

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 44



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

56° año
15 de febrero de 2013

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
485ª sesión plenaria de los días 12 y 13 de noviembre de 2012		
2013/C 44/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo — Beneficios para los Estados miembros insulares» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia chipriota)	1
2013/C 44/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Conectar las “islas energéticas” de la UE: crecimiento, competitividad, solidaridad y desarrollo sostenible en el mercado único europeo de la energía» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia chipriota)	9
2013/C 44/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Tendencias y repercusiones del futuro desarrollo del sector de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo en la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa)	16
2013/C 44/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación» [SWD(2012) 106 final (Dictamen de iniciativa)]	23
2013/C 44/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Aplicación y seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad por las instituciones de la UE, y el papel del CESE al respecto» (Dictamen de iniciativa)	28

ES

Precio:
8 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2013/C 44/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Año Europeo de la Salud Mental — Mejorar el trabajo y aumentar la calidad de vida» (Dictamen de iniciativa)	36
2013/C 44/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La agricultura social: los servicios asistenciales ecológicos y las políticas sociosanitarias» (Dictamen de iniciativa)	44
2013/C 44/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Calidad de los servicios ferroviarios en la UE» (Dictamen de iniciativa)	49
2013/C 44/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general» (Dictamen de iniciativa)	53
2013/C 44/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «China: una sociedad civil emergente — La contribución de la sociedad civil al Año del Diálogo Intercultural UE-China y a su legado duradero»	59
2013/C 44/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Río+20: balance y perspectivas» (Dictamen adicional)	64

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

485ª sesión plenaria de los días 12 y 13 de noviembre de 2012

2013/C 44/12	Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010 [COM(2012) 280 <i>final</i> – 2012/0150 (COD)]	68
2013/C 44/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo [COM(2012) 496 <i>final</i> – 2011/0276 (COD)]	76
2013/C 44/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la política de competencia 2011» [COM(2012) 253 <i>final</i>]	83



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

485ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Desarrollo de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo — Beneficios para los Estados miembros insulares» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia chipriota)

(2013/C 44/01)

Ponente: **Dimitris DIMITRIADIS**

El 22 de mayo de 2012, Andreas D. MAVROYIANNIS, ministro adjunto al presidente encargado de Asuntos Europeos de la República de Chipre, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia chipriota, la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

Desarrollo de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo — Beneficios para los Estados miembros insulares.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 147 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité considera que, pese a la situación sumamente frágil y por el momento incierta que impera en la región mediterránea, se dan las condiciones ⁽¹⁾ para el inicio de un diálogo multinivel entre la Comisión, los Estados miembros, los países de la Asociación Euromediterránea, los entes regionales y locales y la sociedad civil con vistas a definir una estrategia macrorregional en el Mediterráneo (subdividida en dos partes) que satisfaga las necesidades de la zona y refuerce su competitividad a nivel internacional.

1.2 El Comité reconoce que la región mediterránea es un área especialmente extendida con características económicas,

sociales, políticas y culturales muy diferentes y cuyos países integrantes tienen diferentes estructuras e infraestructuras (Estados miembros de la UE, países no pertenecientes a la UE con el estatus de «país candidato», países que no son miembros de la UE pero participan en la Asociación Euromediterránea) y, por lo tanto, propone que se establezcan dos políticas subregionales (Mediterráneo Oriental y Mediterráneo Occidental), que se complementen entre sí y con la estrategia macrorregional para el Jónico y el Adriático.

1.3 El Comité toma nota de las decisiones del Consejo y de la opinión en el mismo sentido del Parlamento Europeo, según las cuales no es necesario que las estrategias macrorregionales requieran financiación adicional, instrumentos institucionales o nuevos órganos de administración (los tres «noes»), pero considera necesaria la financiación de la asistencia técnica para la recogida de datos y la promoción de los proyectos estructurales que sean necesarios.

⁽¹⁾ Informe del Parlamento Europeo sobre la evolución de las estrategias macrorregionales de la UE: prácticas actuales y perspectivas de futuro, especialmente en el Mediterráneo. Comisión de Desarrollo Regional; ponente: F. Alfonsi (A7-0219/2012). Resolución del Parlamento Europeo, de 3.7.2012, sobre la evolución de las estrategias macrorregionales de la UE: prácticas actuales y perspectivas de futuro, especialmente en el Mediterráneo (2011/2179/INI).

1.4 El CESE considera que es suficiente utilizar como herramientas de financiación los recursos ya comprometidos por la Unión Europea para financiar las actividades y programas previstos por los Fondos Estructurales, así como por los instrumentos financieros del BEI, y que conviene utilizar dichos recursos con transparencia y, a la vez, con la mayor flexibilidad posible. Apoya también la creación, a través del BEI, de un Banco Euro-mediterráneo de Inversiones, así como una política abierta de contribuciones de diversas instituciones financieras (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo y Banco Islámico de Desarrollo).

1.5 El CESE considera que debe reforzarse la cooperación subregional fomentando las relaciones comerciales, turísticas e industriales entre los países del Mediterráneo Meridional.

1.6 El CESE cree que es preciso que el Consejo adopte las decisiones políticas necesarias para resolver de inmediato las cuestiones pendientes, con el fin de que la Unión por el Mediterráneo se convierta en una instancia de planificación y ejecución de la nueva política macrorregional.

1.7 El CESE considera que la adopción inmediata de la Estrategia para el Adriático y el Jónico por parte del Consejo (conclusiones de 24 de junio de 2011) allana el camino para la aplicación de la estrategia macrorregional para el Mediterráneo.

1.8 El CESE considera que Chipre y Malta, al igual que todas las islas del Mediterráneo, tienen un papel especialmente importante que desempeñar en cualquier estrategia nueva que desarrolle la UE, toda vez que dichas islas se encuentran en una situación particularmente difícil debido a las deficientes posibilidades de conexión y comunicación con los Estados miembros continentales de la UE.

1.9 El Comité señala la gran importancia que tiene para el Mediterráneo el fomento de la producción agraria.

1.10 El Comité considera necesaria la mejora general de las conexiones marítimas y aéreas de los países del Mediterráneo entre sí y, más en general, con el resto de la UE.

1.11 El Comité considera que con este dictamen se abre el debate sobre la nueva estrategia macrorregional para el Medite-

rráneo y se ponen sobre la mesa sus aspectos más importantes. Declara que seguirá trabajando en este tema tan sumamente importante con nuevos dictámenes que se especialicen y profundicen en todos los temas expuestos en el presente dictamen.

2. Introducción

2.1 Al asumir la Presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2012, Chipre estableció como prioridad la elaboración de un dictamen titulado «Estrategia macrorregional para el Mediterráneo», centrado específicamente en sus posibles beneficios para los pequeños Estados insulares.

2.2 La elección del Comité Económico y Social Europeo se debe al papel que el CESE ha desempeñado en la elaboración de dictámenes consultivos en los que se expresan e incorporan las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros, fortaleciendo así la democracia participativa en la UE.

2.3 La elección del tema es consecuencia del éxito de la iniciativa macrorregional del Mar Báltico ⁽²⁾ –así como la iniciativa macrorregional del Danubio, la del Adriático y el Jónico, y también la del Atlántico–, dado que el Mediterráneo presenta unas características especiales y sus correspondientes necesidades.

2.4 La estrategia tendrá como objetivo crear políticas integradoras que ayuden a los países de la región a fortalecer sus relaciones económicas y sociales y a cooperar para solucionar los problemas que tienen en común, posibilitando que la región sea competitiva a nivel internacional, próspera, segura y ambientalmente sostenible. Asimismo, una estrategia macrorregional de estas características permitirá coordinar todas las políticas, objetivos y medidas de las instituciones de la UE con los Estados miembros, los entes regionales, los consejos económicos y sociales locales y las demás partes interesadas de la región mediterránea, en particular de los Estados insulares pequeños y aislados del Mediterráneo.

2.5 Asimismo, cabe esperar que la estrategia ayude a resolver los problemas de la actual crisis económica internacional, contribuyendo a acelerar el ritmo de crecimiento, a crear oportunidades de empleo y a reducir el desempleo.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación macrorregional – Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» – DO C 318 de 23.12.2009, p. 6, y 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 acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico» [COM(2009) 248 final] – DO C 339 de 14.12.2010, p. 29.

2.6 Para cumplir este objetivo, el dictamen adopta la definición de la Comisión ⁽³⁾ referente a la estrategia macrorregional, según la cual se considera que una estrategia macrorregional es una estrategia diseñada para una zona que incluye territorios de diferentes países o regiones que tienen elementos comunes –por ejemplo, la misma zona marítima u otro espacio– o que afrontan los mismos retos, por ejemplo, problemas de desarrollo, de cambio climático, de falta de intercambios económicos y culturales, etc. Las estrategias macrorregionales constituyen enfoques que, utilizando las herramientas, programas y fondos ya existentes, los aplican para alcanzar los objetivos específicos de la macrorregión, y que tienen como objetivo integrar en la planificación recursos públicos y privados con el fin de ajustar las políticas más generales a la financiación disponible (de nivel europeo, nacional, regional). Además, permite la convergencia entre los recursos de las diferentes regiones y Estados, al recurrirse a una «intergubernanza» coordinada y generarse una situación de «beneficio mutuo» para todos los involucrados.

2.7 La UE, consciente del entorno político y social cambiante y altamente inestable que existe en los países del Mediterráneo meridional tras las revoluciones, ha introducido un nuevo enfoque con respecto a estos países denominado «Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida», que recompensará a aquellos países que avancen en las reformas necesarias con objetivos específicos y mensurables ⁽⁴⁾.

3. Los retos que afronta el Mediterráneo

3.1 Dado el gran número de programas e iniciativas que ya se han desarrollado para el Mediterráneo en general (la Asociación Euromediterránea, conocida también como el «Proceso de Barcelona») y para áreas más específicas del Mediterráneo, como el Jónico y el Adriático (Cooperación Territorial en el Mediterráneo a través de la macrorregión Adriático-Jónico), hay que tener en cuenta que la nueva estrategia macrorregional podría incluir todos los países del Mediterráneo, es decir, Estados miembros de la UE (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Chipre, Eslovenia y Malta) y terceros países (Croacia, Montenegro, Albania, Turquía, Líbano, Siria, Territorios Palestinos, Jordania, Israel, Egipto, Libia, Argelia, Túnez y Marruecos).

3.2 No obstante, antes de esbozar el marco de los objetivos y las políticas es necesario definir los retos que afronta la zona.

3.2.1 En primer lugar, el Mediterráneo –y, especialmente, el Mediterráneo Oriental– tiene una importante significación histórica, e incluye Estados miembros de la UE y terceros países que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo. Al haber sido un centro secular de población y de negocios, con una intensa circulación de mercancías, personas y medios de navegación, la región mediterránea se caracteriza por sus

importantes flujos comerciales y humanos, aunque las relaciones económicas entre los países de la zona siguen siendo muy limitadas; por ejemplo, no hay conexiones aéreas y marítimas directas entre los países del Mediterráneo Oriental. No están muy alejados de la realidad los que consideran que la «cooperación euromediterránea» se limita, desafortunadamente, a la cooperación entre los países del sur del Mediterráneo y la UE o a relaciones bilaterales entre algunos Estados miembros.

3.2.2 En segundo lugar, a causa de los desequilibrios económicos imperantes, los diferentes niveles de desarrollo y bienestar y las tensiones frecuentes que imperan especialmente en la época actual, la circulación de personas ha adquirido las dimensiones de una inmigración económica permanente (legal o ilegal) ⁽⁵⁾, con un impacto negativo en los países tanto de origen como de destino, y que afecta con especial gravedad a la circulación de personas en busca de asilo político.

3.2.3 En tercer lugar, la región del Mediterráneo sigue siendo un foco de inestabilidad política y conflictos armados con indeseadas consecuencias en términos de pérdida de vidas, daños materiales, repercusiones en las transacciones económicas y comerciales y en el medio ambiente. Además, tras el comienzo de las revoluciones árabes se ha generado una necesidad de formular de inmediato una estrategia que refuerce las relaciones económicas y sociales entre los países de la región por iniciativa de la UE, que se estructure a través de un diálogo democrático con los Estados y con la sociedad civil ⁽⁶⁾ y que demuestre que la UE está verdaderamente al lado de los pueblos del sur del Mediterráneo ⁽⁷⁾.

3.2.4 En cuarto lugar, la región es fuente de muchas materias primas valiosas, predominantemente fuentes de energía en Oriente Próximo y el norte de África; un hecho importante es el reciente descubrimiento de nuevas fuentes de gas natural, que cabe esperar irá acompañado de una nueva oferta de suministro energético para la UE, con una base más estable. No obstante, es preciso garantizar las condiciones de seguridad y la mejora de los recursos marinos, mejorar las comunicaciones, marítimas, aéreas y de otro tipo, entre los países del Mediterráneo y del resto del mundo, prestando especial atención a la navegación marítima comercial, que constituye una actividad económica importante para la región.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico (COM(2009) 248 final DO C 339 de 14.12.2010, p. 29.

⁽⁴⁾ Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional, COM(2011) 200 final de 8.3.2011.

⁽⁵⁾ 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 – Comunicación sobre migración», COM(2011) 248 final, DO C 248 de 25.8.2011, p. 135.

⁽⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Promover las sociedades civiles representativas en la región euromediterránea» – DO C 376 de 22.12.2011, p. 32, y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional» – DO C 277 de 17.11.2009, p. 42.

⁽⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una nueva respuesta a una vecindad cambiante» (COM(2011) 303 final), DO C 43 de 15.2.2012, p. 89 y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la UE en la consolidación de la paz en las relaciones exteriores: buenas prácticas y perspectivas» – DO C 68 de 6.3.2012, p. 21.

3.2.5 En quinto lugar, los siglos de explotación de los recursos y de actividad agraria, los recientes y frecuentes episodios de sequía, la sobrepesca y la densidad de tránsito de buques han causado una contaminación que ha repercutido negativamente en la vida marina y en el litoral, con efectos perjudiciales para el turismo. Las explotaciones agrarias producen cada vez menos productos y de peor calidad⁽⁸⁾, la riqueza marina se ha ido agotando y se ha producido una disminución de la producción pesquera.

3.2.6 En sexto lugar, una característica común a todos los países del Mediterráneo es la gran importancia que ha adquirido la industria del turismo como sector de empleo y de crecimiento, motivo por el cual un elemento clave de la estrategia debería ser promover la cooperación turística entre los países de la región a fin de resolver importantes problemas y, en particular el carácter estacional del turismo.

3.2.7 En séptimo lugar, se constata, especialmente en la cuenca sur del Mediterráneo, un uso limitado de las herramientas tecnológicas de internet y una falta de actividad en materia de investigación y de innovación, que son sectores imprescindibles de la economía actual. La conectividad de los países del Mediterráneo entre sí es muy limitada.

3.3 Cabe señalar que las relaciones, económicas, políticas y sociales entre los países del norte de África se hallan en un nivel de desarrollo particularmente bajo, por lo que la llamada «Asociación Euromediterránea» se limita a la cooperación de la UE con algunos países únicamente. Al mismo tiempo, los programas que la UE ha puesto en práctica en la región han tenido un éxito limitado, debido a la falta de capacidad de los socios locales y a la corrupción⁽⁹⁾, así como a la inadecuada comprensión de las costumbres locales, las tradiciones y las pautas sociales. El «Proceso de Barcelona», que existe desde 1995, ha dado escasos resultados, y ni el programa MEDA ni la Unión por el Mediterráneo (UPM) han producido hasta el momento los resultados esperados en lo que respecta al fomento adecuado de la cooperación entre la UE y los países de la cuenca mediterránea.

4. Objetivos de la estrategia macrorregional en el Mediterráneo

4.1 Teniendo en cuenta los retos anteriormente expuestos, se proponen los siguientes objetivos de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo:

4.1.1 lograr un desarrollo sostenible reforzando la competitividad de las economías y países de la región, para hacer frente a la actual crisis financiera internacional, crear oportunidades de empleo y reducir el desempleo;

4.1.2 reforzar las relaciones con los países mediterráneos y hacer que se conviertan en un punto de comunicación entre la Unión Europea, Oriente Próximo y África, con el fin de conso-

lidar las condiciones propicias para la paz, la prosperidad y la cohesión regional;

4.1.3 diseñar una política energética ambiciosa con el fin de servir a los países de la región y de la Unión Europea, dada la necesidad de que la UE asegure sus proveedores de energía y reduzca su dependencia de las importaciones energéticas de Rusia;

4.1.4 reforzar la libre circulación de bienes, servicios y personas entre los países mediterráneos no pertenecientes a la UE;

4.1.5 mejorar la conectividad para asegurar un acceso rápido y sin trabas a los bienes, personas y servicios, con especial énfasis en garantizar la seguridad de los diferentes recursos energéticos;

4.1.6 reforzar el papel de los pequeños Estados miembros insulares de la UE en el Mediterráneo, es decir, Chipre y Malta, emprendiendo iniciativas destinadas a mejorar las relaciones con los socios mediterráneos y, en particular, ampliando las conexiones electrónicas de los países de la región con el resto del mundo;

4.1.7 promover programas para crear empleo en grupos que requieren atención especial (mujeres⁽¹⁰⁾ jóvenes, personas con discapacidad, etc.).

4.2 El objetivo de la estrategia macrorregional en el Mediterráneo (dividida en dos estrategias subregionales para el Mediterráneo Oriental y para el Mediterráneo Occidental) debe ser aspirar a transformar la región en un lugar verdaderamente pionero en materia de comercio, turismo, cultura, ideas, innovación, investigación, educación y atención sanitaria, y convertirla así en una zona de paz para lograr el desarrollo social y la prosperidad.

5. Enfoque estratégico para la macrorregión del Mediterráneo

5.1 El análisis anterior ayudará a identificar los elementos clave de una estrategia que se basa en los seis pilares siguientes, conformes con la Estrategia Europa 2020⁽¹¹⁾:

5.1.1 El **primer pilar** se refiere a la cooperación y el desarrollo económicos en relación con los objetivos de sostenibilidad, con intervenciones significativas en materia de economía, como las siguientes:

— definición, en el marco de la política agrícola común, de una estrategia a largo plazo para mantener la actividad agrícola, mediante el apoyo a la formación, la tecnología, la innovación y la investigación;

— adopción de medidas políticas para la expansión de la acuicultura;

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La agricultura en Euromed (incluida la importancia del trabajo de la mujer en el sector agrícola y el papel de las cooperativas)» – DO C 347 de 18.12.2010, p. 41.

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en los países del sur del Mediterráneo», DO C 351 de 15.11.2012, p. 27.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Fomento del espíritu empresarial de las mujeres en la región euromediterránea» – DO C 256 de 27.10.2007, p. 144.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm

— fortalecimiento de las PYME, que constituyen la columna vertebral de la actividad económica local;

— liberalización de los intercambios comerciales entre los países de la región;

— lucha contra la corrupción, que destruye las estructuras económicas y sociales y reduce la competitividad, y

— fomento del desarrollo turístico y cultural, centrándose en posibilitar la cooperación transnacional, atraer las inversiones extranjeras, desarrollar el turismo de cruceros de múltiples destinos y valorizar el patrimonio cultural y las playas que exhiben la bandera de calidad.

5.1.2 El **segundo pilar** se refiere a la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático:

— proteger la riqueza marina y submarina fomentando la renovación de las poblaciones piscícolas y minimizar los problemas del cambio climático gradual;

— adoptar medidas adicionales para la protección del litoral;

— reforzar la cooperación de los países de la región para la protección y la distribución adecuada de determinados recursos hídricos, y

— aplicar los principios de desarrollo sostenible en el transporte marítimo con el uso de nuevas tecnologías para el tráfico de embarcaciones, a fin de reducir los costes de funcionamiento y las emisiones de CO₂.

5.1.3 El **tercer pilar** afecta a los transportes, y su finalidad es garantizar la conectividad y seguridad aérea y marítima del transporte marítimo de mercancías y personas. En este marco, los objetivos son:

— consolidar y mejorar la navegación comercial, a través de la cooperación de los países mediterráneos, y garantizar las condiciones de seguridad de las rutas internacionales de tráfico marítimo, costero y aéreo;

— reforzar la conectividad aérea y marítima de los países de la zona entre el Mediterráneo Oriental y el Mediterráneo Occidental y, por último, con el resto de la UE, y

— desarrollar nuevas rutas marítimas o mejorar las existentes, en especial para asegurar unas conexiones seguras y competitivas con los Estados miembros insulares.

