayan denegado las autorizaciones solicitadas junto con las causas de dicha denegación. De esta manera, se fomentará la transparencia y se garantizará la necesaria seguridad jurídica.

1.3.6 El CESE observa que no hay ningún sistema ni plazo previsto para la revisión de la lista, por lo que propone que en el mismo Reglamento se establezca el mecanismo para revisarla cuando sea necesario.

1.3.7 El CESE estima que los esfuerzos en I+D+i realizados por las empresas deben estar amparados por las autoridades mediante una adecuada protección de datos. Por ello, sugiere que el criterio que justifique dicha protección resida en el solicitante y no en la opinión que la Comisión tenga sobre la solicitud.

1.3.8 El CESE manifiesta que en las medidas transitorias se deberán contemplar también los productos que a la fecha de entrada en vigor del Reglamento no cumplan con los requisitos que en el mismo se establezcan.

2. Resumen de las propuestas

2.1 Clonación

2.1.1 La propuesta establece normas relativas a la clonación de animales con fines ganaderos en la UE y la introducción en el mercado de clones de embriones y de clones de animales.

2.1.2 A estos efectos, se aplicarán las definiciones siguientes:

- a) «animales criados y reproducidos con fines ganaderos»: los animales criados y reproducidos para la producción de alimentos, lana, cuero o pieles o con otros fines ganaderos; esta definición no se aplica a los animales criados y reproducidos exclusivamente para otros fines, como la investigación, la producción de medicamentos y productos sanitarios, la conservación de razas raras o de especies amenazadas y la celebración de actos deportivos y culturales;
- b) «clonación»: reproducción asexual de animales con una técnica mediante la cual se transfiere el núcleo de una célula de un animal determinado a un ovocito del cual se ha retirado el núcleo para crear embriones individuales genéticamente idénticos («clones de embriones»), que posteriormente pueden ser implantados en madres de alquiler para producir poblaciones de animales genéticamente idénticos («clones de animales»);
- c) «introducción en el mercado»: la primera comercialización de un animal o un producto en el mercado interior.

2.1.3 Los Estados miembros prohibirán, provisionalmente, la clonación de animales y la introducción en el mercado de clones de animales y de embriones.

2.1.4 Se excluyen expresamente de la prohibición los animales criados y reproducidos exclusivamente para otros fines, como la investigación, la producción de medicamentos y productos sanitarios, la conservación de razas raras o de especies amenazadas y la celebración de actos deportivos y culturales.

2.1.5 Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables en el caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de lo dispuesto en la Directiva.

2.2 *Comercialización de alimentos derivados de clones de animales*

2.2.1 La propuesta toma en consideración la percepción que tienen los consumidores de la utilización de alimentos derivados de clones de animales.

2.2.2 La propuesta establece una prohibición provisional respecto a la introducción en el mercado de alimentos derivados de animales clonados.

2.2.3 Se entiende por:

a) «clonación»: reproducción asexual de animales con una técnica mediante la cual se transfiere el núcleo de una célula de un animal determinado a un ovocito del cual se ha retirado el núcleo para crear embriones individuales genéticamente idénticos («clones de embriones»), que posteriormente pueden ser implantados en madres de alquiler para producir poblaciones de animales genéticamente idénticos («clones de animales»);

b) «alimento»: alimento tal y como se define en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 178/2002.

2.2.4 Se prohíbe la importación de alimentos de origen animal importados de terceros países en los que los alimentos derivados de los clones de animales puedan introducirse en el mercado o exportarse legalmente, a no ser que se cumplan todas las condiciones de importación específicas.

2.2.5 Con esa propuesta se garantiza la no introducción en el mercado de la UE de alimentos, como la carne o la leche, procedentes de clones.

2.2.6 Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables en el caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de lo dispuesto en la Directiva.

2.3 *Nuevos alimentos*

2.3.1 La reglamentación europea original sobre nuevos alimentos data de 1997 y se actualiza mediante esta propuesta de Reglamento.

2.3.2 El objetivo de la propuesta es garantizar la seguridad de los alimentos, proteger la salud pública y asegurar el funcionamiento del mercado interior, al tiempo que contribuya a la innovación en el sector alimentario.

2.3.3 La propuesta aspira a racionalizar el procedimiento de autorización y aumentar su eficiencia y transparencia. Además, aclara la definición de nuevo alimento y toma en consideración las nuevas tecnologías que tienen un impacto en los alimentos.

2.3.4 La propuesta introduce una evaluación más rápida y más proporcionada de la seguridad de los alimentos tradicionales de terceros países con un historial de uso alimentario seguro.