5.1.4 El **cuarto pilar** concierne a la cooperación en materia de energía ⁽¹²⁾, en lo que respecta a los hidrocarburos, el gas natural, las fuentes de energía renovable y al transporte seguro desde los países productores hacia la UE y otros destinos. A largo plazo, el objetivo de crear una Comunidad de la Energía de la UE-Mediterráneo Meridional es un plan muy ambicioso, pero necesario. Para ello se requiere una política energética multinivel para el Mediterráneo con el fin de:

— utilizar correctamente los nuevos yacimientos de gas natural descubiertos y las fuentes de energía renovables como la solar y la eólica;

— descubrir y explotar nuevas fuentes de gas natural;

— desarrollar energías renovables a través de iniciativas regionales como, por ejemplo, el Plan Solar Mediterráneo, DII - Renewable Energy Bridging Continents (Energía renovable que acerca continentes), Medgrid y otros, e

— integrar a los países del sur del Mediterráneo en el mercado interior energético de la UE.

5.1.5 El **quinto pilar** trata de la innovación y la competitividad. La estrategia debe aprovechar las oportunidades que ofrecen las iniciativas de la UE ya existentes en materia de investigación e innovación con el fin de mejorar la competitividad y contribuir a la prosperidad de la población de los países de toda la región mediterránea, con las siguientes medidas:

— promover una reforma educativa y adaptar los sistemas educativos a las demandas actuales de desarrollo, con políticas de educación y formación continua de los trabajadores;

— fomentar una cooperación más estrecha entre las universidades y los centros de investigación en materia de investigación y tecnología;

— promover programas que fomenten el intercambio de personal científico y de estudiantes (Erasmus, Leonardo Da Vinci y otros), y

— reforzar la colaboración entre los países interesados con el fin de mejorar las conexiones electrónicas y el acceso a internet.

⁽¹²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La promoción de las energías renovables y la política europea de vecindad: la situación euromediterránea» – DO C 376 de 22.12.2011, p. 1 y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La dimensión exterior de la política energética de la UE», DO C 182 de 4.8.2009, p. 8.

5.1.6 El **sexto pilar** concierne a la inmigración y la movilidad ⁽¹³⁾, y su objetivo es promover una inmigración legal y bien organizada, garantizar el cumplimiento del Derecho internacional en materia de asilo, reducir la inmigración ilegal, luchar contra las redes de delincuencia organizada que trafican con seres humanos y proteger los derechos humanos en el marco del control de fronteras:

- reforzando la cooperación para controlar la inmigración y la movilidad entre los países de origen, tránsito y destino, que por lo general son los Estados miembros de la UE, y
- mejorando la circulación, la seguridad del transporte, y elaborando una nueva política de asilo integral de la UE basada en:
 - las prioridades del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), y
 - la mejora de la cooperación policial para la prevención y la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

6. Requisitos previos para alcanzar los objetivos de la estrategia macrorregional en el Mediterráneo

6.1 La estrategia macrorregional para el Mediterráneo (dividida en dos subregiones) se aplicará en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de los programas y mecanismos de financiación de la UE ya existentes ⁽¹⁴⁾, aprovechando a la vez las iniciativas europeas, como Interact, para ofrecer la asistencia técnica y la formación necesarias ⁽¹⁵⁾. No obstante, será necesario crear una

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Enfoque Global de la Migración y la Movilidad» – COM(2011) 743 final, DO C 191 de 29.6.2012, p. 134, y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas: «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados», COM(2011) 750 final – 2011/0365 (COD); «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración», COM(2011) 751 final – 2011/0366 (COD); «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo y Migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis», COM(2011) 752 final – 2011/0367 (COD); «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis», COM(2011) 753 final – 2011/0368 (COD); DO C 299 de 4.10.2012, p. 108.

⁽¹⁴⁾ Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 310 de 9.11.2006.

⁽¹⁵⁾ — http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911
— <http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (referente específicamente a la antena para el Mediterráneo establecida en Valencia).

nueva infraestructura para la gestión y la consolidación de las instituciones. La estrategia macrorregional deberá crear nuevos enfoques en beneficio de todos los países afectados, previendo medidas pragmáticas y políticas que puedan aplicarse con eficacia.

6.2 El desarrollo de la estrategia macrorregional en el Mediterráneo (Mediterráneo Oriental y Mediterráneo Occidental) requerirá todos los medios disponibles y deberá asociarse a los aspectos concernientes a las relaciones exteriores del enfoque mediterráneo. Se centrará en promover una coordinación más eficaz de las acciones y políticas de la Comisión Europea con las de los Estados miembros, las regiones, los entes locales y otras partes interesadas con el fin de obtener buenos resultados.

6.3 En la Cumbre de París de 2008, la UE, reconociendo la importancia especial del Mediterráneo, decidió actualizar de inmediato su política de cooperación mediante la creación de un mecanismo permanente que se denominó «Unión por el Mediterráneo» ⁽¹⁶⁾. A este mecanismo que se instituyó en Barcelona y en el que se depositaron grandes expectativas se le encomendaron proyectos específicos sobre la contaminación marina, la seguridad marítima, la energía y el desarrollo de las relaciones económicas entre todos los participantes en la Asociación Euro-mediterránea. Desgraciadamente, hasta ahora la Unión por el Mediterráneo ha dado unos resultados muy decepcionantes.

6.4 Las macrorregiones no tienen fronteras estrictamente definidas, por lo que los temas seleccionados para su desarrollo deben centrarse en los retos acordados y en los elementos comunes que permitan resolverlos y vincularlos con otras estrategias macrorregiones establecidas por la Unión Europea, aplicando una combinación limitada de políticas y acciones que elijan los países participantes.

7. Medidas necesarias para la aplicación de la nueva estrategia

7.1 En vista de lo anterior, cabe esperar que el enfoque de la estrategia macrorregional para el Mediterráneo incluya en particular los siguientes objetivos:

7.1.1 La creación de un mecanismo adecuado de coordinación y gestión de la aplicación de la estrategia macrorregional, capaz de coordinar el gran número de agencias europeas y entes locales que participan. Por esta razón, se propone lo siguiente:

- atribuir la coordinación de todas las actividades de la estrategia macrorregional a la Comisión (DG de Política Regional, en colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior), para hacer de ella una política oficial de la UE;

⁽¹⁶⁾ http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

— elaborar dos estrategias subregionales para el Mediterráneo, una para el Mediterráneo Oriental y otra para el Mediterráneo Occidental, habida cuenta de las especificidades geográficas, económicas, agrarias, sociales y culturales de cada zona. Estas dos estrategias subregionales, junto con la Estrategia para el Adriático y el Jónico, cubrirán el conjunto del Mediterráneo;

— seguir también el modelo de trabajo de las estructuras ya utilizadas en la Estrategia del Atlántico (DG de Asuntos Marítimos y Pesca), a saber:

1. Por iniciativa de la DG de Política Regional, crear dos foros del Mediterráneo (Oriental y Occidental), que informarán de la situación actual en cada región y propondrán planes de acción. Estos foros estarán compuestos por representantes de las instituciones europeas (Comisión, Parlamento, CESE y CDR), de los países mediterráneos, de los entes regionales y locales y de la sociedad civil.
2. Los foros contarán con la asistencia de dos comités de dirección.
3. La Comisión y los gobiernos evaluarán las propuestas finales de los dos foros.

7.1.2 La aplicación de una política de buena vecindad de la UE. El enfoque de las estrategias macrorregionales se ha limitado hasta ahora a la aplicación de las políticas internas de la UE. No obstante, para que tenga éxito la aplicación de esta estrategia en el Mediterráneo, en la que participan varios países no pertenecientes a la UE, es necesario poner en práctica también los aspectos de la política exterior, haciendo hincapié, naturalmente, en la política de buena vecindad de la UE.

7.1.3 La elaboración de políticas:

7.1.3.1 de educación y formación de los trabajadores;

7.1.3.2 para mejorar el acceso a internet y las comunicaciones electrónicas, con una mejora continua de los servicios en línea en el ámbito de la administración electrónica;

7.1.3.3 para elaborar una programación conjunta en materia de investigación e innovación, orientada al desarrollo sostenible y a la formación profesional;

7.1.3.4 para garantizar la seguridad del transporte marítimo libre y el movimiento de bienes, personas y energía, con una política de transporte seguro y económico, la creación de nuevas rutas marítimas y la modernización de la navegación marítima;

7.1.3.5 para asegurar la conectividad marítima y aérea eficaz en todas las regiones del Mediterráneo y del resto del mundo;

7.1.3.6 para fomentar la expansión de las relaciones comerciales y políticas con la creación de zonas de libre comercio sobre la base de los actuales acuerdos euromediterráneos, la eliminación de los derechos de importación y con acciones coordinadas tales como la convergencia de reglamentaciones;

7.1.3.7 para adoptar medidas en los ámbitos de la competencia, la contratación pública, la protección de las inversiones y las cuestiones sanitarias y fitosanitarias.

7.1.4 Los proyectos de cooperación interregional y transfronteriza pueden ser financiados con los recursos financieros existentes⁽¹⁷⁾, es decir, los Fondos Estructurales de la UE, las contribuciones de los Estados miembros, las contribuciones de otros países donantes (por ejemplo, Noruega y Suiza), el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁽¹⁸⁾, por intermediación de FE-MIP⁽¹⁹⁾ (Mecanismo Euromediterráneo de Inversión y Cooperación), el recurso al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), y las dotaciones presupuestarias previstas para la Unión por el Mediterráneo, con la posibilidad de participación de los entes territoriales, los organismos privados y las organizaciones no gubernamentales.

7.1.5 La nueva estrategia macrorregional debe integrarse funcionalmente con otras políticas de la UE como la Estrategia Europa 2020, la política de cohesión, la nueva política agrícola común y de la pesca, el Mecanismo «Conectar Europa» y las redes transeuropeas de transporte, las telecomunicaciones y la energía, el programa Horizonte 2020, la estrategia digital, el programa COSME y, en especial, la política marítima integrada y el sistema europeo común de asilo (SECA)⁽²⁰⁾.

8. El papel de las islas en la nueva estrategia macrorregional

8.1 Es un hecho innegable que hasta el momento no se ha establecido de forma permanente en la UE una estrategia integral que tenga en cuenta a los Estados miembros insulares de la UE (Chipre y Malta), que se enfrentan a problemas en los ámbitos del transporte y la energía. La falta de accesibilidad no permite la plena realización del mercado único.

8.2 Con una nueva estrategia macrorregional para el Mediterráneo, que defina con precisión las formas de conexión de Chipre y Malta, se crearán las condiciones propicias para el aprovechamiento de los recursos europeos.

8.3 Chipre (Mediterráneo Oriental) y Malta (Mediterráneo Occidental) pueden desempeñar un papel concreto en la aplicación y gestión de una nueva estrategia macrorregional como sedes de los órganos de gobierno que se establezcan o transfieran a la región.

⁽¹⁷⁾ Para el período hasta finales de 2013, se ha asignado una dotación financiera de aprox. 4 000 millones de euros en apoyo de los vecinos del Sur por medio del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

⁽¹⁸⁾ <http://www.eib.europa.eu/projects/regions/med/index.htm?lang=en>

⁽¹⁹⁾ <http://www.eib.europa.eu/infocentre/publications/all/femip-2011-annual-report.htm>

⁽²⁰⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de política de asilo - Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE (COM (2008) 360 final).

9. Posible papel del CESE en la Estrategia del Mar Mediterráneo

9.1 El Comité, en colaboración con los Consejos Económicos y Sociales de los Estados miembros del Mediterráneo y las instituciones similares de los países del norte de África (en su caso), así como con las organizaciones representativas de la sociedad civil, ha decidido organizar una «Convención Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales», que se espera se convocará próximamente.

9.2 El CESE cuenta con la experiencia y los conocimientos necesarios para ser miembro, tan pronto como se establezcan, de los Foros del Mediterráneo.

9.3 El CESE tiene la intención de continuar emitiendo dictámenes de iniciativa especializados para profundizar en la estrategia macrorregional para el Mediterráneo.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Conectar las “islas energéticas” de la UE: crecimiento, competitividad, solidaridad y desarrollo sostenible en el mercado único europeo de la energía» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia chipriota)

(2013/C 44/02)

Ponente: **Pierre-Jean COULON**

El 18 de julio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia chipriota de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

Conectar las «islas energéticas» de la UE: crecimiento, competitividad, solidaridad y desarrollo sostenible en el mercado único europeo de la energía (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia chipriota).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 485^o pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 159 votos a favor, 5 en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La «insularidad energética», en el sentido amplio del término, penaliza a los países y las regiones afectadas en Europa tanto en el ámbito económico como social y medioambiental, porque la dependencia de las energías fósiles importadas es a menudo muy fuerte. Favorece considerables divergencias de precios, que contribuyen a crear disparidades en lo que se refiere a la solidaridad y el desarrollo homogéneo de los territorios europeos.

1.2 El CESE aprueba el objetivo de eliminar el fenómeno de la insularidad energética establecido por el Consejo Europeo en febrero de 2011. Para conseguirlo, respalda entre otras las iniciativas que permiten reforzar, en torno a ejes prioritarios, las interconexiones energéticas entre países de la Unión. La interconexión de las islas energéticas con las redes de terceros países puede resultar prioritaria cuando esta opción sea la más pertinente para asegurar y diversificar su aprovisionamiento energético.

1.3 Todos los Estados miembros afectados por la insularidad energética no se encuentran en la misma situación por lo que respecta a la producción o a las posibilidades de importación de energía. Además de un desarrollo de las interconexiones, necesario para el conjunto de las islas energéticas pero también de los demás Estados miembros de la UE, las soluciones derivadas de las energías locales deben adaptarse a cada caso.

1.4 Por lo que se refiere en particular a los Estados bálticos y los países de Europa central y oriental, el CESE insta a intentar eliminar las divergencias existentes entre Rusia y la UE en la interpretación de los principios de los mercados energéticos y el aprovisionamiento energético y a reflejarlo en los acuerdos internacionales, uno de los cuales podría ser un nuevo acuerdo de asociación y cooperación que hiciera especial hincapié en la energía. [Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2012 sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (12562/2011 – 2012/2050(INI)].

1.5 Por lo que se refiere a la Comunidad de la energía del sudeste de Europa, el CESE insta a incluir un capítulo de concertación e integración hacia el exterior y una nueva dimensión de «acción de la sociedad civil organizada».

1.6 Algunos Estados o regiones europeas insulares se encuentran obviamente en una situación particular. Por su situación geoestratégica, la República de Chipre podría convertirse en un auténtico centro de conexión (*hub*) energético, tanto en materia de energías renovables como de flujos de gas. De forma general, en las islas se debe desarrollar la producción endógena de energía. Desde este punto de vista podrían constituir bancos de ensayo privilegiados para demostrar y validar nuevas tecnologías energéticas. A la hora de asignar financiación de la UE a actividades de desarrollo y demostración se podrían aplicar criterios de evaluación que tengan en cuenta sus particularidades y sus necesidades. Este esfuerzo colectivo podría contribuir a corregir sus dificultades en materia energética derivadas del hecho de que están insuficientemente conectadas con el resto de Europa.

1.7 El CESE recomienda fomentar simultáneamente el refuerzo de las interconexiones, el desarrollo de las energías renovables endógenas y la adopción de medidas de eficiencia energética y de optimización de la demanda de energía. Los criterios de evaluación que se apliquen a los programas de la UE en estos ámbitos deberían tener en cuenta el objetivo de reducción de la insularidad energética, sobre todo en la selección de proyectos de infraestructura energética de interés común.

1.8 En cualquier caso, si la UE (actuando concertadamente con los Estados miembros, los industriales y la sociedad civil de los territorios afectados) no emprende rápidamente iniciativas encaminadas a acabar de forma gradual con la insularidad energética, resultará considerablemente más difícil cumplir plenamente los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aprovechar al máximo los esfuerzos comunes ya acometidos a favor del crecimiento y la competitividad de la UE.

1.9 El CESE considera que, en este contexto, la pobreza energética no puede seguir considerándose un problema puramente nacional, o incluso local, que depende únicamente de la política social. Dado que una parte de las causas principales de esta pobreza sobrepasa el simple marco nacional, el CESE desea que la política energética de la UE actúe sobre los grandes desequilibrios que contribuyen a este fenómeno. Por lo tanto, a partir de ahora se deberían evaluar las medidas políticas concretas a la luz de las consecuencias que se espera tengan sobre los factores que pueden agravar o reducir la pobreza energética.

1.10 El CESE considera que la existencia de islas energéticas tiene un coste para la colectividad. Este coste debe evaluarse y las soluciones para reducirlo deben inscribirse en una acción global: es preciso realizar plenamente la política energética europea y asignarle unos medios de acción adecuados al mismo tiempo al grado de interdependencia de los Estados miembros y a las dificultades que afrontan. Para comprender las repercusiones completas de este fenómeno, el CESE insta a la realización por la Comisión Europea de un estudio exhaustivo sobre el «coste de la no Europa de la energía» inducido por la existencia de las «islas energéticas».

1.11 El CESE preconiza una evaluación transparente, global y precisa de los costes (incluidos los externos) de las energías fósiles y de las energías renovables, entre ellos los costes indirectos relacionados con el refuerzo de la red, la capacidad de respaldo (*back-up*) y el apoyo necesario a las tecnologías verdes. Esta evaluación es indispensable para orientar lo mejor posible las opciones de inversión y las opciones políticas, sobre todo ante la perspectiva de un fuerte desarrollo de la producción de energía renovable en algunas islas energéticas con vistas a su exportación hacia los Estados de la Unión Europea o hacia terceros países.

2. Introducción: insularidades múltiples de orígenes geográficos y políticos

2.1 La solicitud de la Presidencia chipriota es un nuevo ejemplo de la necesidad de europeizar la política energética y de crear una «Comunidad Europea de la Energía», como preconiza el CESE ⁽¹⁾. Para ello es necesaria una cohesión territorial reforzada y una visión homogénea del desarrollo de los territorios europeos. El objetivo de conectar mejor las «islas energéticas» de la UE es por tanto coherente con las orientaciones concretas capaces de mejorar la cooperación en el ámbito de la energía que propugnó el dictamen sobre «Participación de la sociedad civil en el establecimiento de una futura Comunidad Europea de la Energía» ⁽²⁾ en enero de 2012.

2.2 En el contexto de la consulta de la Presidencia chipriota y de los debates a nivel europeo (véase entre otros el punto 5 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 4 de febrero de 2011, EUCO 2/1/11 REV. 1), el concepto de insularidad energética o de «isla energética» se refiere en el presente dictamen a un territorio insular o continental escasa o nulumamente dotado de fuentes de energía endógenas, insuficientemente conectado a las redes de transporte de energía y, por consiguiente, a menudo dependiente de una fuente o de un proveedor de energía externos. La diversidad de los balances energéticos de los Estados miembros pone así de manifiesto grandes líneas de fractura entre ellos. Por lo tanto, el concepto de «isla energética» tiene un carácter al mismo tiempo técnico y (geo)político (dependencia de un proveedor único).

2.3 Entre los elementos que deben tenerse en cuenta figuran principalmente la falta de interconexiones, la dependencia de una fuente de energía o de un proveedor únicos, la lejanía de los centros de producción o de los ejes de transporte de energía, el coste de las inversiones en relación con el tamaño del mercado, la dificultad de modificar las tendencias dominantes de las políticas energéticas nacionales y las especificidades geográficas y climáticas.

2.4 Con arreglo a la definición de Eurostat, la Unión Europea cuenta con varios centenares de islas de tamaños y estatutos diferentes. Además de cuatro Estados miembros (Chipre, la República de Irlanda, Malta y Reino Unido), existen en Europa más de 286 islas habitadas por más de diez millones de personas en el mar del Norte, el mar Báltico y las regiones ultraperiféricas (RUP) de tres Estados miembros (Canarias en España; Madeira y Azores en Portugal; Reunión, Mayotte, Guayana, Martinica, Guadalupe y San Martín en Francia). En el presente dictamen no nos ocuparemos individualmente de las diferentes islas pertenecientes a los Estados miembros, incluidas las de las RUP.