2.3.5 La propuesta mantiene los criterios generales existentes para definir un nuevo alimento:

«a) todo alimento que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión antes del 15 de mayo de 1997 y, en concreto:

i) todo alimento al que se haya aplicado un nuevo proceso de producción no utilizado para la producción alimentaria en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, si dicho proceso de producción causa cambios significativos en la composición o estructura del alimento que afectan a su valor nutritivo, al modo en que se metaboliza o al nivel de sustancias indeseables;

ii) todo alimento que contenga o consista en nanomateriales artificiales, según la definición del artículo 2, apartado 2, letra t) del Reglamento (UE) n° 1169/2011;

iii) las vitaminas, minerales y otras sustancias utilizadas con arreglo a la Directiva 2002/46/CE, el Reglamento (CE) n° 1925/2006 al Reglamento (UE) n° 609/2013:

a los que se haya aplicado un nuevo proceso de producción contemplado en el inciso i) o que contengan nanomateriales que contengan o consistan en nanomateriales artificiales;

iv) todo alimento utilizado exclusivamente en complementos alimenticios en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, si se pretende utilizarlo en alimentos distintos de complementos alimenticios, según la definición del artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/46/CE.»

2.3.6 Además, incluye otras definiciones de conceptos básicos como «alimento tradicional de tercer país» e «historial de uso alimentario seguro».

2.3.7 Los nuevos alimentos se someterán a una evaluación de seguridad y a una autorización mediante un procedimiento armonizado.

2.3.8 Se establece que solo podrán comercializarse en la UE los nuevos alimentos que se inscriban en la lista comunitaria y que cumplan las siguientes condiciones:

— no plantear problemas de seguridad, sobre la base de las pruebas científicas disponibles;

— no inducir a error al consumidor;

— no ser desventajoso desde el punto de vista nutricional frente a un alimento tradicional, si su destino es sustituirlo.

2.3.9 El actual sistema de autorizaciones individuales se sustituye por un sistema de autorizaciones genéricas.

2.3.10 Todas las autorizaciones de nuevos alimentos se presentarán a la Comisión, quien solicitará el dictamen científico de la Autoridad Europea de Seguridad de los Alimentos (EFSA, por sus siglas en inglés) sobre la evaluación de riesgos. Sobre la base de este dictamen, la Comisión estudiará la inclusión de un nuevo alimento en la lista de nuevos alimentos de la Unión y en esta tarea estará asistida por el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal (CPCASA).

2.3.11 Para los alimentos tradicionales de terceros países se introduce una evaluación de la seguridad y una gestión de riesgos basada en un historial de uso alimentario seguro en un tercer país durante al menos 25 años.

2.3.12 En el caso de que se presenten objeciones fundamentadas respecto a la seguridad de un alimento tradicional de un tercer país se exigirá una evaluación de la EFSA y se seguirá un procedimiento similar al general, pero con plazos más breves. La Comisión, a raíz de un dictamen de la EFSA, podría imponer el seguimiento poscomercialización si fuera necesario por motivos de seguridad alimentaria.

2.3.13 La propuesta contempla el derecho a la protección de datos durante un plazo máximo de cinco años y en casos debidamente justificados.

2.3.14 Los Estados miembros determinaran el régimen de sanciones aplicables en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento.

3. Observaciones generales

3.1 Clonación

3.1.1 El CESE apoya la propuesta de Directiva, reconociendo los insuficientes conocimientos técnicos y científicos disponibles, los problemas ligados al bienestar de los animales y la oposición de los ciudadanos y consumidores, si bien entiende que, a su debido tiempo, será necesaria la revisión de la prohibición temporal de la clonación de animales atendiendo a la mejora de la técnica y al avance de la ciencia, al entorno internacional y a la necesaria competitividad de los sectores implicados.

3.1.2 El CESE recuerda que los Estados miembros se han comprometido a adoptar las disposiciones necesarias «para que el propietario o criador tome todas las medidas adecuadas para asegurar el bienestar de los animales con vistas a garantizar que dichos animales no padezcan dolores, sufrimientos ni daños inútiles»⁽¹⁾.

3.1.3 El CESE estima como muy importante destacar el decisivo papel de la EFSA en la evaluación de los posibles riesgos asociados al empleo de la técnica de clonación animal y su contribución en la toma de decisiones relacionadas con su empleo.

3.1.4 La EFSA ha detectado problemas de bienestar de los animales ligados a la salud de las madres portadoras y de los propios clones (tasa elevada de abortos, disfunciones de la placenta, implantaciones en varias madres portadoras para obtener un clon, tamaño excesivamente grande de los fetos, muertes neonatales) que convierten la clonación en una técnica caracterizada por una elevada tasa de mortalidad.

3.1.5 La clonación plantea problemas de biodiversidad y riesgos para el patrimonio genético, al conllevar problemas de resistencia a los riesgos emergentes y los nuevos agentes zoonóticos que penetran en Europa (por ejemplo, el virus de Schmallenberg).

3.1.6 El CESE considera que la clonación puede representar una amenaza para las producciones de calidad y la sostenibilidad de la cadena económica y agroalimentaria europea. Además, con la difusión de la clonación con fines agrícolas se corre el riesgo de desplazar la riqueza de quienes trabajan y producen a los centros de investigación propietarios de las patentes.

3.2 Comercialización de alimentos derivados de clones de animales

3.2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva y reconoce los insuficientes conocimientos técnicos y científicos disponibles, los problemas ligados al bienestar animal y la oposición de los ciudadanos y las organizaciones de consumidores, si bien entiende necesaria la revisión de la prohibición temporal de la introducción en el mercado de alimentos derivados de clones de animales atendiendo a la mejora de la técnica y al avance de la ciencia, al entorno internacional y a la competitividad de los sectores implicados.

3.2.2 El CESE reconoce la necesidad de salvaguardar la confianza de los consumidores pero, dada la falta de instrumentos analíticos suficientemente seguros para distinguir los clones y su progenie de los animales obtenidos por reproducción convencional, así como de sistemas de trazabilidad y etiquetado claros y seguros, avisa de posibles repercusiones negativas futuras en el mercado de los productos de origen animal.

3.2.3 El CESE señala que hasta el momento no se ha presentado ninguna solicitud de autorización para introducir en el mercado productos alimentarios obtenidos con técnicas de clonación.

⁽¹⁾ Directiva del Consejo 98/58/CE (art. 3).

3.2.4 El CESE destaca el papel de la EFSA en la evaluación de los posibles riesgos asociados al empleo de la técnica de clonación.

3.2.5 El CESE subraya que en las evaluaciones realizadas por la EFSA no hay indicios de que hubiera diferencia alguna, respecto a la seguridad sanitaria, entre la carne y la leche de clones y su progenie y las de los animales obtenidos por reproducción convencional.

3.2.6 La prohibición de la comercialización de alimentos derivados de animales clonados no se basa en riesgos de seguridad sanitaria conocidos sino en cuestiones éticas y de bienestar animal.

3.3 Nuevos alimentos

3.3.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de revisión de la normativa vigente de nuevos alimentos dado que procede de 1997 y se constata que pasados diecisiete años han surgido importantes innovaciones.

3.3.2 El CESE considera que la propuesta debe ser lo suficientemente clara y completa para permitir que los operadores la apliquen.

3.3.3 El CESE opina que es necesario y conveniente para avanzar en el mercado único que se establezca un procedimiento de autorización centralizado y un sistema armonizado de sanciones.

3.3.4 El CESE felicita a la Comisión por el relevante papel que otorga a la EFSA en la evaluación del riesgo de los nuevos alimentos, lo que redundará en la seguridad y protección de los consumidores y de la propia industria.

3.3.5 El CESE estima que no está suficientemente claro el concepto de *«alimento destinado al consumo humano en una medida importante»*.

3.3.6 El CESE observa la necesidad de establecer criterios claros que permitan justificar el *«historial de uso alimentario seguro en un tercer país»*, requisito exigido para poder autorizar alimentos tradicionales de terceros países.

3.3.7 El CESE muestra su preocupación en cuanto a la confidencialidad de los datos que el solicitante presenta para la autorización de un nuevo alimento.

3.3.8 El CESE considera necesario profundizar y clarificar las medidas transitorias previstas en la propuesta.

3.3.9 El CESE considera importante que la Comisión esté asistida por el CPCASA.

4. Observaciones particulares

4.1 Clonación

4.1.1 La clonación no es una técnica que se utilice actualmente en la UE con fines ganaderos.

4.1.2 Sin embargo, la clonación se realiza en países como Argentina, Brasil, Canadá y EE.UU., si bien estos países no han podido precisar en qué medida se producen animales clonados.

4.1.3 Los ciudadanos de la UE han expresado su opinión, globalmente negativa, sobre el uso de la técnica de clonación para la reproducción con fines ganaderos.

4.1.4 Dado que la propuesta de Directiva plantea la prohibición provisional de la clonación de animales y de la introducción en el mercado de animales y clones de embriones en la UE, los Estados miembros deberán establecer las medidas necesarias de muestreo y control para garantizar el cumplimiento de la medida acordada.

4.1.5 Todavía no existe una metodología analítica validada, acreditada y armonizada en este ámbito. Por ello, entendemos necesario que la Comisión y los Estados miembros pongan en marcha los trabajos necesarios al respecto.

4.1.6 El CESE insta igualmente a los Estados miembros a armonizar los regímenes de sanciones aplicables en caso de infracción, al objeto de evitar la aparición de territorios más permisivos o laxos que pudieran dar lugar a una «competencia a la baja» entre ellos.

4.2 Comercialización de alimentos derivados de clones de animales

4.2.1 Dado que la propuesta de Directiva plantea la prohibición provisional de la clonación de animales y de la introducción en el mercado de animales y clones de embriones en la UE, los Estados miembros deberán establecer las medidas necesarias de muestreo y control para garantizar el cumplimiento de la medida acordada.