2.5 Existe un tipo de «insularidad energética» relacionada esencialmente con la historia del siglo XX. La Península Ibérica sigue siendo hoy una «cuasi isla» energética, porque los regímenes franquista y salazarista optaron por la autarquía en la mayor parte de las políticas de red: transportes, sobre todo el ferroviario, y electricidad, con muy pocas conexiones exteriores en particular con el resto del continente europeo a través de Francia. Esta situación no se pudo resolver en los últimos veinte años debido a las numerosas oposiciones locales a los diferentes proyectos de refuerzo de las redes que atraviesan los Pirineos. El problema está ahora en vías de solución; una nueva conexión eléctrica de corriente continua permitirá dentro de poco establecer nuevos intercambios con el suroeste mediterráneo. Pero además del refuerzo de la interconexión eléctrica Francia-España (que en 2014 aumentará su capacidad de tránsito de 1 400 a 2 800 MW), en los próximos años será sin duda necesario prever otros ejes de intercambio de energía entre la Península Ibérica y el resto del continente europeo. Se debe apoyar el

⁽¹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, pp.15-20.

⁽²⁾ Ibidem.

objetivo de disponer de 4 000 MW de capacidades de intercambio antes de 2020, principalmente mediante una nueva interconexión eléctrica en la vertiente atlántica. Este proyecto debe inscribirse en la lista de proyectos europeos de interés común que se establecerá en el marco del Reglamento relativo a las orientaciones para la red transeuropea de infraestructuras.

2.6 También los Estados bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) constituyen islas energéticas con respecto a la UE, porque sus redes dependen casi exclusivamente del antiguo socio «exclusivo», Rusia (y en menor medida de Belarús). Esta es una de las prioridades de la integración energética europea; resulta en efecto paradójico que los tres Estados bálticos sean parte integrante de la unión política sin que se hayan beneficiado hasta ahora de las ventajas de la integración y la solidaridad intraeuropea en materia de energía. ¿Cómo se puede aceptar que dependan de un tercer país, por otra parte ya miembro de la OMC, que no respeta las normas europeas en materia de acceso a las redes, no ha suscrito la Carta de la Energía y no favorece el refuerzo de las interconexiones con los países de Europa central y oriental (PECO)? Por lo tanto, el CESE insta a reducir las disparidades entre los mercados de la energía ruso y europeo y a establecer un nuevo acuerdo de asociación y cooperación ambicioso y global que incluya un capítulo específico dedicado a la cooperación energética. [Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2012 sobre el Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre la política exterior y de seguridad común (12562/2011 – 2012/2050(INI)).

2.7 El sudeste de Europa (la región balcánica) es una región de tránsito, y los avances de algunos Estados hacia su adhesión a la UE (Croacia, pero también Serbia, Montenegro, la ARYM, etc.) requieren una evolución sobre todo respecto a los Estados vecinos miembros de la UE (Rumanía, Bulgaria, Grecia, Eslovenia, Austria y dentro de poco Croacia). La creación de una Comunidad de la energía en esta región es sintomática de una toma de conciencia y debe impulsarse y enriquecerse, sobre todo mediante la consulta eficaz y transparente de las organizaciones de la sociedad civil de la región sobre la estrategia energética.

2.8 En general, todos los Estados miembros de la UE se encuentran en una situación de interdependencia muy estrecha entre sí. Para algunos de ellos, aunque no sean en sentido estricto «islas energéticas», el grado de dependencia respecto a sus vecinos, sobre todo en Europa central y oriental y en particular Hungría, es muy elevado. Por lo tanto, el CESE considera indispensable desarrollar una política energética común adecuada a esta situación. En este contexto es necesaria una reflexión general de la Unión a favor de una mayor solidaridad intracomunitaria. Además, en el artículo 194 del TFUE se recuerda este aspecto.

3. La insularidad energética menoscaba los resultados económicos de Europa y frena su dimensión social

3.1 La insularidad energética abarca realidades muy diferentes, pero cuyas consecuencias son casi idénticas independientemente de la situación. Las repercusiones de estas «insularidades» se traducen casi siempre en:

- una mayor inseguridad de abastecimiento;
- variaciones de precios a menudo al alza y actividades industriales y comerciales dependientes;
- una precariedad energética más acusada de las poblaciones de estos Estados o regiones;
- un impacto negativo sobre su competitividad económica;
- una mayor presión medioambiental;
- una inestabilidad de las relaciones políticas y económicas entre la Unión Europea y los terceros países.

3.2 La demanda energética es fuerte y sigue aumentando tanto en las islas energéticas como en los demás territorios de la UE. En estas condiciones, las consecuencias de un aprovisionamiento potencialmente menos fiable y en cualquier caso netamente más costoso penalizan fuertemente la competitividad económica de las islas energéticas. Algunos sectores industriales, y por consiguiente los empleos, pueden verse amenazados por el hecho de que algunas actividades resulten insuficientemente rentables.

3.3 Del mismo modo, los altos precios de la energía resultan muy onerosos para el presupuesto de las familias. La pobreza energética se han considerado durante mucho tiempo un problema puramente nacional, o incluso local. Por ello, las intervenciones directas para ayudar a las personas se enmarcan en estos niveles. No obstante, una parte de las causas principales de la pobreza energética sobrepasa el simple marco nacional, y la política energética de la UE, actuando sobre los grandes desequilibrios, debe contribuir también a reducir este fenómeno.

3.4 Por otra parte, la dependencia a menudo muy fuerte respecto a los combustibles fósiles, especialmente el petróleo, mantiene a un nivel elevado las emisiones de CO₂. Teniendo en cuenta las normas medioambientales (Directiva sobre las emisiones industriales) y el interés general de preservar la salud humana, se deberán realizar inversiones coherentes para reducir estas emisiones. Estos costes deben también integrarse en la factura energética de las islas energéticas.

3.5 Las consecuencias de una situación de insularidad energética deberían evaluarse mejor tanto en términos de crecimiento, competitividad y desarrollo sostenible para los territorios

afectados como de solidaridad, cohesión y «pérdida de ganancias» para el resto de la UE, a falta de un mercado de la energía completo y funcional en toda la Unión. El CESE considera que la existencia de islas energéticas tiene un coste para la colectividad. Este coste debe evaluarse y las soluciones para reducirlo deben inscribirse en una acción global: es preciso realizar plenamente la política energética europea y asignarle unos medios de acción adecuados al mismo tiempo al grado de interdependencia de los Estados miembros y a las dificultades que afrontan.

3.6 Más allá de la demostración de los beneficios de una mayor integración europea, el objetivo es promover el desarrollo industrial y por tanto del empleo. La competitividad de la industria europea depende de numerosos elementos sobre los cuales los poderes públicos ejercen poca o ninguna influencia. Por lo tanto, el envite consiste en evitar que la política energética (sobre la que la UE puede y debe actuar) se convierta en un factor restrictivo del crecimiento y el empleo. El CESE insta desde ahora a los Estados miembros y a la Comisión Europea a no seguir retrasando la aplicación de medidas ya planteadas que pueden reducir los costes energéticos y aumentar la seguridad del aprovisionamiento, como por ejemplo: una mejor coordinación de las decisiones nacionales en materia de energía y una planificación común de las infraestructuras y las redes, la creación de grupos europeos de compra de energías fósiles y, si es necesario, mandatos europeos de negociación con los socios exteriores.

4. ¿Qué soluciones existen? Desarrollar las energías renovables y reforzar las infraestructuras de redes

4.1 Dos soluciones parecen tener de momento un mayor respaldo: por una parte, la interconexión creciente de las islas energéticas con el mercado interior de la energía (infraestructuras y organización del mercado) para incrementar la solidaridad de hecho y adecuar la organización técnica de la red europea a los objetivos políticos y legislativos de la UE, y por otra parte promover las fuentes de energía alternativas, en concreto la producción local de energías renovables. Ello exige poner de relieve el potencial, si es que existe, y proponer acciones para explotarlo plenamente de manera viable. Por último, fomentar la eficiencia energética y la gestión de la demanda a través de las redes inteligentes puede contribuir a optimizar la demanda de energía.

4.2 La Comisión Europea ha emprendido ya una importante reforma de la política europea de apoyo a las infraestructuras energéticas, en particular las interconexiones (véase el Mecanismo «Conectar Europa»), sobre la que ya se ha pronunciado favorablemente el CESE ⁽³⁾. A partir de ahí podría ser útil ir todavía más allá en la planificación común de las infraestructuras, como preconiza el CESE en su Dictamen sobre la Comunidad Europea de la Energía ⁽⁴⁾. En materia de electricidad, el Consejo Europeo fijó en 2002 a los Estados miembros un objetivo de construcción de interconexiones equivalente al 10 % de su capacidad de producción instalada. En algunas fron-

teras eléctricas europeas, que siguen congestionadas, se está todavía lejos de alcanzar ese porcentaje.

4.3 Por otra parte, el auge masivo de las energías renovables en el Mar del Norte, y de la energía solar y la eólica en el sur de Europa, va a exigir nuevas infraestructuras, más «inteligentes», para integrarlas lo mejor posible en la gran red europea. Estos avances en las *smart grids* (redes inteligentes) podrán permitir que de aquí a 2020 se reduzca el consumo un 9 % y las emisiones de CO₂ del 9 al 15 %. El desarrollo de redes inteligentes y de dispositivos de gestión de la demanda puede resultar más fácil en los mercados más pequeños y dar mejores resultados con mayor rapidez. Asociado a medidas reforzadas de eficiencia energética, puede contribuir significativamente a la optimización de la demanda de energía. Las inversiones consiguientes por realizar deben entenderse en la perspectiva de un control total de la acción en este ámbito, una reducción del volumen de la factura energética en un contexto de subida de precios y una necesidad menor de invertir en las capacidades de generación convencionales (reducción en volumen de los márgenes de explotación) o renovables.

4.4 En total, ENTSO-E estima que en los próximos diez años será necesario construir en Europa 52 300 km de nuevas líneas de muy alta tensión, mediante una inversión global de 104 000 millones de euros, en torno a un centenar de proyectos prioritarios, el 80 % de los cuales inducidos por el desarrollo de las energías renovables. El concepto de escala en las islas energéticas dotadas de potencial en este ámbito hace todavía más delicada la integración de las energías renovables si su red tiene un tamaño reducido. La capacidad de producción de las instalaciones industriales de energía renovable (frente a la producción descentralizada) puede representar un porcentaje relativamente elevado de la producción o el consumo cuyos efectos, entre otros la intermitencia, son más difíciles de gestionar.

4.5 Por lo tanto, el refuerzo de las interconexiones es esencial para aumentar la seguridad del aprovisionamiento, pero también para permitir equilibrar mejor la producción y el consumo de energía en una red ampliada dentro de un contexto de fuerte desarrollo de las energías renovables. Lo mismo cabe decir de las capacidades convencionales que toman el relevo en caso de interrupción o desaceleración importante de la producción de energías renovables.

4.6 El desarrollo de las energías renovables implica una capacidad de respaldo (*back-up*) flexible, adaptada y capaz de funcionar con carga básica reducida (*low baseload*). El gas natural licuado (GNL) puede constituir una respuesta a la dependencia de un proveedor único de gas y a los elevados precios que impone, y al mismo tiempo ofrece una solución más flexible y barata que el petróleo, lo que permitiría apoyar el desarrollo de las energías renovables. Sin embargo, el desarrollo del GNL requiere inversiones coherentes en infraestructuras portuarias y de almacenamiento.

⁽³⁾ DO C 143 de 22.5.2012, pp. 125-129.

⁽⁴⁾ Véase nota 1 a pie de página.

4.7 El CESE está convencido de que el futuro del sistema energético europeo exige entre otras cosas mejores interconexiones y el desarrollo de las energías renovables, con mayor motivo en las islas energéticas, con el fin de mejorar la seguridad de aprovisionamiento. La utilización de las energías fósiles seguirá siendo predominante, pero el aumento de la producción de energías renovables hará indispensable un refuerzo radical de la red a nivel nacional y europeo (véase el Dictamen del CESE sobre la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y la opción llamada «retroactiva») ⁽⁵⁾.

4.8 Sin embargo, esta necesidad no se concretará eficazmente sin una evaluación transparente, global y precisa de los costes. Es necesario disponer de un conocimiento lo más objetivo posible de los costes (incluidos los externos) de las energías fósiles y de los sobrecostes generados por las fuentes renovables para orientar lo mejor posible las opciones de inversión y las opciones políticas. Los estudios sobre estos costes indirectos son en buena medida contradictorios, lo que hace esta necesidad todavía más apremiante.

4.9 Por lo que se refiere a las energías renovables, es importante tener en cuenta tanto el importe de las inversiones en las nuevas capacidades de producción como los costes relacionados con el refuerzo de la red y los relacionados con eventuales subvenciones. Respecto a este último punto puede ser necesario respaldar en mayor medida a los territorios más dependientes a nivel energético y en los que las energías renovables se hayan desarrollado menos hasta ahora. En tal caso será importante que el ritmo de aumento de la producción de energía verde sea compatible con el de refuerzo de la red. También es importante determinar la capacidad de respaldo (*back-up*) necesaria por unidad de producción de energía renovable suplementaria. Es verdad que el respaldo puede importarse, pero ello requiere interconexiones y una cooperación regional y europea eficaces. Las modalidades de apoyo a las energías renovables deberán tener en cuenta este aspecto para optimizar el ritmo de su desarrollo y el coste del apoyo que deberán pagar los contribuyentes.

4.10 El conjunto de estos costes, una vez evaluados con precisión, deberá compararse con la factura energética relacionada con las energías fósiles importadas integrando la totalidad de los costes, incluidos los políticos y los medioambientales. Este ejercicio es indispensable para evaluar las repercusiones positivas o negativas sobre la competitividad del territorio. En esta perspectiva se puede inscribir también un fuerte desarrollo de la producción de energía renovable en algunas islas energéticas con vistas a su exportación hacia otros Estados de la Unión Europea o hacia terceros países.

4.11 El CESE desea que en esta dinámica de refuerzo de las infraestructuras se incluyan prioritariamente los Estados y las regiones afectadas por la insularidad energética, y considera que en la determinación de los ejes prioritarios que se establezcan se deberá tener en cuenta su mayor dependencia. A modo de ejemplo, el Plan de Interconexión del Mercado Báltico de la Energía (*Baltic Energy Market Interconnection Plan*, BEMIP) podría

establecer los primeros hitos de una mejor coordinación de la política y la combinación energéticas en la región. Esto permitiría poner fin al aislamiento de las redes energéticas, sobre todo las de Lituania, Letonia y Estonia.

4.12 La cooperación entre Lituania y Letonia ha registrado avances recientemente. En este ámbito existe una iniciativa emblemática: Lituania construirá en Klaipėda una terminal de gas licuado que alimentará el depósito de almacenamiento de Inčkalns en Letonia. Lituania considera que este depósito podría servir de «reserva regional de gas». En este contexto, el CESE se remite a su propuesta de poner en común los recursos de energías fósiles y especialmente crear un grupo europeo de compra de gas ⁽⁶⁾. Lituania, Letonia y Estonia están desarrollando y poniendo en marcha proyectos de interconexión eléctrica (LitPol Link NordBalt y Estlink 2) con otros países de la UE, en particular Polonia. Al mismo tiempo, los tres países bálticos trabajan hacia una plena integración en el sistema energético europeo combinando sistemas de centrales eléctricas con las redes europeas continentales de electricidad para modo síncrono (existe un estudio de viabilidad en curso). Además los Estados bálticos desarrollan conjuntamente el proyecto de la central nuclear de Visaginas, que podría contribuir a garantizar la seguridad energética de estos países y ser un importante elemento en la integración del sistema eléctrico europeo.

4.12.1 La nueva dimensión energética de Chipre (importantes descubrimientos de gas en sus aguas territoriales) puede hacer de este país en un importante actor regional. Un aumento importante de sus medios de producción en energías renovables y una decidida participación en los proyectos mencionados más arriba podrían permitirle convertirse en un «centro de conexión» (*hub*) energético, orientado hacia una mejor integración regional, y en un actor de la política de vecindad en materia energética. La elección reciente de operadores para la explotación futura de los campos de gas chipriotas debe permitir una mejor integración en la Unión y una política de vecindad activa.

4.13 Además, la dependencia respecto a un único proveedor se podrá reducir mediante la aplicación del tercer paquete energético. La cuestión de la organización regional de los mercados resulta también esencial: Lituania y Estonia participan ya en Nord Pool Spot, el mercado de electricidad de los Estados bálticos y nórdicos, y Letonia tiene previsto adherirse el año que viene. Aparte de este ejemplo, el CESE insta a los Estados bálticos a buscar respuestas comunes a sus necesidades y a desarrollar el diálogo energético regional.

4.14 Se deben aumentar las interconexiones con los Estados terceros vecinos de la UE que puedan producir y exportar energía a la UE o bien garantizar su tránsito hacia la UE desde otros lugares de producción. Esto atañe sobre todo a los proyectos energéticos del perímetro mediterráneo (Plan Solar Mediterráneo, Medgrid, capítulo «energía» de la Unión por el Mediterráneo, Desertec, etc.) y requiere la asociación a estos proyectos de los países (Chipre, Malta) o las regiones concernidas (Creta, Cerdeña, Córcega, Sicilia, Baleares, etc.).

⁽⁵⁾ DO C 229 de 31.7.2012, pp. 126-132.

⁽⁶⁾ Véase nota 1 a pie de página.

4.15 La Comunidad de la energía del sudeste de Europa debe incluir un capítulo de concertación e integración hacia el exterior y una dimensión de «acción de la sociedad civil organizada», ámbito en el que deben desempeñar un papel los comités consultivos mixtos del CESE (ARYM, Montenegro, Croacia) y los CES e instituciones similares de estos países.

4.16 Por otra parte se podrían impulsar en mayor medida la demostración y el desarrollo de energías renovables, sobre todo en relación con la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y con la reciente Comunicación sobre la integración de las energías renovables en el mercado interior (COM(2012) 271 final).

4.17 Se necesitan soluciones y propuestas concertadas en la UE y su periferia, en las que se asocien:

- los Estados miembros;
- la Comisión Europea, coordinadora ineludible de los debates y las propuestas de soluciones;
- los operadores energéticos, sobre todo en materia de redes (electricidad, gas), sin los que no cabe prever ninguna realización (control técnico, potencia financiera);
- los entes territoriales, que ejercen junto a los Estados la capacidad de toma de decisiones y gestionan cada vez en mayor medida las redes de transporte, y sobre todo de distribución. A este respecto el Comité de las Regiones puede ser un intermediario privilegiado;

— la sociedad civil organizada y sus organizaciones, representadas en el CESE: organizaciones de consumidores, interlocutores sociales, organizaciones ecologistas o de lucha contra la precariedad, representación de las minorías, etc.

4.18 Solo serán viables las soluciones interestatales e interoperables. Las políticas energéticas, tanto en materia de abastecimiento como de construcción de redes, investigación y desarrollo, etc., no pueden ser coto exclusivo de algunos Estados de la Unión que puedan permitirse una política energética «autónoma», porque ello tendría importantes repercusiones para los demás Estados. Se necesita una mayor coordinación de la combinación energética, por ejemplo entre los Estados y las regiones afectadas por la insularidad energética y cuya política energética está estrechamente limitada. Con ello, estos Estados y regiones podrían incluso señalar la vía de una mayor cooperación a nivel europeo que supere las meras preocupaciones respecto a la «soberanía energética».

4.19 Sin embargo, estas soluciones –infraestructuras, producción de energías renovables, coordinación reforzada de las políticas energéticas entre Estados y regiones– deben ir acompañadas de una mayor participación de la sociedad civil en lo que respecta a sus implicaciones para la combinación energética, la organización de los mercados, los precios, la competitividad, las consideraciones medioambientales e incluso la aceptación social. En este sentido, el CESE se remite a la propuesta de foro de la sociedad civil sobre cuestiones energéticas que formuló en el marco de sus trabajos sobre la Comunidad Europea de la Energía (7).