4.2.2 Todavía no existe una metodología analítica validada, acreditada y armonizada en este ámbito. Por ello, entendemos necesario que la Comisión y los Estados miembros pongan en marcha los trabajos necesarios al respecto.

4.3 Nuevos alimentos

4.3.1 Definición de nuevo alimento

El CESE considera que la definición de nuevo alimento de la propuesta se basa en el consumo y que debería precisarse más para evitar que entren dentro de esta definición productos alimenticios que no son nuevos alimentos (p.ej., pizza con una nueva composición).

4.3.2 Concepto de cambio significativo

El CESE observa que se deberían detallar los criterios para establecer qué se entiende por cambio significativo a efectos de determinar si un nuevo alimento entra dentro del ámbito de aplicación de la propuesta.

4.3.3 Concepto de «consumo humano en una medida importante»

El CESE muestra su perplejidad ante el concepto de «consumo humano en una medida importante» por su ambigüedad (¿en una región?, ¿en un país?, ¿en una zona geográfica?, ¿respecto a una población específica?).

4.3.4 Procedimiento centralizado de autorización

En un dictamen anterior ⁽²⁾ que fundamentalmente sigue estando vigente, el CESE señalaba a este respecto: «Es imprescindible la centralización (EFSA y Comisión Europea) de la evaluación y autorización de nuevos alimentos, pero también se debería establecer un procedimiento sencillo, claro, eficaz, detallado y con plazos...».

Si bien en la propuesta se contemplan algunos plazos (p.ej., nueve meses para que la EFSA emita su dictamen, otros nueve para que la Comisión presente el correspondiente acto de ejecución para autorizar un nuevo alimento), es necesaria una mayor claridad y precisión de manera que el operador conozca los detalles relativos al estado de situación de la solicitud presentada.

4.3.5 Listas

En dicho dictamen, el CESE señalaba a este respecto: «La iniciativa de elaborar unas listas (...) en las que se incluyan los nuevos alimentos contribuirá a mejorar la información de los consumidores y a dar una mayor seguridad jurídica a los operadores. El modelo de listas no es algo nuevo, puesto que cada vez es más frecuente el recurso a ellas (basta ver el Reglamento relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos y el Reglamento de adición de vitaminas y minerales a los alimentos, entre otros)».

⁽²⁾ DO C 224 de 30.8.2008, p.81.

Esta observación sigue plenamente vigente, con la salvedad de que la lista que ahora propone la Comisión será única y no dos listas separadas.

4.3.6 Protección de la propiedad intelectual

En dicho dictamen, el CESE señala: *«El desarrollo de nuevos alimentos requiere una sólida vocación e inversión de las empresas en el área de I+D y para ello no sólo es necesario dotarlas de procedimientos sencillos, rápidos y económicamente asumibles, sino que es preciso que los conocimientos y desarrollos sean protegidos de manera que no se frene la competitividad. No se define con claridad el alcance de la protección de datos a la que, según la propuesta, tendrán derecho las empresas (se refiere exclusivamente a las autorizaciones, qué pasa con las solicitudes que finalmente se denieguen, etc.)».*

Además, en el citado dictamen se señala: *«Dotar al futuro Reglamento de una herramienta como es la protección de datos permitirá que las empresas se sientan seguras sobre los recursos económicos y humanos que destinan a los nuevos desarrollos. Verán en la protección de datos una herramienta que les aporta una protección necesaria para seguir innovando y ser cada día más competitivos, en un mercado y ante un consumidor cada vez más exigente».*

Estas observaciones siguen plenamente vigentes.

Bruselas, 30 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión «Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo “Conectar Europa”»

[COM(2013) 940 final]

(2014/C 311/13)

Ponente: **Sr. COULON**

Coponente: **Sr. BACK**

El 13 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión — Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo «Conectar Europa»

COM(2013) 940 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 11 de abril de 2014.

En su 498º pleno de los días 29 y 30 de abril de 2014 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 209 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación como apoyo eficaz y significativo para la implementación de los Corredores de la Red Principal y los proyectos en ellos predefinidos, como se contempla en la parte I del anexo I del Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (Reglamento del MCE (UE) n° 1316/2013, en lo sucesivo, «Reglamento del MCE»), en base a los criterios establecidos en el Reglamento sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transportes y que deroga la Decisión n° 661/2010/UE (Reglamento (UE) n° 1315/2013, en lo sucesivo, «las orientaciones»).

1.2 El CESE valora positivamente que la Comunicación se centre en el sistema de gobernanza como factor clave para una implementación eficaz, así como el apoyo que ofrece para el desarrollo de los planes de trabajo de los Corredores de la Red Principal, que constituyen un paso más hacia una planificación transfronteriza coordinada en los corredores, a fin de alcanzar una capacidad coherente y evitar los puntos de congestión.

1.3 El CESE destaca la importancia de una interacción armoniosa y eficaz entre los Coordinadores, cuya actividad será el factor clave para una implementación eficaz, los foros de los Corredores junto a sus grupos de trabajo y, en particular, las partes interesadas de los sectores público y privado en los diferentes niveles, incluida la sociedad civil.

1.4 El CESE toma nota de que garantizar una coordinación clara y coherente será una tarea sumamente laboriosa, dados el alcance geográfico de los Corredores de la Red Principal y la necesidad de coordinación con otras iniciativas como, por ejemplo, los corredores ferroviarios para el transporte de mercancías establecidos en virtud del Reglamento (CE) n° 913/2010, la iniciativa de desarrollo de vías navegables interiores Naiades II, las autopistas del mar y el sistema de gestión del tráfico ferroviario ERTMS, así como la necesidad de colaborar con las partes interesadas de los sectores público y privado. Parece que todavía hay instrumentos disponibles para resolver este problema, por ejemplo, recurrir a grupos de trabajo.

1.5 Teniendo en cuenta el papel del CESE como vínculo entre las instituciones de la UE y la sociedad civil, y considerando la iniciativa de entablar un diálogo participativo con la sociedad civil en cuanto a la implementación del Libro Blanco del Transporte de 2011 ⁽¹⁾, estimamos que la participación de un representante del CESE en el trabajo de cada Foro del Corredor aportaría un valor añadido.

⁽¹⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

1.6 En este contexto, el CESE destaca la importancia de que se perciba el sistema de gobernanza como comprensible y transparente. El CESE confía en que se llevarán a cabo los esfuerzos necesarios para garantizar la consecución de este importante objetivo de cara a mejorar el interés y apoyo públicos para la implementación de los corredores RTE-T.

1.7 El CESE llama la atención sobre el papel potencial de los estudios preliminares exhaustivos e imparciales del proyecto, como un elemento que también puede desempeñar un papel importante como componente de un marco para la transparencia en el diálogo. También se podría prestar atención a la necesidad de un mecanismo de solución de conflictos.

1.8 Sin embargo, el CESE observa debilidades fundamentales en la efectividad de un sistema de gobernanza que a la hora de tomar cada decisión depende por completo de la aprobación de los Estados miembros, y que no se encuentra respaldado por un sistema de aplicación jurídica sólido cuando no se implementan de forma adecuada los objetivos previstos en las orientaciones o el Reglamento del MCE.

1.9 Si tenemos en cuenta el carácter no vinculante del sistema de gobernanza, basado en el consenso de los Estados miembros y los propietarios de la infraestructura como un prerrequisito necesario para las decisiones básicas en materia de desarrollo de infraestructura y nuevas obras, la cofinanciación de la UE se vuelve especialmente importante. En opinión del CESE, la cofinanciación de la UE tiene que usarse de forma sistemática como medio para alcanzar los contratos de obra acordados y finalizarlos en los plazos previstos. Se hace referencia al punto 4.7 del texto.

1.10 Asimismo, el CESE expresa su preocupación por los escasos recursos presupuestarios disponibles a nivel de la UE, y por la lentitud y las perspectivas poco claras con las que al parecer están surgiendo mecanismos de financiación alternativos, como los bonos para proyectos y las asociaciones público-privadas.

2. Introducción

2.1 En diciembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron las orientaciones y el Reglamento del MCE.

2.2 Las orientaciones ofrecen un nuevo marco en el que construir una red de infraestructura multimodal y transfronteriza, que facilite la movilidad de las personas y mercancías dentro de la UE de forma sostenible y eficiente en el consumo de recursos, para mejorar la accesibilidad y competitividad en la Unión Europea con vistas al periodo 2030/2050.

2.3 En el Reglamento del MCE se establece la cofinanciación de la UE en materia de proyectos de infraestructura de transporte y prioridades relacionadas para el periodo del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP).

2.4 Conjuntamente, las orientaciones y el Reglamento del MCE constituyen un elemento importante de la consecución de los objetivos del Libro Blanco del Transporte de 2011.

2.5 Los objetivos principales de la Comunicación «Construir la Red Principal de Transporte: Corredores de la Red Principal y Mecanismo “Conectar Europa”» (COM(2013) 940) (en lo sucesivo «la Comunicación») son los siguientes:

- explicar cómo pretende apoyar la Comisión la implementación de los Corredores de la Red Principal y su estructura de gestión;
- proporcionar información sobre el presupuesto disponible, el desarrollo de instrumentos de financiación y las prioridades de financiación, y
- proporcionar orientación a los solicitantes/beneficiarios acerca de la gestión del proyecto y las expectativas de la Comisión.

2.6 Para acompañar la Comunicación, la Comisión ha publicado un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que establece el método de planificación empleado a la hora de definir las redes global y básica determinadas en las orientaciones (SWD (2013)542).