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(7) Véase nota 1 a pie de página.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del pleno:

Punto 2.5

Modifíquese de la forma siguiente:

Existe un tipo de «insularidad energética» relacionada con dificultades en el desarrollo de las interconexiones esencialmente con la historia del siglo XX. La Península Ibérica sigue siendo hoy una «cuasi isla» energética, porque no se ha podido completar las interconexiones los regímenes franquista y salazarista optaron por la autarquía en la mayor parte de las políticas de red: transportes, sobre todo el ferroviario, y electricidad, con muy pocas conexiones exteriores en particular con el resto del continente europeo a través de Francia. Esta situación no se pudo resolver en los últimos veinte años debido a las numerosas oposiciones locales a los diferentes proyectos de refuerzo de las redes que atraviesan los Pirineos. El problema está ahora en vías de solución; una nueva conexión eléctrica de corriente continua permitirá dentro de poco establecer nuevos intercambios con el suroeste mediterráneo. Pero además del refuerzo de la interconexión eléctrica Francia-España (que en 2014 aumentará su capacidad de tránsito de 1 400 a 2 800 MW), en los próximos años será sin duda necesario prever otros ejes de intercambio de energía entre la Península Ibérica y el resto del continente europeo. Se debe apoyar el objetivo de disponer de 4 000 MW de capacidades de intercambio antes de 2020, principalmente mediante una nueva interconexión eléctrica en la vertiente atlántica. Este proyecto debe inscribirse en la lista de proyectos europeos de interés común que se establecerá en el marco del Reglamento relativo a las orientaciones para la red transeuropea de infraestructuras.

Resultado de la votación:

A favor: 60

En contra: 81

Abstenciones: 18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Tendencias y repercusiones del futuro desarrollo del sector de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo en la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/03)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Dirk JARRÉ**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

Tendencias y consecuencias del futuro desarrollo de la industria de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo en la Unión Europea.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 159 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que, en Europa, los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo constituyen un importante núcleo duro del modelo social europeo. Tales servicios, que son interdependientes y se refuerzan recíprocamente en su eficacia, forman un «triángulo de oro» esencial para el buen funcionamiento y la calidad de la sociedad.

1.2 El CESE considera que dichos servicios desempeñan, por una parte, un papel clave para la integración del individuo en la sociedad y, al mismo tiempo, para la preservación de la cohesión social, garantizando así una efectiva participación democrática y justicia social. Y por otra parte, revisten una gran importancia para conseguir los objetivos de la agenda de Europa 2020 bajo el perfil de la sostenibilidad, del desarrollo laboral inteligente y del refuerzo de la cohesión económica y social de la Unión Europea.

1.3 Según el CESE, hace falta una mayor conciencia del hecho de que, con el envejecimiento de la población y el aumento de la demanda de asistencia a causa de la disponibilidad cada vez menor de los familiares en condiciones de prestar tal asistencia (debido, entre otras cosas, a la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo), es esencial planificar y programar mejor los requisitos y la formación de los trabajadores del sector, por un lado, y las prioridades en términos de asignaciones presupuestarias, por otro.

1.4 El CESE es consciente de la competencia de los Estados miembros en la materia y del poder discrecional de las autoridades nacionales, regionales y locales en la prestación de tales servicios, pero hace hincapié en que los Estados miembros de la Unión Europea comparten una gran responsabilidad al respecto; si embargo, teniendo en cuenta que el Tratado de Lisboa ha introducido importantes innovaciones al respecto

con el protocolo sobre los servicios de interés general (SIG) anexo al Tratado, considera necesario un esfuerzo de armonización entre los Estados para superar las desigualdades observadas en la actualidad y garantizar la libertad fundamental de establecimiento (en el respeto, al menos, de las normas sociales reglamentarias y convencionales del país de acogida) y prestación de servicios.

1.5 El CESE, ante la importancia del sector en términos de contribución al producto interior bruto de la UE, las importantes perspectivas laborales y de creación de nuevos puestos de trabajo y nuevas empresas, así como la capacidad del sector para dar respuestas innovadoras de calidad a los cambios estructurales y las necesidades de la sociedad europea, así como a los objetivos del Tratado de Lisboa en la materia, solicita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo:

- el lanzamiento de una verdadera estrategia europea de los servicios sociosanitarios innovadores e «inteligentes» en Europa, con una valorización de los recursos humanos, su formación continua, la definición de principios de calidad, la introducción de tecnologías apropiadas de apoyo al prestatario y al prestador de los servicios, el desarrollo de un espacio europeo de servicios integrados y políticas de apoyo;
- la promoción de una mayor eficiencia en el uso de recursos financieros y humanos; una gestión eficaz regulada por la negociación colectiva, una participación adecuada del sector privado y del voluntariado; una apropiada evaluación de la eficiencia y economía del servicio;
- la elaboración por la Comisión de un marco común de base sobre los servicios a la persona, con un marco normativo y principios de calidad, así como requisitos curriculares definidos, para facilitar la movilidad profesional efectiva a escala europea.

1.6 A escala de la UE, el CESE considera que sería oportuno destinar de manera coordinada una parte de los diversos Fondos Estructurales al desarrollo de las infraestructuras sociales y de los servicios sanitarios, allí donde sean deficientes, y a las iniciativas laborales locales en el sector, asegurando, en particular, una línea de financiación para las áreas rurales. Y lo mismo cabe decir de los programas Horizonte 2020 y Cultura y las acciones de formación continua para las nuevas tecnologías aplicadas a la asistencia sociosanitaria. Por otra parte, hay que fomentar la investigación en materia de optimización de los resultados de los servicios, así como la documentación y el intercambio de los ejemplos fructíferos.

1.7 El CESE considera importante entablar un diálogo social constructivo y bien estructurado entre todos los niveles (local, nacional y europeo) en todos los segmentos del sector de los servicios a la persona. Este diálogo social debería desempeñar un papel crucial para:

- analizar la importancia económica y social del sector;
- examinar las posibilidades de desarrollo del sector;
- preparar proyectos para armonizar al alza la regulación del sector;
- luchar contra el trabajo no declarado;
- mejorar la profesionalización del sector, así como las posibilidades de carrera;
- mejorar las condiciones laborales y salariales del sector;
- mejorar el atractivo y la imagen del sector;
- controlar la aplicación de los convenios colectivos y de las normativas del sector.

La Comisión Europea y los Estados miembros deberían apoyar de manera concreta y activa el establecimiento y desarrollo de tal diálogo social, así como la organización de sus trabajos. En un primer momento, este apoyo podría adoptar la forma de estudios sobre este sector, así como de conferencias a nivel europeo destinadas a los interlocutores sociales del sector.

2. Introducción

2.1 El objetivo del presente dictamen es definir los cambios en las actuales tendencias y la futura evolución en el campo de los servicios a la persona en los ámbitos social y sanitario, y de los correspondientes servicios de educación y formación, así como las perspectivas de generación de empleo de calidad en este sector.

2.2 Los servicios sociosanitarios se dirigen a satisfacer las necesidades fundamentales del individuo. Las empresas del sector adquieren diversas formas, desde las instituciones que prestan servicios médicos y psicosociales a las que ofrecen servicios de asistencia sociosanitaria, pasando por las que ofrecen ayudas para la vivienda, además de las residencias sanitarias, los centros de salud mental y los centros de asistencia a la infancia, a los ancianos y a los menos capacitados.

2.3 El sector se caracteriza, además, por importantes flujos inmigratorios procedentes del exterior de la Unión Europea, así como por la fuerte tendencia a recurrir al mercado de trabajo en negro, con todas las consecuencias nefastas que ello acarrea tanto para el individuo como para la sociedad en general.

2.4 Con el presente dictamen, el CESE se propone contribuir a determinar el valor añadido que los servicios a la persona pueden aportar a la Estrategia Europa 2020 a fin de definir las necesidades, en términos de recursos humanos cualificados y nuevos perfiles laborales, de cara a unas perspectivas sociales innovadoras, nuevos y mejores puestos de trabajo y un mayor bienestar para todos los ciudadanos, gracias a una mejor integración como consecuencia de la mayor cohesión de la sociedad.

2.5 En Europa los servicios a la persona en los ámbitos sanitario, social y educativo constituyen un importante núcleo duro del modelo social europeo. Tales servicios, que son interdependientes y se refuerzan recíprocamente en su eficacia, forman un «triángulo de oro» esencial para el buen funcionamiento y la calidad de la sociedad.

2.6 El CESE se hace eco de este concepto del llamado «triángulo de oro» de servicios integrados, para una educación de calidad, una sanidad eficiente y una plena integración social, para asegurar la mayor eficacia posible de los tres tipos de servicios, en términos de disponibilidad, accesibilidad universal, concentración en la persona, universalidad, continuidad, un elevado grado de calidad, con una clara orientación a los resultados, respeto de los derechos fundamentales, participación y asociación, gobernanza integrada, inversiones en capital humano y en infraestructuras sociales, elevado rendimiento, empleo cualificado y buenas condiciones de trabajo, con perspectivas de carrera, solidaridad y cohesión social.

2.7 Precisamente por tales características, el CESE considera que el triángulo de oro de los servicios cualificados a la persona debe prestar una atención prioritaria para conseguir los objetivos de la agenda de Europa 2020 bajo el perfil de la sostenibilidad, del desarrollo económico y laboral y de la cohesión económica y social de la Unión.

2.8 El dictamen se vale de numerosas fuentes de información, que van desde los estudios de alcance general a los análisis de casos concretos en el ámbito empresarial. Cabe subrayar que las tendencias demográficas y el envejecimiento activo, así como las consecuencias del envejecimiento de la población para los sistemas de asistencia sanitaria y previsión, son cuestiones ya consideradas por el CESE en anteriores dictámenes⁽¹⁾. Por su parte, el CESE se propone definir una hoja de ruta para una serie de iniciativas centradas en las problemáticas del envejecimiento de la sociedad europea, en el contexto del octavo programa marco de investigación y desarrollo, así como en la participación de las personas de edad avanzada en la sociedad⁽²⁾.

2.9 En cuanto a los servicios educativos a la persona, se consideran en el presente dictamen solo en la medida en que ofrecen servicios de asistencia social y sanitaria de calidad y actualizados. Para más información sobre los servicios de educación y formación permanente se remite a numerosos dictámenes al respecto ya emitidos por el CESE⁽³⁾.

3. Características y perspectivas del sector

3.1 En 2009 más de 21,5 millones de personas estaban empleadas, en la UE, en el sector de la asistencia sociosanitaria y de los correspondientes servicios educativos, como se desprende de las estadísticas de Eurostat para la UE-27⁽⁴⁾. Su presencia se concentra, sobre todo, en los Estados miembros de la UE más antiguos respecto a los países de reciente adhesión, y emplea predominantemente a mujeres, que representan el 78 % de los trabajadores del sector, así como a muchos jóvenes (más del 43 % tiene menos de 40 años). Ente los años 2000 y 2010 la contribución del sector a la creación de nuevos puestos de trabajo de asistencia sociosanitaria y a domicilio se elevó a más de 4 millones, en claro contraste con la reducción del empleo que se está padeciendo en la Unión a causa de la crisis económica. Así, se consiguieron aumentos

considerables en el período 2008-2010 con cerca de 770 000 nuevos puestos de trabajo⁽⁵⁾.

3.2 En la Unión Europea, la asistencia sanitaria es uno de los sectores más importantes, ya que constituye cerca del 10 % del PIB y emplea a un trabajador de cada diez. Además, presenta un porcentaje superior a la media de trabajadores del sector de los servicios con un diploma de enseñanza superior⁽⁶⁾. El empleo en este sector aumenta a medida que envejece la población⁽⁷⁾, con la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y con el aumento de la demanda de asistencia sanitaria, y cada vez necesita más definiciones armonizadas y estándares formativos a nivel europeo para garantizar una movilidad geográfica y dinámicas profesionales con servicios de calidad, eficaces y sostenibles en todo el territorio.

3.3 Entre los perfiles de empleo se encuentran los asistentes médicos y sanitarios, los enfermeros, los trabajadores en el ámbito juvenil, los asistentes sociales y los médicos: según estudios recientes⁽⁸⁾, en todas las ramas de la medicina, pese a las bajas retribuciones y el escasísimo reconocimiento del trabajo desempeñado, los trabajadores sanitarios están muy motivados y son sumamente responsables. Algunos estudios indican, además, una grave falta de personal y las crecientes dificultades para encontrar y mantener una plantilla operativa adecuada y cualificada.

3.4 Es necesaria una estrategia europea en el marco de la Estrategia Europa 2020⁽⁹⁾, para asegurar un mayor nivel de innovación técnica y estructural, reducir los costes y promover un empleo de calidad, mejorando el acceso a la asistencia sanitaria, sobre todo en las zonas desfavorecidas, así como en determinados campos de la medicina caracterizados por la falta de personal a nivel nacional, creando redes de centros médicos europeos de gran calidad dotados de personal cualificado y muy motivado para ponerlo a disposición de todos los ciudadanos de la UE.

(1) Dictamen del CESE sobre «Los efectos del envejecimiento de la población en el sistema sanitario y la protección social», DO C 44 de 11.2.2011, p. 10; dictamen del CESE sobre «Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE», DO C 18 de 19.1.2011, p. 74; dictamen del CESE sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada», DO C 77 de 31.3.2009, p. 115; dictamen del CESE sobre el tema «Malos tratos infligidos a las personas de edad avanzada», DO C 44 de 16.2.2008, p. 109.

(2) Dictamen del CESE sobre «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento», DO C 229 de 31.7.2012, p. 13; dictamen del CESE sobre «La implicación y participación de las personas mayores en la sociedad» (pendiente de publicación en el DO).

(3) Dictamen del CESE sobre el tema «Tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada», DO C 77 de 31.3.2009, p. 115; dictamen del CESE sobre el «Plan de Acción sobre el aprendizaje de adultos», DO C 204 de 9.8.2008, p. 89; dictamen del CESE sobre «Inmigración y movilidad: retos y oportunidades de los sistemas educativos de la UE», DO C 218 de 11.9.2009, p. 85; dictamen del CESE sobre «Garantía de la calidad en la educación y formación profesionales», DO C 100 de 30.4.2009, p. 136.

(4) Eurostat, *Labour Force Survey*, DS-073433, 3/2010.

(5) Contribución conjunta de la FSESP (Federación Sindical Europea de Servicios Públicos) y la CES (Confederación Europea de Sindicatos) a la consulta de la CE sobre el potencial de empleo del sector de los servicios a la persona, Bruselas, 18 de julio de 2012.

(6) COM(2011) 709 final.

(7) Informe sobre la evolución demográfica, Serie *European Economy* n. 4/2011, *The 2012 Ageing Report*, CE, DG Asuntos Económicos y Financieros.

(8) *Report of EPSU Study on pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union* (informe a cargo de la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos), J. Pillinger, 2/2010.

(9) COM(2010) 2020 final con las iniciativas prioritarias como la Unión por la Innovación y la Agenda Digital Europea.

3.5 Por lo que respecta a las retribuciones del sector, en general son inferiores a las remuneraciones medias nacionales para empleos comparables: las mujeres –que representan la gran mayoría de la mano de obra, frecuentemente inmigrada– están generalmente infrarremuneradas⁽¹⁰⁾ y con contratos precarios, pese a estar cualificadas, como se desprende de estudios recientes llevados a cabo en los siguientes subsectores⁽¹¹⁾: asistencia sanitaria, asistencia a la infancia, asistencia a los ancianos y otras formas de asistencia a personas no autónomas.

3.6 El sector presenta, además, otras características específicas que lo distinguen de los otros⁽¹²⁾:

- la media de horas laborables por semana es menor que la de otros sectores de la economía, mientras que los turnos, el trabajo nocturno, el tiempo parcial y los contratos temporales son más comunes que en la economía en general;
- crece la demanda de un servicio unificado que combine todos los aspectos y las cualificaciones de la asistencia sanitaria con las especificidades de la asistencia social;
- la formación profesional y lingüística periódica es importante para el recurso acentuado a ayudas informáticas en materia de primeros auxilios, a la telemedicina y al telediagnóstico;
- la necesidad de disponer de infraestructuras mejores y más coordinadas para los tres tipos de servicios en cuestión, accesibles para todos con los instrumentos adecuados (¿y estructuras de referencia sobre el territorio?).

3.7 Por otra parte, como se ha señalado respecto a los servicios a la persona, hay que tener en cuenta las características específicas de los pequeños operadores, que prestan servicios de interés económico general, servicios sociales y servicios sin ánimo de lucro, cuyas características y contribuciones peculiares al interés general deben tenerse debidamente en cuenta⁽¹³⁾ en el ámbito del diálogo social con los interlocutores sociales y la sociedad civil en general.

3.8 La situación es particularmente preocupante en las áreas rurales y en otras zonas desfavorecidas, en las que la falta de infraestructuras sociales, médicas y educativas suele traducirse en la fuga de trabajadores cualificados, con repercusiones en las iniciativas para la creación de empresas, en su localización

y en el desarrollo de tales áreas: por consiguiente, hay que asegurar un desarrollo regional más equilibrado y la promoción de una mayor cohesión territorial, especialmente en términos de asistencia social, sanitaria y educativa personalizada en los servicios a los niños y los jardines de infancia⁽¹⁴⁾.

3.9 Para promover una mejor integración de los trabajadores inmigrantes es necesario prever medidas financieras y organizativas de apoyo con cursos de lengua, mejora de la imagen de su trabajo, acogida y alojamiento, así como formación profesional en prácticas asistenciales, teniendo en cuenta la posterior reintegración en los países de origen, para evitar la fuga de cerebros en el campo sanitario⁽¹⁵⁾.

3.10 Los costes de las inversiones en el sector son, en consecuencia, algo elevados y suelen ser controvertidos en términos de sostenibilidad desde que la crisis financiera ha puesto de relieve la necesidad de mejorar la relación coste-eficacia de los servicios sociosanitarios, y los Estados miembros se encuentran bajo presión porque deben encontrar el justo equilibrio entre la exigencia de prestar servicios sanitarios de carácter universal y el respeto de las obligaciones presupuestarias. Sin embargo, considerando los resultados obtenidos, es evidente que las inversiones en este sector de los servicios son sumamente productivas y rentables: la mano de obra goza de mejor salud, está mejor integrada, más cualificada y más motivada, y es más estable.

3.11 Por otra parte, el Tratado de Lisboa ha introducido importantes innovaciones en la materia con el protocolo sobre los servicios de interés general (SIG) anexo al Tratado, «en la medida en que cubre el conjunto de los SIG e introduce, por primera vez en un Tratado, el concepto de “servicios de interés general que no tengan carácter económico” (SIGNE), en contraste con los “servicios de interés económico general” (SIEG)»⁽¹⁶⁾. Es innegable que los servicios a la persona tienen un carácter tanto «económico» como «no económico». El aspecto del interés económico general se debe a su importancia para el buen funcionamiento de todos los sectores, desde el manufacturero al de los servicios, mientras que el aspecto no económico se refiere a su importancia para la integración de todos los individuos y la cohesión de la sociedad.

3.12 Según el CESE «el protocolo no es una simple declaración interpretativa de los Tratados y valores comunes de la Unión en relación con los SIG, sino que tiene el carácter de instrucciones dirigidas a la Unión y los Estados miembros. Sitúa claramente al usuario, la satisfacción de sus necesidades, sus preferencias y sus derechos en el centro de las disposiciones y adopta los principios comunes de un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal»⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres», DO C 211 de 19.8.2008, p. 54; dictamen del CESE sobre el «Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», DO C 318 de 23.12.2006, p. 173; la *Carta de la CES sobre la integración de la dimensión de género en los sindicatos*, congreso de la CES en Sevilla el 23.5.2007, y *Manual para la perspectiva de género en las políticas de empleo, de inclusión social y de protección social*, CE 7/2007.

⁽¹¹⁾ *Report of EPSU Study on pay in the care sector in relation to overall pay levels and the gender pay gap in different countries in the European Union* (informe a cargo de la European Federation of Public Service Union), J. Pillinger, 2/2010.

⁽¹²⁾ Banco de datos AMECO (*Annual macroeconomic database*)– *Employment in Europe – EU KLEMS Accounts (Capital (K), Labour (L), Energy (E), Material (M) and Service inputs (S)). Quarterly review*, CE.

⁽¹³⁾ Confederación Europea de Sindicatos, informe sobre el tema *Preparation of Implementation of the Directive on Services in the Internal Market 2010*.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 66 final.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE «El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros», DO C 218 DE 23.7.2011, p. 7; dictamen del CESE «Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa», DO C 181 de 21.6.2012, pp. 143–149.

⁽¹⁶⁾ Dictamen sobre «Los servicios de interés económico general: ¿qué reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros?», DO C 128, 18.5.2010, pp. 65-68.

⁽¹⁷⁾ Véase nota 16.

3.13 Por consiguiente, hay que asegurar, sobre todo, una fuerte dimensión europea al sector, con un marco de la UE armonizado y sostenido por una estrategia europea de intervenciones estructurales, aunque el Comité ya ha subrayado «el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios»⁽¹⁸⁾.

4. Hacia una Estrategia europea de servicios sociosanitarios innovadores e «inteligentes»

4.1 A juicio del Comité, el lanzamiento de una Estrategia europea es fundamental para anticipar y gestionar las actuales transformaciones de la sociedad europea y de su modelo económico y social a lo largo del tiempo, lo que requiere definir prioridades estratégicas para la industria europea de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo, por lo que respecta a:

- los recursos humanos y su formación e información;
- las tecnologías apropiadas;
- un espacio europeo de servicios integrados;
- unas mejores condiciones de movilidad e intercambio;
- la aceptación de los principios de calidad europeos;
- el pleno reconocimiento de los diplomas;
- la investigación dirigida a optimizar los resultados de los servicios;
- la documentación y el intercambio de los ejemplos de éxito;
- las políticas de apoyo, estructuras e infraestructuras.

4.2 Los recursos humanos constituyen el primer pilar fundamental de la industria de los servicios a la persona, como demuestran los fondos previstos en la Estrategia Europa 2020, con el objetivo de mantener a los ciudadanos de la UE activos, socialmente integrados y sanos durante más tiempo, con un impacto positivo en la productividad y competitividad. Este sector figura entre los primeros de la iniciativa *Mercados piloto: una iniciativa para Europa*, y es parte integrante de la iniciativa emblemática «Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

4.2.1 Dada la importancia de los servicios en cuestión, la acción estratégica europea en materia de recursos humanos debería dirigirse a:

- sistemas informáticos para definir los perfiles de empleo necesarios y las oportunidades de trabajo;

- medidas para aumentar e integrar la adquisición de competencias;
- reconocimiento internacional de las cualificaciones y diplomas para facilitar la movilidad;
- sistemas eficientes de orientación profesional y de comunicación, incluido, en particular, el aprendizaje de lenguas;
- formación y alfabetización en materia de tecnologías informáticas;
- formación y actualización dedicadas a las nuevas tecnologías y a los nuevos métodos terapéuticos;
- mecanismos de estabilización en el sector, condiciones laborales y perspectivas de carrera atractivas, mejor equilibrio de género;
- mejora de la imagen de las diversas profesiones en este sector de servicios;
- acuerdo regulador sobre los principios de calidad y su aplicación, así como los requisitos curriculares claramente definidos;
- introducción de servicios de apoyo, como sustituciones temporales, formación y asesoría para garantizar la calidad de la economía social y de la asistencia y mejorar el bienestar de los prestadores de dicha asistencia;
- uso de los preciosos recursos del voluntariado, a fin de aportar una importante contribución en términos de calidad, afectividad y relaciones interpersonales desinteresadas e indispensables para el bienestar psíquico y físico de la persona asistida.

Tales intervenciones de carácter europeo deberían ir acompañadas de medidas de supervisión continua sobre la base de una evaluación científica y rigurosa.

4.3 **La introducción de tecnologías apropiadas** en el sector para apoyar tanto al prestador de los servicios como al receptor de los mismos representa **el segundo pilar** de esta estrategia: la innovación, tanto estructural como metodológica y técnica, aplicada a los servicios a la persona en los ámbitos social y sanitario puede contribuir a la sostenibilidad, en el contexto de los cambios en curso y del objetivo de un crecimiento integrador.

4.3.1 Se impone recurrir a las tecnologías de la información y comunicación para favorecer la autonomía, una mayor responsabilización y una cultura de la salud personal, así como la coordinación entre los servicios sanitarios y sociales, a fin de concebir servicios cada vez más integrados que sitúen al individuo en el centro de un continuo coordinado de los servicios de calidad.

⁽¹⁸⁾ Véase nota 16.

4.3.2 La salud electrónica (*eHealth*), la alfabetización en línea en materia de tecnologías informáticas y la telemedicina representan un pilar fundamental del proceso de innovación de los procesos de asistencia y de rehabilitación, ya que permiten al ciudadano llevar consigo, dondequiera que se encuentre, su propia historia clínica y recibir, en consecuencia, una asistencia sanitaria lo más personalizada posible ⁽¹⁹⁾.

4.3.3 Para ser eficientes, los sistemas de servicios a la persona necesitan una plataforma tecnológica avanzada para compartir, por un lado, las mejores prácticas entre usuarios y prestadores de asistencia de larga duración, y por otro, las orientaciones que deben guiar el proceso decisorio y el control de la calidad a nivel local, así como para afinar el recurso a la planificación de la asistencia con el fin de mejorar los sistemas de reparto de los costes de los servicios sociales y de los servicios sanitarios y paramédicos para las prestaciones ⁽²⁰⁾.

4.3.4 Hay que saber sacar el máximo beneficio de las tecnologías de la información aplicadas a los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo, a través de la I+D nacional y de la UE, para valorizar nuevos perfiles profesionales, modulados según las diferentes necesidades de la infancia, de la discapacidad y del envejecimiento, así como de las enfermedades físicas y mentales.

4.4 **Tercer pilar:** la creación de un **Espacio europeo de servicios integrados** debe ser considerada con mucha atención, a fin de superar las desigualdades existentes y garantizar realmente la libertad fundamental de establecimiento (en el respeto, al menos, de las normas sociales reglamentarias y convencionales del país de acogida) y de prestación de servicios (sobre todo en este sector, de importancia esencial para garantizar la libre circulación de los servicios), mediante el reconocimiento recíproco, la cooperación administrativa y, en caso necesario, la armonización, para garantizar, en todo el territorio de la Unión, una serie de servicios responsables y centrados en la persona. Para conseguir este objetivo, los Estados miembros y la Unión Europea deberán ejercer conjuntamente sus responsabilidades.

4.4.1 El desafío de transformar la economía europea en una economía innovadora y moderna basada en la plena realización de la cuarta libertad (la libre circulación de los servicios), así como el desarrollo de una «quinta libertad» (la completa y libre circulación de los conocimientos), permitiría a Europa aprovechar plenamente su potencial creativo. En este contexto habría que seguir de cerca los resultados de la aplicación de la innovación a los servicios sociosanitarios sobre la base de un sistema europeo de evaluación al respecto.

4.4.2 Hay que garantizar un espacio europeo solidario que garantice el acceso a los servicios fundamentales de calidad, en el campo de los servicios a la persona en los ámbitos social, sanitario y educativo, en todo el territorio de la UE, a través, entre otras cosas, de un «marco europeo voluntario de calidad en distintos Estados miembros y en una gama de sectores» ⁽²¹⁾, asociando a los usuarios en la definición y evaluación de la calidad.

4.4.3 Un sistema de servicios integrados requiere –además de principios armonizados de calidad– un reconocimiento mutuo de las cualificaciones, el control de la calidad del servicio y la activación de un diálogo social a diferentes niveles, próximo a los ciudadanos y que cuente con la participación de todos los interesados, para intensificar la cooperación recíproca.

4.5 **Las políticas de apoyo, estructuras e infraestructuras** representan el cuarto pilar en el que debe basarse la estrategia europea para el sector de los servicios a la persona.

4.5.1 Elemento esencial de tal pilar es la activación específica –junto a las acciones previstas en la Estrategia Europa 2020– de los programas e intervenciones estructurales de la UE, con particular consideración del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, así como los programas de la UE *Cultura y Horizonte 2014/2020*.

4.5.2 Por otra parte, habría que prever, en la UE, medidas dirigidas a definir un marco europeo que facilite y fomente las buenas prestaciones en términos de cualificaciones profesionales y calidad de los servicios, documentación e intercambio de experiencias positivas, así como sistemas normalizados de control de la calidad y de los niveles de «*customer satisfaction*» y «*value for money*» en el sector, tanto por lo que respecta a la profesionalización y las condiciones de trabajo y de carrera del prestador del servicio como a las empresas públicas y privadas y de la economía social que operan en los mismos, así como para los perceptores de los servicios y sus familias, y para la economía social.

4.5.2.1 A este respecto el voluntariado representa una parte importante que cabe apoyar e incentivar, sobre todo para la contribución de calidad bajo el perfil «humano», social y afectivo: las medidas europeas de apoyo al intercambio de experiencias de las mejores prácticas de voluntariado en el sector de los servicios a la persona merecen particular atención.

4.5.3 Hay que tener en cuenta la importancia del esfuerzo inversor y, en particular, la necesidad de diversificar la cobertura financiera (impuestos, diversas formas de cotización a la seguridad (protección) social, seguros, solidaridad intergeneracional, asociaciones público-privadas), considerando que el coste de la asistencia y los cuidados sanitarios a largo plazo no es sostenible para la mayor parte de la población.

4.5.4 A escala de la UE, sería conveniente destinar una parte de los Fondos Estructurales al desarrollo de las infraestructuras sociales y de los servicios sanitarios y de asistencia, en los casos en que haya deficiencias, y a las iniciativas locales de empleo en el sector, asegurando, en particular, una línea de financiación al respecto para las áreas rurales y las otras zonas desfavorecidas, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y la iniciativa Leader.

⁽¹⁹⁾ *eHealth Conference 2012*, Copenhague.

⁽²⁰⁾ OCDE, *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, 2011.

⁽²¹⁾ COM(2011) 900 final.

4.5.5 Asimismo, hay que revisar, en la UE, las medidas de apoyo a las políticas familiares y dirigidas a garantizar acuerdos más flexibles en el trabajo a los que prestan la asistencia familiar.

5. Observaciones finales

5.1 El CESE está profundamente convencido de que «en ámbitos como la asistencia sanitaria, la asistencia infantil, los cuidados para los mayores, la asistencia a las personas discapacitadas o la vivienda social, los SIG ofrecen una red de seguridad esencial para los ciudadanos y contribuyen a promover la cohesión social»⁽²²⁾.

5.2 El Comité subraya que los servicios a la persona en los ámbitos sanitario, educativo y social revisten un interés general –tanto económico como no económico– y desempeñan un importante papel para la calidad y el funcionamiento de las sociedades europeas, pues contribuyen a la protección y la integración social y, en gran medida, al rendimiento y competitividad de la economía, al tiempo que aumenta la demanda de dichos servicios, mientras que la capacidad para financiarlos es cada vez más limitada, a consecuencia de la crisis económica y, a más largo plazo, de las tendencias demográficas.

5.3 El Comité ratifica decididamente los objetivos del Tratado de Lisboa respecto a la educación, la protección social y la sanidad, que reflejan la conciencia social colectiva y el deseo de

dar a los ciudadanos un nivel de vida aún más elevado y compatible con el potencial económico de todos los Estados miembros.

5.4 Por consiguiente, el CESE considera que, en las circunstancias actuales, un ulterior desarrollo en estos sectores requiere:

- el lanzamiento de una verdadera estrategia europea de servicios sociosanitarios innovadores e «inteligentes» y de los correspondientes servicios educativos, con una valorización de los recursos humanos, la introducción de tecnologías apropiadas de apoyo al perceptor y al prestador de los servicios, el desarrollo de un espacio europeo de servicios integrados, políticas de apoyo a estructuras e infraestructuras con la ayuda del diálogo social y el diálogo con la sociedad civil a varios niveles;
- una mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros y humanos, así como de la infraestructura existente, en la aplicación de los principios de calidad y en la evaluación del rendimiento, con medidas para aumentar e integrar la adquisición de competencias; mejores niveles de competitividad, a través de la negociación colectiva; mayor participación del sector privado, de la economía social y del voluntariado; nuevas formas de asociación entre los sectores; un prudente análisis de gastos (*spending review*) y una evaluación conjunta de la eficiencia y de la economía del servicio.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ COM(2011) 900 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación»

[SWD(2012) 106 final (Dictamen de iniciativa)]

(2013/C 44/04)

Ponente: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

El 24 de mayo de 2012, 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 principio de asociación en la implementación de los Fondos del Marco Estratégico Común: elementos para un Código de Conducta Europeo sobre la Asociación

SWD(2012) 106 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2012.

En su 485º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 158 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está firmemente convencido de que un verdadero acuerdo de asociación, que incluya a todos los socios y partes interesadas de la sociedad civil organizada ⁽¹⁾ en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los programas y proyectos emprendidos en el marco de la política de cohesión de la UE, contribuiría directamente a una mayor calidad y a la aplicación efectiva de estos últimos. El principio de asociación es un excelente ejemplo de la aplicación de la buena gobernanza en otras políticas de la UE, lo cual contribuye, a su vez, a una aplicación eficaz de la Estrategia Europa 2020.

1.2 Tras haber solicitado un código de buena conducta en materia de asociación, el CESE respalda firmemente la iniciativa de la Comisión y se muestra de acuerdo en gran medida con las recomendaciones propuestas. Asimismo, valora positivamente el apoyo brindado por el Parlamento Europeo (PE) y el Comité de las Regiones (CDR) al código; el CESE recuerda, no obstante, que la asociación debería establecerse en igualdad de condiciones para todos los socios públicos y privados.

1.3 No obstante, el CESE lamenta profundamente que, por el momento, el Consejo haya suprimido el proyecto de Código de Conducta de la propuesta de la Comisión. El CESE aboga por una acción conjunta con el CDR para defender el Código de Conducta.

⁽¹⁾ La sociedad civil organizada es, según la definición del CESE, aquella parte de la sociedad civil que se expresa a través de organizaciones que son a su vez componentes básicos de la sociedad. En otras palabras, la sociedad civil organizada incluye a todas las organizaciones no estatales de iniciativa privada y a sus respectivos miembros que participan activamente en la configuración de los asuntos públicos, sobre la base de sus propias preocupaciones y recurriendo a sus conocimientos, capacidades y ámbitos de acción específicos. Esta definición abarca una gran variedad de organizaciones que van desde las federaciones de empresarios, los sindicatos y las asociaciones creadas para defender determinadas causas de interés general, hasta las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG).

1.4 El CESE expresa su profunda preocupación por la creciente inquietud que suscita entre la sociedad civil organizada la aplicación del principio de asociación. De la información facilitada por algunos Estados miembros se desprende una tendencia hacia la dilución de este principio y una disminución de la participación de la sociedad civil organizada. La supresión del Código de Conducta de las propuestas de la Comisión es también un motivo importante de preocupación. En esta época de crisis, es necesario un compromiso aún más firme de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil.

1.5 Aunque, por el momento, solo se trate de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD), se ha presentado en un momento oportuno puesto que la programación de los Fondos Estructurales para 2014-2020 ya ha empezado en varios Estados miembros y regiones. La Comisión debería difundir ampliamente este documento para que puedan utilizarlo los socios pertinentes. El CESE insta a sus miembros a que hagan todo lo posible para que sus organizaciones participen en los proyectos y programas de la política de cohesión de la UE, con el apoyo del Código de Conducta.

1.6 El CESE hace especial hincapié en que los programas operativos deberían orientarse hacia acciones y medidas «propicias para la asociación». La igualdad de trato y el pluralismo en las asociaciones, la creación de asociaciones específicas para programas específicos y el desarrollo de capacidades deberían constituir las principales líneas directrices.

1.7 El CESE considera que, además de los comités de seguimiento, deberían crearse otros instrumentos de asociación. En este contexto, pide que se sustituya «cooperar con los socios» por «involucrar a los socios» en el texto propuesto en las enmiendas del Parlamento Europeo al artículo 5 del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes (RDC).

1.8 El CESE propone un «control de la asociación» gestionado por los propios socios. La Comisión debería crear, en colaboración con las organizaciones de partes interesadas europeas, un sistema de seguimiento europeo basado en una sencilla lista de comprobación y evaluaciones *inter pares*. El CESE estaría muy interesado en participar activamente en este proceso.

1.9 La aplicación correcta del principio de asociación, conforme a lo dispuesto en el Código de Conducta, debería ser un requisito previo para la firma, por parte de la Comisión, de los contratos de asociación con los diferentes Estados miembros. En este contexto, los recursos destinados a los programas operativos podrían incrementarse para incentivar el cumplimiento de este requisito.

2. El contexto: una asociación evolutiva

2.1 Desde su inicio en 1988, el principio de asociación se ha aplicado lentamente y de manera poco sistemática. La sociedad civil organizada fue incluida en el proceso, en particular los interlocutores sociales. El principio gozó de mayor aceptación en aquellos países en los que la asociación forma parte integrante del proceso decisorio. El principio se vio reforzado cuando la Comisión asumió una responsabilidad más directa en materia de política de cohesión y se pusieron en marcha iniciativas comunitarias como EQUAL y LEADER.

2.2 Sin embargo, en muchos casos, la asociación era un mero proceso formal. Durante el período de programación 2006-2013, la asociación no fue objeto de una promoción activa, aunque la participación de las partes interesadas se convirtió al mismo tiempo en un aspecto fundamental de la aplicación de la Estrategia de Lisboa. La adhesión de diez países a la UE en 2004, seguida de la adhesión de Bulgaria y Rumanía en 2007, supuso un nuevo reto para la política de cohesión de la UE.

2.3 La Comisión detectó deficiencias y los socios procedentes de la sociedad civil criticaron los diferentes reveses. En respuesta a la modificación de la relación entre los Estados miembros y la Comisión en lo relativo a la gestión de la política de cohesión de la UE, se puso el acento en la difusión de las buenas prácticas.

2.4 En 2009, la Comisión solicitó al CESE un dictamen exploratorio sobre la forma de promover asociaciones de Fondos Estructurales basadas en las buenas prácticas. El dictamen del CESE se completó en aquel momento con una publicación titulada «El tango se baila a dos», en la que se presentaban ejemplos concretos de buenas prácticas en los Estados miembros. Desde entonces, la Comisión ha decidido abordar la propuesta del CESE de crear un código de buenas prácticas.

2.5 La situación actual muestra que la asociación con la sociedad civil organizada está evolucionando en la mayoría de los Estados miembros. Polonia puede en algunos casos servir de modelo en lo que respecta a la evolución de sus buenas prácticas. La implementación de la asociación constituye, sin duda alguna, un reto para los recién llegados como Bulgaria y Rumanía, y en breve Croacia. Este es también el caso en algunos de los Estados miembros que se adhirieron en 2004, así como en aquellos que son miembros desde hace muchos años, como Portugal y Grecia.

2.6 Existe una creciente inquietud entre la sociedad civil organizada en lo que se refiere a la aplicación del principio de asociación. No se cumplen las expectativas. Las informaciones recibidas de algunos Estados miembros muestran una tendencia hacia la dilución de este principio, la disminución de la participación de la sociedad civil organizada y la supresión del Código de Conducta por el Consejo. En algunos países, la programación para el período 2014-2020 ha empezado sin que las partes interesadas privadas hayan sido realmente invitadas a participar. Esta falta de voluntad política debe disminuir si se quiere aplicar el Código de Conducta Europeo sobre la Asociación (CCEA) como es debido.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 En el marco de las propuestas de la Comisión sobre los Fondos del MEC para el período 2014-2020, los Estados miembros tendrán una obligación clara de organizar una asociación. Contarán para ello con un CCEA que establecerá los objetivos y criterios para la implementación de asociaciones y facilitará la puesta en común de información, experiencia, resultados y buenas prácticas entre los Estados miembros. El CCEA debería ser adoptado por la Comisión como un acto delegado en un plazo de tres meses a partir de la adopción del RDC.

3.2 El documento SWD de la Comisión constituye un primer paso hacia el establecimiento de un principio de asociación eficaz. Consta de seis epígrafes en los que se exponen dieciocho directrices detalladas. Estos seis epígrafes son:

— Selección de socios

— Cómo hacer que los socios participen en la elaboración de los documentos de programación

— Cómo hacer que los socios participen en la fase de implementación

— Cómo hacer que los socios participen en la evaluación

- Asistencia a los socios
- Intercambio de buenas prácticas.

3.3 Cabe señalar que el CCEA propuesto se ha traducido a todas las lenguas de la UE, lo que facilita su difusión y utilización.

4. Trabajos anteriores del CESE en materia de asociación

4.1 El CESE abordó el principio de asociación en 2010 (ECO/258 – ponente: Sr. OLSSON ⁽²⁾) a petición específica de la Comisión Europea, y analizó ampliamente las propuestas de esta última en su dictamen sobre el RDC (ECO/314 – ponente: Sr. VARDAKASTANIS).

4.2 El CESE propuso un **código de buenas prácticas** basado en una serie de orientaciones, cuya mayoría se tiene en cuenta en el documento SWD de la Comisión:

- un plan de información/consulta/participación para involucrar a los socios;
- la responsabilidad de las autoridades;
- la selección de los socios de un amplio espectro de la sociedad;
- la asistencia técnica a los socios;
- la asociación como criterio para los proyectos;
- la **simplificación** de los procedimientos y controles;
- la aceleración de los **pagos**.

4.3 El CESE está firmemente convencido de que la **asociación**, que incluye a todos los socios, en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC, en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los proyectos emprendidos en el marco de la política de cohesión de la UE, contribuye directamente a su éxito. Se congratula de los avances realizados en el artículo 5 de la propuesta de la Comisión Europea, que establece la obligatoriedad de celebrar acuerdos de asociación; recuerda que debe haber una participación real en todas las etapas de ejecución de los fondos, incluyéndose a estos interlocutores, con derecho a voto, en los comités de seguimiento.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

4.4 El CESE aboga por una acción conjunta con el CDR para defender el CCEA y pide a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo que revoquen su supresión por el Consejo. Además, el CESE expresó con firmeza su posición en la reunión ministerial informal celebrada el 6 de noviembre de 2012 en Nicosia.

5. Primeras reacciones de otras instituciones de la UE

Consejo

5.1 El Consejo ha rechazado la propuesta de Código de Conducta de la Comisión, lo cual sin duda obrará en detrimento de la puesta en práctica del principio de asociación.

Parlamento Europeo

5.2 El Parlamento Europeo ha propuesto una enmienda exhaustiva sobre el Código de Conducta en el artículo 5 del RDC, sobre la base de nueve especificaciones. El CESE suscribe este planteamiento. La enmienda se reproduce *infra* ⁽³⁾. No obstante, el CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que el PE haga una distinción entre los socios públicos y privados, abriendo así la puerta a un trato desigual para los socios.

Comité de las Regiones

5.3 El CDR apoya el CCEA y pide a los entes territoriales interesados que creen asociaciones. Insiste, entre otras cosas, en que deberían tenerse en cuenta las condiciones concretas en los Estados miembros, la importancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como el procedimiento de selección de socios basado en un enfoque pluralista para incluir también a los grupos marginados. El CDR plantea la cuestión de los derechos y responsabilidades de los socios, estableciendo al mismo tiempo una distinción entre los socios privados y los socios públicos.

⁽³⁾ 3 bis. El Código de Conducta Europeo debe recoger, entre otras, las siguientes especificaciones:

- a) requisitos mínimos y principios para garantizar una selección transparente de los socios y la claridad en lo que atañe a su función en el proceso político y sus responsabilidades;
- b) requisitos mínimos, recomendaciones e indicaciones sobre cómo identificar a los socios pertinentes, que van desde las autoridades de los diferentes niveles territoriales, hasta los interlocutores sociales y económicos, la sociedad civil, las comunidades religiosas, las organizaciones científicas y tecnológicas y los órganos responsables de promover la igualdad de género, la inclusión social y la no discriminación, o que participen activamente en los ámbitos de la cultura, la educación y la política de juventud;
- c) el procedimiento de cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales competentes;
- d) orientaciones sobre cómo adaptar la asociación a los programas, incluyendo las especificidades de los programas multifondo, los planes de acción conjunta y las inversiones territoriales integradas;
- e) requisitos mínimos para garantizar una implicación significativa de los socios en la preparación del contrato de asociación y los programas;
- f) requisitos mínimos en lo que respecta a los procedimientos establecidos para garantizar una organización efectiva de las asociaciones;
- g) orientaciones sobre la implicación de los socios en los comités de seguimiento, la selección de los proyectos, el seguimiento y la evaluación;
- h) requisitos mínimos sobre las orientaciones proporcionadas a los socios y sobre cómo facilitar el aumento de capacidad entre estos;
- i) explicación del marco para el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

6. Reacciones de la sociedad civil organizada

6.1 La sociedad civil organizada europea estima que la falta de asociaciones fue uno de los principales motivos del limitado impacto de los Fondos Estructurales en varios Estados miembros durante el período 2007-2013.

6.2 Debería quedar más claro que la sociedad civil organizada representa el interés general junto con las autoridades públicas.

6.3 La sociedad civil organizada suele quedar excluida de las asociaciones reales y efectivas debido a barreras creadas por reglas de cofinanciación, cargas administrativas, insuficiencia de los objetivos de los programas operativos nacionales y falta de participación en el seguimiento de los fondos.

6.4 La sociedad civil organizada reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para simplificar los procedimientos, pero considera que son insuficientes para permitir una absorción oportuna y fácil de los fondos por el sector privado en sentido amplio. Sigue habiendo una complejidad y unas cargas administrativas excesivas. Debe reducirse la burocracia. Además, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- estandarización de la documentación (oportuna – fácilmente accesible – fácil de entender),
- procurar no introducir cambios durante la puesta en práctica,
- tasas de cofinanciación flexibles,
- reducir los plazos para los pagos tardíos.

6.5 La sociedad civil organizada subraya la importancia de desarrollar las capacidades de los socios y pide que se incluya una definición de desarrollo de capacidades. Esta definición debe entenderse como la mejora de la participación de los socios en la preparación, ejecución y seguimiento de los Fondos Estructurales en todas las etapas.

6.6 El CESE subraya la necesidad de crear una asociación amplia que represente a un amplio espectro de intereses diferentes. Es preciso establecer claramente las responsabilidades y funciones de los distintos socios.

7. Observaciones generales

7.1 La aplicación efectiva del principio de asociación es un proceso continuo. La propuesta de la Comisión es un primer

paso hacia la formalización y codificación de este principio a nivel de la Unión. El CESE se congratula de que tanto el PE como el CDR sean partidarios de un principio de asociación efectivo. El principio de asociación es un excelente ejemplo de la aplicación de la buena gobernanza en otras políticas de la UE, lo cual contribuye, a su vez, a una aplicación eficaz de la Estrategia Europa 2020.

7.2 El CESE expresa su profunda preocupación por el hecho de que el Consejo pretende restringir el principio de asociación volviendo a las normas actualmente en vigor para el período de programación 2006-2013, que son más restrictivas; pide, por tanto, a la Comisión y al Parlamento Europeo que contribuyan a invertir esta tendencia.

8. Observaciones específicas

8.1 Habida cuenta de que la programación de los Fondos Estructurales para 2014-2020 ya ha empezado en varios Estados miembros, es importante que tanto las administraciones públicas como las partes interesadas de la sociedad civil utilicen el documento SWD de la Comisión. El CESE se congratula de que el Código de Conducto se haya traducido a todas las lenguas de la UE. La Comisión Europea debería esforzarse por difundir sus propuestas en los Estados miembros en cooperación con las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

8.2 El CESE considera que las propuestas de la Comisión no abordan suficientemente la cuestión del seguimiento. Debería crearse, en colaboración con las organizaciones de partes interesadas europeas, un sistema de seguimiento europeo basado en una sencilla lista de comprobación y evaluaciones *inter pares*. El CESE estaría bastante interesado en participar en este proceso.

8.3 La lista de comprobación debería basarse en especificaciones mínimas, en particular en materia de selección, participación en las diferentes etapas y desarrollo de las capacidades de los socios. Asimismo, debería evaluarse la forma de resolver los conflictos de intereses. Las especificaciones podrían completarse con un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), que permitiría realizar mejoras.

8.4 En el marco de este sistema, las partes interesadas o los socios privados deberían llevar a cabo un «control de la asociación» basada en la lista de comprobación propuesta *supra*. El CESE propone un sencillo sistema de evaluación con tres niveles: *insuficiente*, *suficiente* y *excelente*. Dicho control vendría a reforzar la participación de los socios en la evaluación, como se sugiere en el documento SWD de la Comisión.

8.5 El CESE recuerda que debe sustituirse «cooperar con los socios» por «involucrar a los socios» en el texto propuesto por el Parlamento Europeo para el artículo 5 del RDC.

8.6 El CESE reitera su propuesta anterior de que las regiones que deseen compartir sus experiencias y difundir las buenas prácticas creen una red de «regiones de excelencia en la asociación».

8.7 Las buenas prácticas presentadas en el folleto «El tango se baila a dos» han sido objeto de una gran aceptación; sería muy útil probar estos ejemplos en otros países (aun cuando sea necesario adaptar la asociación a las circunstancias nacionales). El CESE propone actualizar este folleto con una versión revisada, que incluiría las enseñanzas extraídas de las malas prácticas.

8.8 El CESE destaca la importancia de su propuesta, apoyada por la Comisión, de implicar a los socios cuanto antes en un diálogo entablado en el marco de un programa de trabajo (plan de información/consulta/participación) y de una hoja de ruta precisa. Este proceso también debe definirse en el Contrato de Asociación. La aplicación correcta del principio de asociación, conforme a lo dispuesto en el CCEA, debería ser un requisito previo para la firma, por parte de la Comisión, de los contratos de asociación con los diferentes Estados miembros. El CESE sugiere que los recursos de los programas operativos se utilicen para desarrollar las capacidades de los socios e incentivar así el cumplimiento de este requisito.

8.9 La selección de los socios debe efectuarse con arreglo al concepto de «pluralismo en las asociaciones». Además de los

interlocutores económicos y sociales y los órganos pertinentes de la sociedad civil, deberían incluirse otras partes interesadas procedentes de sectores innovadores, emergentes y marginados de la sociedad, que deben tener acceso a la asociación y un papel que desempeñar en ella. El modelo de las plataformas de coordinación es muy útil para estos sectores. Asimismo, las microempresas más pequeñas (que presentan un alto potencial de empleo) y la economía social (en el marco del seguimiento de la Iniciativa en favor del Emprendimiento Social) deben participar en la asociación como socios económicos.

8.10 La propuesta de concentración temática de los programas, así como otros instrumentos de selección de programas –geográficamente, por sectores, por grupos, etc.– contribuirán a una asociación más selectiva y eficaz.

8.11 El trabajo de los comités de seguimiento suele ser de carácter muy formal y no satisface la demanda de una verdadera asociación. Por ello, estos comités deben ir acompañados de órganos consultivos, grupos de trabajo y otros instrumentos de asociación que permitan consolidar el proceso de asociación.

8.12 El desarrollo de capacidades es necesario para los socios en todos los Estados miembros a fin de contribuir de manera significativa al proceso. Para ello, debería recurrirse a la asistencia técnica y a fondos propios de los Estados miembros.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Aplicación y seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad por las instituciones de la UE, y el papel del CESE al respecto» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/05)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

El 26 de abril de 2012, 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

Aplicación y seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad por las instituciones de la UE, y el papel del CESE al respecto.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE insta al Consejo a que reavive las negociaciones sobre la conclusión del Protocolo facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (en lo sucesivo, «CNUDPD»), a fin de garantizar a los europeos con discapacidad el pleno disfrute de las disposiciones de la referida CNUDPD.

1.2 El CESE anima a los presidentes del Consejo Europeo, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo a organizar, en cooperación con el Foro Europeo de la Discapacidad, un segundo *Estado de la Unión sobre Discapacidad* en diciembre de 2013, para evaluar la aplicación de la CNUDPD.

1.3 El CESE destaca el hecho de que la CNUDPD establece obligaciones que requieren cambios legislativos y políticos a nivel de la UE y de los Estados miembros. Señala, asimismo, que no cabe escudarse en la situación financiera para aplazar las iniciativas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

1.4 El CESE pide a la Comisión Europea que emprenda una revisión pormenorizada y participativa de la aplicación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad como parte integrante de la futura estrategia global de la UE, que debería abarcar la revisión de la legislación, las políticas y los programas existentes, así como el desarrollo de nuevas propuestas.

1.5 Por tanto, el CESE anima a la Comisión Europea a que desarrolle, a través de su secretaría general, un instrumento de evaluación de impacto de la CNUDPD.

1.6 El CESE acoge con satisfacción la creación por el Consejo de un marco independiente para fomentar, salvaguardar y evaluar la aplicación de la CNUDPD. Solicita que se apruebe un presupuesto específico que permita a los participantes en el marco desarrollar sus tareas con total independencia respecto del punto de contacto.

1.7 El CESE aguarda impaciente que la Comisión Europea le consulte sobre una ambiciosa propuesta de acto legislativo europeo sobre la accesibilidad, cuyo ámbito de aplicación sea lo más amplio posible y que prevea los requisitos aplicables a los prestadores de servicios públicos y privados así como a los productores para que faciliten total accesibilidad a las personas con discapacidad, además de una definición clara y completa de la accesibilidad.

1.8 El CESE se congratula por la inclusión en la Agenda Digital de la legislación sobre la accesibilidad de los sitios web del sector público y de los sitios web que se prestan servicios básicos al público. Aguarda con expectación la presentación de una legislación contundente en 2012.

1.9 El CESE pide al Consejo y al Parlamento Europeo que refuercen o mantengan las disposiciones en favor de las personas con discapacidad en los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales, el Mecanismo «Conectar Europa»⁽¹⁾, los Reglamentos sobre las RTE-T y en Horizonte 2020⁽²⁾, el programa de «Derechos y Ciudadanía», así como los programas sobre cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria, mediante la inclusión de medidas que garanticen la participación de las personas con discapacidad, a través de la financiación y el desarrollo de capacidades.

⁽¹⁾ COM(2011) 665 final.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

1.10 El CESE pide al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Comisión Europea y al Consejo que velen por que se integre la CNUDPD en las relaciones exteriores y la cooperación internacional, así como en los acuerdos comerciales internacionales, también mediante la coordinación de las posiciones que mantienen la UE y sus Estados miembros sobre los derechos de las personas con discapacidad en los distintos organismos de las Naciones Unidas.

1.11 El CESE insta a las instituciones europeas a que emprendan las acciones adecuadas para aplicar la CNUDPD en la esfera interna. Concretamente, se trata de revisar sus prácticas en materia de empleo, condiciones de trabajo, contratación de personal, formación, accesibilidad de los locales, entorno laboral e instrumentos de comunicación, así como los requisitos de las agencias financiadas por la UE.

1.12 El CESE toma nota del compromiso adquirido por el Sr. Barroso en diciembre de 2011 de debatir sobre la aplicación de la CNUDPD en una reunión del Colegio de Comisarios y los directores generales. Pide que este punto figure cada año en el orden del día.

1.13 El CESE acoge con satisfacción la organización de un foro de trabajo que congregue a los puntos de contacto de los distintos gobiernos así como a representantes de los mecanismos de coordinación y mecanismos independientes tanto de la UE como de sus Estados miembros dedicados a la aplicación de la CNUDPD; la sociedad civil estará asimismo representada. Se muestra interesado en participar en las reuniones subsiguientes.

1.14 El CESE aspira a contribuir, mediante la elaboración de un dictamen sobre el informe de la UE para el Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad en 2013.

1.15 El CESE considera que debe emprender acciones adecuadas para aplicar la CNUDPD en su esfera interna y cumplir con sus obligaciones mediante el fomento del empleo en el CESE de personas con discapacidad; garantizar un proceso de contratación no discriminatorio; mejorar la accesibilidad de los edificios, páginas web, instrumentos TIC y documentos; realizar ajustes razonables para los empleados, miembros y expertos; organizar cursos para su personal, incluida la elaboración de un folleto sobre la CNUDPD, así como integrar en sus actividades las cuestiones relativas a la discapacidad.

1.16 El CESE insiste en la necesidad de garantizar un seguimiento y una aplicación sistemáticos de la CNUDPD por parte de las instituciones de la UE. Por consiguiente, se compromete a crear un comité de dirección sobre la aplicación y el seguimiento de la CNUDPD, el cual solicitará a las instituciones de la UE que informen sobre sus trabajos y recabará las reacciones de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan y de la sociedad civil para desarrollar un punto de vista independiente sobre la evolución de la aplicación de la CNUDPD.

1.17 El CESE propone organizar una reunión sobre la aplicación de la CNUDPD con los consejos económicos y sociales nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos.

1.18 El CESE pide a los interlocutores sociales que integren la aplicación de la CNUDPD en las negociaciones colectivas basándose en orientaciones acordadas previamente.

2. Introducción

2.1 Entre las personas con discapacidad se encuentran aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

2.2 En Europa, aproximadamente 80 millones de personas presentan discapacidades. Según los datos de Eurostat, tienen dos a tres veces más probabilidades de encontrarse en situación de desempleo que las no discapacitadas. Solo el 20 % de las personas con discapacidades graves tienen trabajo, frente al 68 % de las personas sin discapacidad. Las personas con discapacidad tienen menos de la mitad de probabilidades de alcanzar un nivel de formación superior que las personas sin discapacidad. Solo el 38 % de las personas con discapacidad de edades comprendidas entre los 16 y los 34 años en toda Europa tiene ingresos profesionales, frente al 64 % de las personas sin discapacidad.

2.3 El CESE se remite a sus Dictámenes sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras»⁽³⁾ y sobre los «Jóvenes con discapacidad: empleo, integración y participación en la sociedad»⁽⁴⁾.

⁽³⁾ DO C 376 de 22.12.2011, pp. 81-86.

⁽⁴⁾ DO C 181 de 21.6.2012, pp. 2-6.

2.4 El CESE constata que la CNUDPD y su Protocolo facultativo fueron adoptados el 13 de diciembre de 2006 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, fueron abiertos a la firma el 30 de marzo de 2007 y entraron en vigor el 3 de mayo de 2008.

2.5 El CESE hace hincapié en que la CNUDPD goza de amplio consenso internacional y ha recabado, hasta ahora, 154 signatarios y 126 ratificaciones. El Protocolo facultativo cuenta ya con 90 signatarios y 76 ratificaciones. Los 27 Estados miembros de la UE han firmado la CNUDPD y 24 de ellos ya la han ratificado.

2.6 El CESE insiste en que la CNUDPD es un instrumento integral de derechos humanos que contempla derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Reitera que todas las personas con discapacidad deben gozar plenamente de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

2.7 El CESE pone de relieve que la CNUDPD abarca a todas las personas con discapacidad. Además, la CNUDPD reconoce explícitamente que la discriminación múltiple basada en la discapacidad y en otros factores, ya sean étnicos, de género o de estatus económico, es un problema significativo que solo puede solventarse mediante un enfoque multidisciplinario que tenga en cuenta las diversas causas de esta compleja forma de discriminación.

2.8 El CESE hace hincapié en que la CNUDPD incluye, entre otras, disposiciones sobre igualdad y no discriminación, accesibilidad, libertad de desplazamiento y nacionalidad, acceso a la justicia, protección contra la violencia, derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, derecho a la vida familiar, movilidad personal, educación, empleo, salud, protección social, cooperación internacional, protección civil, así como participación de las personas con discapacidad en los procesos decisorios través de las organizaciones que las representan, así como la integración de las mujeres y de los niños con discapacidad.

2.9 El CESE pone de relieve que la CNUDPD introduce un cambio de paradigma, pasando de considerar a las personas con discapacidad como «objetos», de acciones benéficas o de tratamientos médicos, a concentrarse en su calidad de «sujetos», con derechos y capacidad para invocarlos así como para tomar decisiones sobre sus vidas basadas en un consentimiento libre

e informado. Entre las principales cuestiones contempladas por la CNUDPD destacan darles voz, fomentar su capacidad de decisión y ampliar sus oportunidades personales.

2.10 El CESE se congratula de que la CNUDPD aclare y califique la manera en que las personas con discapacidad son titulares de las distintas categorías de derechos humanos, sin tener en cuenta su grado de dependencia, e identifique, además, los ámbitos en los que se han de introducir los cambios para que las personas con discapacidad puedan ejercer efectivamente y proteger sus derechos.

2.11 El CESE reconoce que la CNUDPD es la primera convención internacional sobre derechos humanos abierta a la ratificación por parte de organizaciones de integración regional como la UE. Se remite a la Decisión del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la CNUDPD ⁽⁵⁾, en la que se designa a la Comisión como punto de contacto para la aplicación de la referida CNUDPD.

2.12 El CESE pone de relieve que la decisión incluye una lista de ámbitos correspondientes a competencias exclusivas o compartidas de la Unión. Se trata de una lista de carácter evolutivo que probablemente se vaya ampliando con el tiempo. Entre las materias de competencia exclusiva destaca la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común y el arancel aduanero común. A las áreas de competencia compartida corresponden las acciones para combatir la discriminación por motivos de discapacidad, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital, la agricultura, el transporte ferroviario, por carretera, marítimo y aéreo, la fiscalidad, el mercado interior, la igualdad de retribución por un trabajo de igual valor entre trabajadores y trabajadoras, la política de las redes transeuropeas y las estadísticas.

2.13 El CESE constata el Código de conducta entre el Consejo, los Estados miembros y la Comisión ⁽⁶⁾ por el que se establecen disposiciones entre el Consejo, los Estados miembros y la Comisión sobre varios aspectos de la aplicación de la CNUDPD y sobre la representación en los órganos creados por la CNUDPD, procedimientos de elaboración del informe de la UE destinado al Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad y el procedimiento para crear un marco de seguimiento para uno o varios mecanismos independientes que cuente con la participación de la sociedad civil.

⁽⁵⁾ 2010/48/CE.

⁽⁶⁾ 16243/10, de 29 de noviembre de 2010.

3. La CNUDPD: consecuencias de la primera adhesión de la UE a un tratado sobre derechos humanos

3.1 El CESE se congratula de que la Unión Europea se haya convertido, por primera vez en su historia, en parte de una convención internacional sobre derechos humanos al adherirse a la CNUDPD el 23 de diciembre de 2010. Señala, además, el papel preponderante desempeñado en la elaboración de la CNUDPD por la UE y sus Estados miembros, así como el movimiento europeo que aglutina a las asociaciones que actúan en este ámbito a través del Foro Europeo de la Discapacidad. Considera, además, que incumbe a la UE una responsabilidad especial con vistas a intensificar los esfuerzos de aplicación y seguimiento, así como a servir de ejemplo para el resto del mundo.

3.2 El CESE insta al Consejo a que reavive las negociaciones sobre la conclusión del Protocolo facultativo de la CNUDPD, que permitiría a particulares o colectivos presentar quejas al Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad una vez agotados todos los recursos legales en el ámbito de la UE, como propuso la Comisión Europea en 2008, para así prevenir o eliminar disparidades en cuanto a la protección de las personas con discapacidad en caso de violarse sus derechos en ámbitos que son competencia de la UE.

3.3 El CESE anima a la Comisión a considerar la posibilidad de ratificar otros tratados sobre derechos humanos como, por ejemplo, la Convención sobre los derechos del niño o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluidos sus protocolos facultativos. Insta a la UE a participar en las conversaciones en curso en el grupo de trabajo de composición abierta de las Naciones Unidas que está analizando la posibilidad de elaborar un nuevo tratado temático de las Naciones Unidas sobre derechos humanos dedicado a los derechos de las personas mayores y a garantizar que su labor se ajuste plenamente a la CNUDPD.

3.4 El CESE reconoce que, como parte de la CNUDPD, la Unión Europea debe cumplir todas las obligaciones que establece la CNUDPD dentro del marco de sus competencias, incluida la obligación de informar periódicamente al Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

3.5 El CESE insiste en que los artículos 10 y 19 del TFUE, así como los artículos 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se refieren claramente a la protección de los derechos de las personas con discapacidad (7).

(7) SEC(2011) 567 final.

3.6 El CESE pide a las instituciones europeas que adopten legislación, políticas y programas que apliquen plenamente la CNUDPD en los ámbitos en los cuales la Unión goza de competencias absolutas o compartidas y que modifiquen la legislación y las políticas existentes para garantizar en la Unión Europea una protección plena a todas las personas con discapacidad.

3.7 El CESE anima a los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo a organizar, en cooperación con el Foro Europeo de la Discapacidad, un segundo *Estado de la Unión sobre Discapacidad* en diciembre de 2013, centrado en la aplicación de la CNUDPD (8).

3.8 El CESE se congratula de que el Parlamento Europeo organice, junto con el Foro Europeo de la Discapacidad, un parlamento europeo de las personas con discapacidad en diciembre de 2012, con vistas a contribuir al informe de la UE dirigido al Comité de la CNUDPD.

3.9 El CESE insiste para que las instituciones europeas emprendan acciones adecuadas para aplicar la CNUDPD en su esfera interna, lo cual incluye:

- fomentar el empleo de las personas con discapacidad en las instituciones de la UE y desarrollar políticas para conciliar vida laboral y vida privada;
- revisar las normativas internas, los procedimientos y los métodos de trabajo para garantizar la igualdad de oportunidades a los empleados con discapacidad;
- garantizar que el proceso de contratación las personas con discapacidad puedan competir con los candidatos no discapacitados en igualdad de condiciones mediante adaptaciones razonables;
- garantizar las adaptaciones razonables que necesite cada empleado con discapacidad en su trabajo diario, incluida la asistencia personal, la interpretación en lengua de signos, un transporte adecuado, etc.

(8) El Estado de la Unión sobre Discapacidad fue convocado por el presidente de la Comisión Europea, Sr. Barroso, el 6 de diciembre de 2011, y congregó al presidente del Consejo Europeo, Sr. Van Rompuy, al presidente del Parlamento Europeo, Sr. Buzek, y al presidente del Foro Europeo de la Discapacidad, Sr. Vardakastanis.

- garantizar el acceso a la formación profesional y permanente;
- mejorar la accesibilidad de los edificios, páginas web, instrumentos TIC y documentos;
- comprobar que todas las agencias de la UE y organismos financiados por la UE, incluidas las escuelas europeas, se ajustan a la CNUDPD;
- garantizar la participación de organizaciones de personas con discapacidad en el desarrollo de la legislación y de las políticas, incluso mediante una financiación adecuada.

4. Aplicación de la CNUDPD por las instituciones de la UE y sus Estados miembros

4.1 El CESE mostró su satisfacción por la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 en su resolución de 21 de septiembre de 2011, al tratarse de un instrumento político fundamental para aplicar la CNUDPD en la Unión Europea. No obstante, pidió a la Comisión Europea que vele por la adecuación del derecho derivado en vigor y futuro a la CNUDPD así como por la participación e implicación de las personas con discapacidad ⁽⁹⁾.

4.2 El CESE aboga por una revisión pormenorizada y participativa de la aplicación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad, incluido el establecimiento de nuevas metas y objetivos.

4.3 El CESE insta al Consejo y al Parlamento Europeo a integrar la aplicación de la CNUDPD en el marco financiero plurianual de la UE garantizando que no se gaste un solo céntimo de euro en proyectos o infraestructuras inaccesibles.

4.4 El CESE invita al Consejo y al Parlamento Europeo:

- a reforzar o mantener las disposiciones encaminadas a que los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales se ajusten a la CNUDPD, especialmente las relativas a los requisitos previos ⁽¹⁰⁾, los principios de asociación y los principios horizontales;

- a incluir las disposiciones sobre accesibilidad en el Mecanismo «Conectar Europa» y los Reglamentos sobre las RTE-T ⁽¹¹⁾;

- a comprobar que el programa Horizonte 2020 ⁽¹²⁾ garantiza que la investigación financiada por la UE integre a las personas con discapacidad mediante el fomento de la participación de los usuarios y la accesibilidad de los resultados de la investigación, así como la generación de ideas nuevas e innovadoras sobre la manera de aplicar la CNUDPD en la legislación y las políticas de la UE incluso en materia de empleo;

- a incluir disposiciones sobre discapacidad en sus programas sobre desarrollo y asistencia humanitaria.

4.5 El CESE invita a la Comisión Europea a crear un mecanismo que recompense la excelencia en el respeto de la CNUDPD por parte de los proyectos financiados por la UE en lo que se refiere al desarrollo de soluciones accesibles y a la inclusión de las personas con discapacidad.

4.6 El CESE recuerda las disposiciones sobre discapacidad que incluye la Estrategia Europa 2020, en particular respecto del tercer pilar sobre inclusión social, así como la agenda digital. Solicita que la aplicación de la CNUDPD se integre en todas las iniciativas emblemáticas.

4.7 El CESE expresa su preocupación por el impacto negativo que están teniendo las medidas de austeridad emprendidas en muchos Estados miembros de la UE igualmente sobre las personas con discapacidad y sus familias, lo cual genera mayor exclusión social, discriminación, desigualdad y desempleo. Insiste en que no cabe escudarse en la crisis para posponer la aplicación de la CNUDPD.

4.8 El CESE solicita al Consejo Europeo que emprenda una estrategia real para el crecimiento que prevea medidas en favor de grupos desfavorecidos como, por ejemplo, las personas con discapacidad, incluidas medidas para estimular las oportunidades de empleo, impulsar servicios que faciliten la vida independiente y la participación en la comunidad, teniendo también en cuenta la situación de las personas que adquieren discapacidades al hacerse mayores, así como el desarrollo de infraestructura accesible.

⁽⁹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, pp. 81–86.

⁽¹⁰⁾ Los requisitos previos de la CNUDPD, la accesibilidad y la vida independiente ya figuran en la propuesta de la Comisión Europea.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 665 final.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

4.9 El CESE insta a los Estados miembros a tomar medidas para garantizar a las personas con discapacidad el acceso al mercado laboral mediante incentivos fiscales a favor de las empresas, medidas para fomentar el espíritu empresarial, la posibilidad de pasar del empleo al desempleo y viceversa, así como la igualdad de acceso a la protección social y los derechos de los trabajadores.

4.10 El CESE aguarda impaciente que la Comisión Europea le consulte sobre una ambiciosa propuesta de acto legislativo europeo sobre la accesibilidad, que tenga el ámbito de aplicación más amplio posible y que prevea requisitos aplicables a los prestadores de servicios públicos y privados así como a los productores para que faciliten una accesibilidad total. Deberá incluir, además, una definición clara y completa de la accesibilidad que abarque el entorno tanto virtual como construido, permitiendo la interoperabilidad y compatibilidad con tecnologías asistenciales y ateniéndose a las normas europeas.

4.11 El CESE anima al Consejo a seguir trabajando en su propuesta de Directiva por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su sexo, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Le sugiere, además, que alinee esta propuesta con la CNUDPD mediante la inclusión de la definición de discapacidad y de discriminación por asociación, la prohibición de la discriminación en el acceso a los servicios financieros y de seguros, la facilitación del acceso a la educación y una clara disociación del concepto de ajuste razonable para velar por un acceso individual respecto del concepto de accesibilidad, que supone una obligación previa y referida a un colectivo.

4.12 El CESE insiste en que las necesidades de las personas con discapacidad deberían tenerse en cuenta en todos los programas, estrategias y políticas a nivel de la UE que estén orientados a las mujeres, los niños, los colectivos discriminados como, por ejemplo, las minorías étnicas o religiosas, los gays y lesbianas o las personas mayores.

4.13 El CESE hace hincapié en la necesidad de garantizar el mayor grado posible de coherencia con las leyes y políticas internas en la UE mediante la integración de la CNUDPD en sus relaciones exteriores así como en su labor de desarrollo y de asistencia humanitaria, también a través de la elaboración de orientaciones *ad hoc*.

4.14 En particular, el CESE insta a la UE a coordinar su posición con la de los Estados miembros en los debates de las Naciones Unidas que inciden en los derechos de las personas

con discapacidad. Se trata, por ejemplo, de velar por que la posición de la UE en el marco de los objetivos de desarrollo posteriores al milenio tenga en cuenta los derechos humanos de las personas con discapacidad y que se las mencione en la revisión exhaustiva que de esta política se realiza cada cuatro años.

4.15 El CESE pide a la UE que mantenga su compromiso con la CNUDPD en otros foros multilaterales en curso como, por ejemplo, las negociaciones entabladas en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre la reforma y la liberalización de la legislación sobre el *copyright*.

4.16 El CESE elogia la labor realizada hasta ahora respecto al diálogo sobre el intercambio político entablado en el marco de la Nueva Agenda Transatlántica por los EE.UU. y la UE en cuanto a la reforma sobre la discapacidad. Además, dada la inminente ratificación por los EE.UU., pide que se refuerce aún más el diálogo sobre la política trasatlántica en materia de discapacidad para contribuir mejor a la impulsión del proceso mundial de reforma.

4.17 El CESE insta a la Comisión Europea a velar por que, dentro de cada dirección general, se encomiende a los servicios relevantes que integren la aplicación de la CNUDPD al elaborar las políticas y la legislación.

4.18 El CESE solicita a la secretaría general de la Comisión que desarrolle un instrumento de evaluación de impacto sobre los derechos de las personas con discapacidad aplicable a toda nueva propuesta legislativa y que incluya un módulo sobre los derechos contemplados en la CNUDPD en los cursos para el nuevo personal o de formación permanente.

4.19 El CESE insiste en que, con arreglo a la letra o) del preámbulo y al artículo 4, apartado 3, de la CNUDPD, las personas con discapacidad deben participar activamente en todos los procesos políticos y decisorios, así como en las políticas y los programas sobre personas con discapacidad. Anima, además, a las instituciones de la UE y a los gobiernos nacionales a instaurar los procesos adecuados.

5. Seguimiento de la CNUDPD en la UE

5.1 El CESE constata que el artículo 33, apartado 2, de la CNUDPD obliga a los Estados Partes a designar o establecer, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para «promover, proteger y supervisar» la aplicación de la CNUDPD.

5.2 El CESE pide al Consejo que establezca formalmente mediante decisión un marco de este tipo.

5.3 El CESE señala que al designar o establecer tal mecanismo, los Estados Partes han de ajustarse al principio de París relativo al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

5.4 El CESE hace un llamamiento, en particular, por la independencia de este marco respecto del punto de contacto y del mecanismo de coordinación designados para la UE. Pide, asimismo, que se determine un mandato claro para cada participante en el marco y que se les asigne un presupuesto que les permita desarrollar su tarea.

5.5 El CESE insiste en la necesidad de establecer normas claras para las consultas estructuradas a los participantes en el marco con arreglo a sus respectivos cometidos, en particular, en lo referente a la elaboración de la legislación.

5.6 El CESE toma nota de que, con arreglo al artículo 33, apartado 3, de la CNUDPD, la sociedad civil, y en particular las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, deben integrarse y participar plenamente en el proceso de seguimiento, incluso en el punto de contacto y el mecanismo de coordinación designados por el Consejo en aplicación de la CNUDPD.

5.7 El CESE considera que el Foro Europeo de la Discapacidad, en su calidad de organización que engloba en Europa a 80 millones de ciudadanos con discapacidad, debe participar en el seguimiento de la aplicación de la CNUDPD en la UE, así como en todas las políticas y procesos decisorios europeos que inciden en la vida de las personas con discapacidad.

5.8 El CESE está convencido de que la asociación es una herramienta del desarrollo sostenible, económico y social que debe basarse en una perspectiva a largo plazo de la participación real de la sociedad civil. Además, debe velar por el desarrollo continuo de las capacidades de todos los socios y por facilitar medios adecuados para dicha participación⁽¹³⁾.

5.9 El CESE insiste para que la UE prevea en su futuro programa de financiación «Derechos y Ciudadanía» partidas para fomentar la aplicación de la CNUDPD, que debería prever además el desarrollo de capacidades y fondos suficientes para las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

5.10 El CESE reconoce la importancia de crear un marco europeo que se ajuste a la CNUDPD de manera que los países

de fuera de la UE, en particular los que forman parte de organizaciones regionales, puedan tomar como ejemplo el marco europeo.

5.11 El CESE insiste en que la UE debe someter su primer informe periódico al Comité de la CNUDPD a principios de 2013. Aguarda impaciente que la Comisión Europea le consulte con vistas a su elaboración, junto con un amplio abanico de partes interesadas, incluida la sociedad civil y, en particular, el movimiento que aglutina a las asociaciones de personas con discapacidad.

5.12 El CESE acoge con satisfacción todas las acciones propuestas por la Comisión Europea y Eurostat para mejorar y ampliar la recopilación de datos y la elaboración de estadísticas e indicadores precisos sobre cuestiones de discapacidad, con miras a desarrollar políticas más eficaces y mejorar el seguimiento de su aplicación. El CESE aguarda expectante la publicación de los datos correspondientes al módulo *ad hoc* sobre discapacidad incluido en la encuesta de población activa de 2011. Además, anima a la Comisión, a Eurostat, a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a los Estados miembros a incluir sistemáticamente aspectos sobre discapacidad en sus principales encuestas. Les alienta, asimismo, a desarrollar encuestas e indicadores específicos que permitan evaluar la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras que encuentran en su vida cotidiana, además del impacto de los instrumentos políticos instaurados para eliminar dichas trabas.

5.13 El CESE insta a la UE y a sus Estados miembros a desarrollar campañas de sensibilización sobre los derechos y obligaciones consagrados en la CNUDPD centradas en las autoridades públicas de todos los niveles, las empresas privadas, los medios de comunicación, las universidades y los centros de investigación, las escuelas así como los servicios sociales y sanitarios.

5.14 El CESE anima a los Estados miembros a velar por la aplicación de la CNUDPD en los distintos niveles del proceso decisorio mediante la integración de sus disposiciones en la legislación, las políticas y las decisiones administrativas, así como el desarrollo de planes de acción sobre discapacidad que se ajusten a la CNUDPD.

5.15 El CESE insta a constituir asociaciones de sindicatos, organizaciones patronales, organizaciones socioeconómicas y organizaciones de personas con discapacidad para fomentar el acceso al empleo de personas con discapacidad que se ajusten a la CNUDPD.

⁽¹³⁾ DO C 44 de 11.2.2011 pp. 1-9.

6. El CESE y la CNUDPD – aplicación interna

6.1 El CESE considera que debe emprender acciones adecuadas para aplicar la CNUDPD en su esfera interna y cumplir sus obligaciones, lo cual incluye, en particular:

- fomentar el empleo en el CESE de personas con discapacidad, incluido el desarrollo de un programa de prácticas y el fomento de solicitudes por parte de personas con discapacidad como expertas nacionales en comisión de servicio;
- garantizar a los candidatos con discapacidad un proceso de contratación no discriminatorio;
- facilitar a las personas con discapacidad servicios de colocación así como formación profesional y permanente;
- mejorar la accesibilidad de los edificios, páginas web, instrumentos TIC y documentos;
- realizar ajustes razonables, incluida la asistencia personal para empleados, miembros y expertos;
- organizar cursos para sensibilizar a su personal sobre la discapacidad y la CNUDPD, incluida la elaboración de un folleto y un vídeo sobre la integración de la aplicación de la CNUDPD;
- participación en el Grupo de Trabajo interinstitucional sobre la aplicación de la CNUDPD;
- integrar la discapacidad en sus actividades.

6.2 El CESE insiste en que los derechos de las personas con discapacidad deben ser una cuestión transversal que se analice

en todos sus dictámenes que inciden en la vida de las personas con discapacidad.

6.3 El CESE hace hincapié en que los derechos consagrados en la CNUDPD han de integrarse en los trabajos de todas sus secciones, ya que concierne a todos sectores sociales, culturales y económicos.

6.4 A este efecto, el CESE insiste en la necesidad de crear un comité de dirección sobre la aplicación y el seguimiento de la CNUDPD, que solicitaría a cada institución de la UE que informe sobre sus trabajos y recabaría los puntos de vista de la sociedad civil, en particular del Foro Europeo de la Discapacidad como organización que representa a las personas con discapacidad, para contribuir a la elaboración y presentación del informe de la UE dirigido al Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Mediante la participación de estas distintas secciones, el comité de dirección aportaría un punto de vista independiente sobre la evolución de la aplicación de la CNUDPD.

6.5 El CESE recuerda el papel que desempeña para fomentar la legitimidad democrática de la UE mediante el refuerzo de la democracia participativa, así como de la labor de las organizaciones de la sociedad civil.

6.6 El CESE solicita que se cree un organismo para estimular y coordinar el diálogo entre las instituciones y organismos de la UE y la sociedad civil sobre la aplicación de la CNUDPD a nivel de la UE.