3. Elementos principales de la Comunicación

3.1 Esta Comunicación ofrece una explicación del papel y funcionamiento de los Corredores de la Red Principal. Destaca el papel de los Coordinadores Europeos y del Foro del Corredor, posiblemente complementado con grupos de trabajo, como órgano consultivo y vínculo entre el Coordinador y los Estados miembros de la UE, las autoridades en todos los niveles y otras partes interesadas.

3.2 Se describe el papel del Coordinador y el Foro en la elaboración de un plan de trabajo para cada corredor hasta diciembre de 2014, así como el papel decisivo de los Estados miembros implicados a lo largo del proceso de implementación, incluidas la composición del Foro y la aprobación del plan de trabajo. El plan de trabajo se revisará en 2017, al mismo tiempo que el plan de trabajo que establecerá la Comisión para la implementación del Reglamento del MCE, y en 2023. Por una parte, el plan de trabajo analizará la situación actual del corredor y determinará las necesidades existentes, tales como los puntos de congestión y los problemas de interoperabilidad, incluidos los obstáculos administrativos o similares para unos servicios de transporte multimodales adecuados y sostenibles, y por otra parte propondrá soluciones, incluida la financiación.

3.3 La Comunicación también menciona brevemente a los dos coordinadores horizontales para las autopistas del mar y el sistema común de señalización ferroviaria, ERTMS.

3.4 La Comunicación también subraya la importancia de la cooperación entre los Corredores de la Red Principal y los nueve corredores ferroviarios para el transporte de mercancías creados en virtud del Reglamento (CE) n° 913/2010, que deberían estar representados en los foros de los Corredores de la Red Principal. También se mencionan otros proyectos y la Comunicación expresa la aspiración de que las partes interesadas que participan en estos proyectos se interesen por el Foro del Corredor respectivo y contribuyan al plan de trabajo del corredor.

3.5 La iniciativa Marco Polo se mantendrá pero será financiada como servicio de transporte de mercancías innovador y sostenible, vinculado a las orientaciones y financiado conforme al Reglamento del MCE.

3.6 El resto de la Comunicación hace referencia a las prioridades de financiación con arreglo al Reglamento del MCE, dando prioridad a los proyectos de los corredores (transfronterizos, de eliminación de cuellos de botella y multimodales). También contiene un desglose de las prioridades de financiación al margen de los corredores, incluida una pequeña cantidad para proyectos de la red global.

3.7 La Comunicación indica sus principios de gestión en materia de subvenciones y sus expectativas respecto a los proyectos. Determina asimismo que la Comisión mantiene la prerrogativa de financiar un proyecto parcialmente si una parte queda fuera de las prioridades fijadas. Los retrasos o la mala gestión de los proyectos pueden dar lugar a que la financiación se reduzca o se retire y sea reasignada. La intensidad con que se financien los trabajos, dentro de los límites máximos establecidos en el Reglamento del MCE, se basará en gran medida en análisis coste/beneficio y en su importancia con respecto a los planes de trabajo del corredor.

3.8 De un total de 26 300 millones de euros disponibles para la RTE-T durante el período 2014-2020, 11 300 millones de euros están reservados para los países de la cohesión. La cantidad reservada para los países de la cohesión se destinará por completo a proyectos predefinidos para la Red Principal de esos países, tal como se definen en el anexo I del Reglamento del MCE. La asignación será coherente respecto a los principios del Fondo de Cohesión en lo que respecta a la asignación por países durante los años 2014-2016. La intensidad de la financiación sobrepasará los límites máximos normales para la RTE-T, ya que se aplicarán los principios del Fondo de Cohesión. Por lo demás, los principios de gobernanza y de gestión serán los mismos. Se hará un esfuerzo especial por apoyar las actividades de los programas en los países de la cohesión.

3.9 Por último, la Comunicación describe brevemente los planes de desarrollo y los recursos reservados al desarrollo de instrumentos financieros. La conclusión es que la cantidad reservada para este proyecto dependerá en gran medida de cómo acoja el mercado estos instrumentos.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación como una ayuda valiosa para las partes interesadas con interés en el desarrollo de la red RTE-T. A pesar de que su valor añadido puede ser mayor para las partes interesadas con interés en un proyecto predefinido en el anexo I del Reglamento del MCE y que se encuentran o participan en un Corredor de la Red Principal, también resulta interesante para otros agentes.

4.2 En varios aspectos la Comunicación va más allá del texto de las orientaciones y del Reglamento del MCE, y mejora las posibilidades de que las partes interesadas sean proactivas y optimicen su planificación. El CESE señala que varias de las cuestiones planteadas en la Comunicación han sido examinadas por el CESE en sus dictámenes sobre la propuesta sobre las orientaciones ⁽²⁾ y la propuesta de Reglamento del MCE ⁽³⁾.

4.3 El CESE considera que la Comunicación cuenta con las cualidades necesarias para ser una herramienta útil que apoye la implementación de las orientaciones de la RTE-T y para inspirar pautas de comportamiento que mejoren la cooperación transfronteriza entre los implicados, así como los efectos de sinergia entre los diferentes programas indicados en la Comunicación.

4.4 No obstante, el CESE desea hacer algunas observaciones con vistas a aclarar ciertos aspectos, de modo que la Comunicación cumpla su cometido de forma todavía más eficiente.

4.5 La estructura de gobernanza, con el coordinador, el Foro del Corredor y el plan de trabajo para cada Corredor de la Red Principal tiene la capacidad de acelerar la implementación de los Corredores de la Red Principal y la ejecución de los proyectos predefinidos en ellos conforme a lo previsto. Por lo tanto, es importante que se cree la estructura de gobernanza y que se empiece a trabajar lo antes posible. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comunicación en cuanto a la planificación de la puesta en marcha del sistema de gobernanza y la elaboración del plan de trabajo.

4.6 Sin embargo, el CESE aprovecha la ocasión para expresar su decepción de que el sistema de gobernanza propuesto en un principio para los Corredores de la Red Principal se haya visto debilitado en cierta medida respecto de las orientaciones propuestas por la Comisión (COM/2011/0650 final/2 — 2011/0294 (COD)). En opinión del CESE, un control de implementación adecuado es vital.

4.7 Dadas las circunstancias, el CESE recalca la especial importancia de un plan de construcción establecido que esté coordinado y acordado entre la Comisión Europea, los Estados miembros y los propietarios de las infraestructuras. Esto será un factor decisivo para el éxito en la mejora de la RTE-T. En opinión del CESE, una de las tareas principales de los coordinadores debería ser colaborar en estos procedimientos de coordinación y lograr que deriven en acuerdos vinculantes, así como ejercer su influencia para que se cumplan dichos acuerdos. El pago de fondos de la UE podría usarse para garantizar tanto los acuerdos como su implementación.

4.8 Por otra parte, el CESE acoge favorablemente las disposiciones recogidas en el artículo 50 de las orientaciones, relativas al compromiso con las partes interesadas de los sectores público y privado como base para una cultura del diálogo, que también se evoca en la Comunicación ⁽⁴⁾. El CESE señala que es importante que el diálogo con el público en general también comience temprano para así crear transparencia y generar confianza.

4.9 Respecto a la acción del coordinador, el CESE hace hincapié en la importancia de las funciones del coordinador y las oportunidades inherentes al puesto para resolver problemas y contribuir al avance del corredor respectivo. Los coordinadores también tienen la responsabilidad fundamental de garantizar que el desarrollo global de los corredores se convierta de forma armoniosa en parte del desarrollo de un Espacio Europeo de Transporte unificado, técnicamente interoperable, sostenible y productivo. Para que esto sea posible, es importante el requisito previo de que se concedan al coordinador unos recursos de secretaría adecuados.

⁽²⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 130.

⁽³⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

⁽⁴⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 170.

4.10 El CESE subraya que, en aras de la credibilidad y para asegurar la mayor cantidad de aportaciones útiles, el Foro del Corredor deberá contar con representantes de todos los grupos de partes interesadas, a saber: autoridades nacionales, regionales y locales, agentes del mercado, trabajadores de los sectores implicados, interlocutores sociales y usuarios.

4.11 El CESE insiste en la importancia de que haya coherencia entre la programación de los planes de trabajo del corredor y el plan plurianual de trabajo que fije la Comisión conforme al Reglamento del MCE. Sin embargo, el CESE asume que esto no supondrá un problema, dadas las prioridades comunes establecidas en la Comunicación y la lista de proyectos predefinidos del anexo I del Reglamento del MCE. Como parece que los planes respectivos se elaborarán de forma paralela, el CESE insiste en la importancia de las instrucciones formuladas a este respecto en la Comunicación, en base a las disposiciones de las orientaciones y del Reglamento del MCE.

4.12 El CESE acoge con satisfacción la importancia que la Comunicación concede justificadamente a la coordinación de las actividades del corredor con los corredores ferroviarios para el transporte de mercancías (Reglamento (UE) n° 913/2010), el programa Naiades II para vías navegables de interior (COM(2013) 0623 final), la iniciativa portuaria para mejorar la eficiencia de los puertos (COM(2013) 0295 final) y los proyectos de desarrollo de la sostenibilidad, con vistas a evitar la duplicación del trabajo y crear sinergias. Además, el CESE lamenta que no se prevea un sistema para esta coordinación ni ninguna disposición legal, a excepción de la obligación de cooperación entre el Corredor de la Red Principal y los corredores ferroviarios de transporte de mercancías prevista en las orientaciones, que también incluyen una disposición según la cual los corredores ferroviarios pertinentes deben estar representados en el Foro del Corredor. El CESE se pregunta si no sería de utilidad, al menos para asegurar la representación en cada foro del corredor de otros proyectos o programas con proyectos que sean relevantes para el corredor en cuestión. Un ejemplo de este tipo de proyecto es «Swiftly Green», un proyecto transfronterizo en forma de corredor verde, con una configuración geográfica que lo hace relevante para el Corredor de la Red Principal nórdico-mediterráneo. Dada la importancia que la Comunicación otorga a las autopistas del mar, también podría darse el caso con los proyectos de autopistas del mar en curso en un corredor determinado. De todas formas, el CESE sostiene que el trabajo que ya se ha llevado a cabo debe tenerse en cuenta y las infraestructuras existentes usarse lo más posible.