6.7 El CESE recomienda la elaboración de un dictamen como contribución suya al informe que presentará la UE al Comité de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Año Europeo de la Salud Mental — Mejorar el trabajo y aumentar la calidad de vida» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/06)

Ponente: **Bernd SCHLÜTER**

El 12 de julio de 2012, 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

Año Europeo de la Salud Mental — Mejorar el trabajo y aumentar la calidad de vida.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 74 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 La salud mental es un **componente esencial de la calidad de vida** y del bienestar de todos los ciudadanos de la UE. La OMS define la salud mental como «un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y ser capaz de hacer una contribución a su comunidad» ⁽¹⁾. Esto no pueden reflejarlo adecuadamente datos económicos como el PIB. La crisis actual ha sumido a millones de personas en un estado de angustia existencial, crisis de identidad y desempleo, todo lo cual influye en el riesgo de suicidio. La estabilidad mental tiene, mucho más que las abstractas cuestiones financieras, una importancia fundamental para la felicidad de muchas personas. En el plano individual, la salud mental es la condición previa para que las personas desarrollen su potencial intelectual y emocional. En el plano social, es un recurso para la cohesión social y la mejora del bienestar social, y es, además, un indicador de prosperidad económica.

1.2 La presente iniciativa tiene como objetivo **fortalecer la salud mental** y concienciar a la opinión pública en un sentido amplio. Además de las patologías mentales crónicas y agudas o las discapacidades psíquicas, también hay que abordar una serie de tensiones que son invalidantes y no se clasifican como enfermedad propiamente dicha pero que también pueden tener causas o efectos físicos. El ámbito de la «salud mental» presenta numerosas y variadas facetas condicionadas por factores médicos, sociales y de la propia vida, como el mundo del trabajo, la juventud, la vejez y la pobreza.

1.3 Los problemas mentales pueden tener **diferentes causas y consecuencias**, tales como traumas, experiencias difíciles en la infancia, consumo de drogas, estrés, desempleo, falta de vivienda, exclusión, y también pueden estar en combinación con la predisposición genética. Las soluciones y las políticas al respecto son igualmente diversas. Puesto que a menudo se puede

influir sobre estas causas, es preciso tenerlas adecuadamente en cuenta en el contexto de unas medidas políticas y económicas integradoras. La economía social, la sociedad civil y los nuevos enfoques de emprendimiento social pueden desempeñar un papel clave a este respecto. La prevención, la detección precoz y el tratamiento de las enfermedades mentales deben plantearse con un enfoque multidimensional (psicoterapéutico, médico y socioeconómico). Es preciso integrar más estrechamente los trastornos y las enfermedades mentales en la formación general de los profesionales de la salud, educadores, docentes y directivos. Una promoción de la salud en la empresa que goce de apoyo público y una cultura empresarial moderna pueden ayudar a las personas con discapacidad y minimizar la aparición de problemas relacionados con el trabajo.

1.4 El fortalecimiento de las **redes** cívicas, de voluntariado, familiares y profesionales y **la participación de las personas afectadas** y sus asociaciones desempeña un papel fundamental. La prevención y la sensibilización son una responsabilidad de toda la sociedad. A menudo, la atención ambulatoria y las viviendas asistidas pueden ayudar a evitar las restricciones de la libertad y los tratamientos hospitalarios. En este contexto cobran particular importancia las recomendaciones y las buenas prácticas europeas, en particular las referentes a procurar una adecuada reducción de los tratamientos psiquiátricos hospitalarios y del uso de medicamentos, para contribuir a desarrollar un apoyo socio-espacial y otras formas alternativas de apoyo. Por otra parte, de los recursos normalmente atribuidos a la ciencia y la investigación también podría dedicarse una parte a financiar la preservación de la salud mental. Incluso para los Estados miembros financieramente más débiles es posible plantear reestructuraciones y nuevas prioridades.

1.5 Es preciso fomentar en toda la UE **la concienciación pública** sobre este tema, por ejemplo en las guarderías y las escuelas, en las empresas, entre los médicos y en las residencias de ancianos. Las campañas para luchar contra la estigmatización y el uso de un lenguaje no discriminatorio en los medios de comunicación pueden reducir la discriminación de las personas

⁽¹⁾ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/en/> (consulta de 4.10.2012).

que padecen una enfermedad mental. Cabe señalar también que el estado de salud tiene unas repercusiones económicas significativas que, comparadas con las consecuencias personales de mayor gravedad, son más bien secundarias⁽²⁾. Por tanto es importante preguntarse abiertamente cuáles son los intereses sociales, políticos y económicos y las estructuras que agravan este problema y cómo puede fomentarse activamente la integración mediante un desarrollo eficaz de **sistemas de atención centrados en la persona** y gracias al apoyo de la familia como primer lugar de aprendizaje en la vida de una persona. Los grandes avances de la medicina, la ayuda profesional y voluntaria y el modelo de empresa para la prevención sanitaria deben ser objeto de mayor atención y promoción.

2. Introducción

2.1 Las enfermedades más extendidas en Europa son los trastornos de ansiedad, las depresiones y las adicciones. Según estudios del año 2010, un 38 % de los europeos padece una enfermedad mental⁽³⁾. En 2005 el porcentaje ya era del 27 %⁽⁴⁾. Cada año se suicidan 58 000 personas. De aquí al año 2020 la depresión será la segunda enfermedad más común en los países desarrollados⁽⁵⁾. Por ejemplo, desde 2006 hasta 2009, entre los afiliados a uno de los mayores seguros de enfermedad de Alemania⁽⁶⁾ los días de trabajo perdidos debido a enfermedades mentales fue de un 38 % en el caso de los trabajadores en activo y de un 44 % en el de los desempleados. El número de «medicamentos para el tratamiento de enfermedades del sistema nervioso» —por ejemplo, antidepresivos⁽⁷⁾— prescrito durante este período aumentó en un 33 %. En Gran Bretaña, el 44 % de los empleadores comunicaron un aumento de los problemas de salud mental y el 40 % señaló un aumento del número de ausencias relacionadas con el estrés⁽⁸⁾.

2.2 Hasta la fecha, la salud mental y el bienestar mental no han sido centro de atención de un Año Europeo. Sin embargo, los prejuicios en torno a los problemas de salud mental y discapacidades psicosociales, y la estigmatización, tanto en la sociedad como en el trabajo, siguen estando a la orden del día. En la óptica de un crecimiento integrador y sostenible, **la Estrategia Europa 2020** insta a reforzar la inclusión social de estos grupos y a diseñar específicamente programas de salud en el nivel de la UE. Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que la Unión Europea suscribió como el primer instrumento internacional de derechos humanos, proporciona un conjunto claro de los derechos de las personas con discapacidad psicoso-

cial. Los derechos reconocidos en esta Convención deben ser respetados y aplicados mediante todas las políticas y actividades pertinentes de la UE. Dedicar un Año Europeo a la salud mental y al bienestar mental sería un medio de prestar a estos requisitos la atención adecuada.

2.3 La salud mental ha sido, desde mediados de la década de los noventa, objeto de algunos proyectos específicos en el ámbito de la **política europea de salud**, donde se presenta como un valor fundamental⁽⁹⁾. En 2005, la Comisión puso en marcha una consulta sobre la base del Libro Verde sobre la salud mental⁽¹⁰⁾.

2.4 El **Comité reitera su dictamen**⁽¹¹⁾ sobre el Libro Verde y subraya la importancia, tanto social como personal, de la salud mental como un componente fundamental de la noción de salud. Para la Unión Europea, que se concibe como una comunidad de valores, la salud mental es una fuente importante de cohesión social y de participación de todos. Lo mismo exige la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que desde su perspectiva centrada en los derechos humanos quiere hacer realidad la participación y la dimensión integral de las personas.

2.5 **La Comisión** se ocupa de este tema también en relación con la economía, la política de empleo y la política sanitaria (salud pública). A este respecto, garantizar un alto nivel de protección de la salud humana es uno de los aspectos que deben integrarse en todas las políticas de la UE, tal como prevé el artículo 168 del TFUE. Asimismo, con un Año Europeo de la Salud Mental la UE podría cumplir la tarea que le atribuye el artículo 6 del TFUE de llevar a cabo, en su finalidad europea, «acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros... [para] la protección y mejora de la salud humana».

2.6 **La estrategia de la UE en materia de salud mental** se ha propuesto fomentar, entre otros, el Pacto Europeo para la Salud y el Bienestar Mental celebrado en 2008⁽¹²⁾. Las conclusiones del Consejo de junio de 2011 también hacen referencia a este Pacto Europeo⁽¹³⁾.

⁽²⁾ COM(2005) 484 final.

⁽³⁾ The size and burden of mental disorders and other disorders of the brain in Europe 2010 (Magnitud e importancia de los trastornos mentales y otros trastornos de la mente en Europa en 2010), H.U. Wittchen et al., European Neuropsychopharmacology (2011) 21, 655 – 679.

⁽⁴⁾ <http://www.psychiatrie-psychotherapie.de/archives/14> (consulta de 15.8.2012).

⁽⁵⁾ Véase la nota 1.

⁽⁶⁾ Gesundheitsreport 2010 (Informe sobre la salud 2010), Techniker Krankenkasse, Alemania.

⁽⁷⁾ Véase la nota 6.

⁽⁸⁾ Catherine Kilfedder, British Telecom. Audiencia del CESE, 30.10.2012.

⁽⁹⁾ Action for Mental Health. Activities co-funded from European Community Public Health Programmes 1997–2004 (Acción en favor de la salud mental. Actividades cofinanciadas por los programas de salud pública de la Comunidad Europea en el periodo 1997–2004).

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 1.

⁽¹¹⁾ COM(2005) 484 final.

⁽¹²⁾ Pacto Europeo para la Salud y el Bienestar Mental, Bruselas, 12 y 13 de junio de 2008.

⁽¹³⁾ Reunión 309 del Consejo EPSCO, 6.6.2011.

2.7 Las conferencias temáticas organizadas en el marco de la estrategia de la UE no han sido suficientes para concienciar a la **opinión pública** e integrar estos aspectos en la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE. Esto se conseguiría con un Año Europeo sobre el tema, puesto que las autoridades públicas de todos los niveles se ocuparían de la cuestión, así como los distintos agentes de la sociedad civil en su capacidad de expertos, canales de difusión y empresas sociales. Un Año Europeo de la Salud Mental debe ser especialmente compatible con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Las personas con una enfermedad mental o discapacidad psíquica tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica en condiciones de igualdad y de su pleno derecho a la libertad de actuación en todos los ámbitos de la vida (véase el artículo 12 de la Convención citada).

2.8 Muchas personas que sufren trastornos mentales a menudo no reciben el tratamiento requerido desde el punto de vista ético y profesional en lo que respecta a **terapias, rehabilitación y apoyo para la integración en la sociedad**, aunque los servicios médicos y sociales han hecho grandes avances en este campo. La salud mental a menudo no representa una prioridad para la política de salud. En particular, **en coyunturas financieras y presupuestarias difíciles y en tiempos de crisis**, en lugar de desarrollar estructuras asistenciales la tendencia a menudo es reducir o encarecer los costes de todos los servicios y opciones de tratamiento que se necesitan. Sin embargo, es precisamente en época de crisis económica cuando sería necesario invertir en la educación, la enseñanza y en medidas económicas sociales. El Estado, sobre todo en tiempos de crisis, no puede retirarse del sector de los servicios de bienestar social.

Las listas de espera y las largas distancias son contraproducentes, particularmente en caso de problemas agudos. Hay que reducir al mínimo necesario la atención hospitalaria y las limitaciones de la libertad, en favor de unos servicios ambulatorios, lugares de encuentro, puntos de asesoramiento y tratamientos clínicos próximos a los pacientes. Es preciso reforzar la **autonomía de las personas afectadas** a través de su derecho legal a prestaciones y planes que no sustituyan sus propias decisiones, sino que les ayuden en la toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a sus necesidades de asistencia y de terapia, con el fin, en definitiva, de no tener que restringir su capacidad de actuación garantizada por la ley. Es preciso someter sistemáticamente a un examen crítico la clasificación en categorías de enfermedades, la inclusión unilateral en las estructuras psiquiátricas, la administración de psicofármacos y el uso de la fuerza, y subordinar todo ello a la aplicación de principios y criterios basados en los derechos humanos. En los distintos tipos de residencias y viviendas debe promoverse un enfoque basado en la integración de las personas en la sociedad, con una ocupación adecuada y una organización estructurada de los días. Es preciso tener en cuenta como un aspecto sensible los efectos de los psicofármacos en la capacidad de integración y en la morbilidad. La accesibilidad a las ayudas no debe quedar restringida ni por la fragmentación de las estructuras asistenciales ni por procedimientos burocráticos en los que se invierta demasiado tiempo. La intervención en momentos de crisis y la prevención

del suicidio requieren unos servicios especializados y fácilmente accesibles. Es preciso introducir en toda Europa números de emergencia conocidos a nivel nacional y otros dispositivos que permitan una intervención profesionalmente cualificada.

2.9 Al mismo tiempo, no hay que perder de vista la influencia que ejercen **las condiciones de vida socioeconómicas**, el desempleo y las cargas derivadas de la enfermedad. Hay enfermos mentales que necesitan recursos y apoyo para poder llevar una vida en buenas condiciones. En consecuencia, entre los temas que pueden ser objeto del Año Europeo deben incluirse el fomento de las oportunidades de integración y el refuerzo del estatuto jurídico de las personas que padecen una enfermedad mental crónica o una discapacidad psíquica.

2.10 En lo que respecta a los cuidados prestados a las personas que padecen una enfermedad mental, hay que atender a sus necesidades e influencias derivadas de su **concepción del mundo** y en el plano filosófico, religioso y espiritual.

2.11 Los factores sociales tienen una importancia no desdeñable en el mantenimiento de una buena salud mental. Un trabajo decente, en tanto que proyecto de construir un significado y una identidad, desempeña en este contexto un papel central. Sin embargo, las condiciones de vida y de trabajo cotidianas en parte ya no están determinadas por unas tradiciones culturales asentadas, por unas decisiones adoptadas democráticamente y por la comunidad, sino por decisiones y estructuras económicas centralizadas. Por consiguiente, la política económica y estructural debería tener también en cuenta la salud mental de las personas y el objetivo de desarrollar unas condiciones de trabajo y de vecindad dignas e integradoras.

2.12 El hombre moderno puede disfrutar de nuevas oportunidades gracias a la multiplicidad de opciones, de medios de comunicación y de ofertas de consumo, pero a la vez afronta también **nuevos factores de estrés**. A este respecto, los sistemas educativos a menudo no tienen la capacidad de satisfacer la imperiosa necesidad de impartir una educación ética, cognitiva y social de alta calidad, que sin embargo podría promover la necesaria autonomía y equilibrio psíquico. La disolución de las relaciones sociales conduce a la pérdida de recursos externos, tales como amigos, familiares, compañeros de trabajo. Los frecuentes cambios de trabajo y por lo tanto de residencia, el desempleo y los compromisos cada vez más diluidos en las relaciones personales no contribuyen a la construcción de redes sociales en la vecindad inmediata. Por ello es tanto más importante la participación formal de las personas afectadas y sus asociaciones en el diseño de las estructuras asistenciales y de creación de redes.

2.13 Cuando se altera el **equilibrio entre la responsabilidad personal y la seguridad social**, aumenta el riesgo de enfermedad mental. Esto afecta, por ejemplo, a los incentivos laborales para incorporarse a la vida activa, que no tendrán efecto debido a la falta de puestos de trabajo o a la falta de oportunidades, de orden estructural, para la creación de empresas. El hecho de carecer de vivienda y los trastornos mentales suelen estar en estrecha interrelación, por lo que la ayuda debe centrarse en los dos problemas. Los padres que se hallan en situaciones de empleo precario y sus hijos soportan la carga múltiple de la inseguridad, la pobreza, las necesidades educativas, la presión del tiempo y el estrés familiar. En consecuencia, las ayudas deben ser pluridimensionales y ofrecer, entre otras, ayudas a la educación y al ocio familiar financiadas con fondos públicos. La elevada deuda pública y los problemas económicos, así como los recortes en seguridad social y el aumento del desempleo incrementan de manera significativa el riesgo de depresión, ansiedad y trastornos obsesivo-compulsivos. En once Estados miembros de la UE la tasa de suicidio aumentó más de un 10 % en el primer semestre de 2011. Una inversión adecuada en los sectores de la seguridad social y los servicios sociales contribuiría notablemente a remediar la situación ⁽¹⁴⁾.

3. La salud mental en ámbitos específicos de la vida

3.1 El mundo del trabajo

3.1.1 La discontinuidad de las relaciones laborales, las reestructuraciones frecuentes, la accesibilidad generalizada, la presión del tiempo, la carga de trabajo excesiva, la creciente **demandas de flexibilidad y movilidad**: la salud mental no es inmune a todo ello ⁽¹⁵⁾. Estadísticas sobre la discapacidad de los Países Bajos muestran que, en 2010, los problemas de salud mental fueron la razón principal de bajas por enfermedad a largo plazo (55 días). En Gran Bretaña, la HSE ⁽¹⁶⁾ estima que en 2009-2010 se perdieron unos 9,8 millones de jornadas laborales por estrés laboral y se registraron, en promedio, 22,6 días de baja por enfermedad por cada persona aquejada de estrés relacionado con el trabajo. En 2010-2011 se perdieron 10,8 millones de días de trabajo ⁽¹⁷⁾. La imposibilidad de conciliar la vida familiar, el cuidado de familiares y las horas dedicadas a actividades culturales, deportivas o intelectuales con la vida profesional plantea otros riesgos. Algunos Estados miembros han establecido la posibilidad de liberar horas para el cuidado de familiares y de solicitar excedencias. A menudo, las empresas tienen que hacer frente a problemas que no se han generado en un contexto profesional. El sector público debe fomentar en mayor medida ejemplos de modelos empresariales para la prevención de la salud, de integración, de fórmulas adecuadas de tiempos parciales, de asistencia en el lugar de trabajo y para la formación de directivos y empleados. Las culturas empresariales innovadoras pueden mejorar la calidad del trabajo y de los productos. Una gestión proactiva del riesgo de estrés que se base en la búsqueda, eliminación y reducción del factor de estrés debe formar parte de una estrategia de

prevención coherente, en aplicación de las disposiciones del Tratado, de la Directiva marco 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y del Acuerdo marco sobre el estrés laboral celebrado por los interlocutores sociales europeos en 2004.

La incertidumbre sobre el empleo y la existencia de potentes fuerzas estructurales en el mercado de trabajo generan riesgos adicionales. Deben establecerse límites claros a la sobrevaloración de la competitividad en relación con el rendimiento laboral y a la «puja a la baja» de las condiciones de trabajo. A menudo, a los que no consiguen acceder al mercado de trabajo se les echa la culpa de no conseguirlo, aunque que no sean los responsables. Las demandas de los empleadores para que los trabajadores muestren una necesaria y razonable flexibilidad se oponen a las demandas de estos de una cierta flexibilidad para disfrutar de la vida familiar y atender a las personas a su cargo y a sus problemas personales, en condiciones de igualdad (ayuda por parte del empleador y «enfoque centrado en las personas»). Las personas que padecen una enfermedad mental tienen **mayor riesgo de perder su empleo** o ser declarados incapacitados para trabajar debido a su enfermedad. Aquí también desempeñan un papel crucial los prejuicios sociales. Con ello se produce una pérdida de mano de obra, de recursos generales y de creación de valor.

3.1.1.1 Los actuales regímenes de cuotas de algunos países para las personas con discapacidad, por ejemplo, están lejos de ser instrumentos suficientes. Lo que se necesita es una política audaz de integración en el empleo para ayudar a la sociedad y a las numerosas personas que actualmente están excluidas.

3.1.2 La creación de órganos de asesoramiento y de mediación, sobre una base de representación paritaria y financiados con fondos públicos, puede facilitar un enfoque más abierto sobre este tema. Debe haber órganos internos o externos que representen los intereses de las personas con discapacidad o con enfermedades mentales en el lugar de trabajo. Una seguridad laboral razonable, una protección laboral garantizada por ley, prestaciones de desempleo, una gestión de la