4.13 Pueden surgir cuestiones similares entre diferentes tipos de corredores o proyectos cuando los Corredores de la Red Principal se crucen o se solapen. El CESE subraya que es importante encontrar la manera de afrontar tales situaciones de forma transparente y eficiente en la utilización de recursos.

4.14 El CESE señala la dualidad inherente a la estructura de gobernanza del corredor y las decisiones de financiación, que la Comisión toma con arreglo a criterios específicos y al margen de dicha estructura de gobernanza. A este respecto, el CESE valora la afirmación que figura en la Comunicación según la cual se reconoce la relevancia de los planes de trabajo del corredor respecto a las decisiones de financiación.

4.15 Aunque toma nota de la importancia, en términos prácticos y formales, de los Corredores de la Red Principal y su estructura de gobernanza, así como de la atención particular que reciben en cuanto a recursos administrativos y financiación, el CESE reitera la pregunta, planteada ya en su Dictamen sobre la propuesta para las orientaciones, de si los Corredores de la Red Principal no constituyen, de hecho, una tercera capa, la más elevada dentro de la red RTE-T⁽⁵⁾.

4.16 El CESE está de acuerdo con las prioridades expresadas en la Comunicación y toma nota de la alta prioridad concedida tanto a las conexiones ferroviarias y de la autopista del mar, particularmente entre islas o penínsulas con el continente, como a las medidas destinadas a reducir la huella de los gases de efecto invernadero (GEI) del transporte. En este contexto, el CESE destaca las conexiones marítimas por el Báltico, en el Mar del Norte por el Golfo de Vizcaya y entre varios puertos mediterráneos, caracterizados todos ellos por reducir las distancias de transporte por vía terrestre y/o desarrollar el transporte combinado.

4.17 El CESE expresa su preocupación por la inadecuación de los recursos presupuestarios disponibles de la UE y los interrogantes que suscita la posibilidad de desarrollar mecanismos de financiación alternativos, incluidos los bonos para proyectos y las asociaciones público-privadas.

⁽⁵⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 130.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE señala que la suma de las cantidades sugeridas para la cofinanciación de la UE con respecto a las prioridades establecidas en la Comunicación parece exceder la suma de los fondos disponibles. No hay nada que indique que las posibilidades de usar instrumentos financieros se hayan tenido en cuenta, o en qué proporción.

5.2 La Comunicación concede una gran importancia a los análisis coste-beneficio como herramienta para evaluar un proyecto. En lo relativo a los proyectos en los países de la cohesión, la Comunicación hace referencia a un método específico usado para calcular el coste-beneficio cuando se recurre a los fondos de cohesión. Este método no se menciona respecto a los países que no son de la cohesión, en los cuales se hace referencia en cambio a un método reconocido. El CESE se pregunta si no se podrían recomendar uno o más métodos, por ejemplo en las convocatorias. Esto podría mejorar la transparencia y crear condiciones equitativas de competencia. Significaría ir más allá de la mera publicación de los principios subyacentes de evaluación del coste-beneficio y de valor añadido europeo contemplados en el artículo 51 de las orientaciones.

5.3 En este contexto, el CESE recuerda la necesidad de tener en cuenta los aspectos sociales, medioambientales y económicos a la hora de estudiar proyectos, de acuerdo con la Estrategia Europa 2020. Esto incluye garantizar que la infraestructura planificada se corresponde con las necesidades reales y que será usada de forma adecuada.

5.4 En la Comunicación se aborda muy brevemente la opción planteada en el Reglamento del MCE de incrementar el uso de instrumentos financieros innovadores para la financiación de la RTE-T. La principal cuestión que se plantea es la de la posible aceptación en el mercado, que por lo pronto parece ser un asunto pendiente. El CESE toma nota de este aspecto y se remite a las observaciones ya formuladas en los dictámenes antes mencionados sobre la propuesta de Reglamento sobre las orientaciones y la propuesta de Reglamento del MCE, así como en su Dictamen sobre la Iniciativa Europa 2020 para la emisión de obligaciones⁽⁶⁾. En este contexto, el CESE también llama la atención sobre la recepción favorable por parte del mercado de los proyectos emprendidos durante el periodo de prueba de los bonos para proyectos y sobre la próxima evaluación del periodo de prueba de los bonos para proyectos.

Bruselas, 29 de abril de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES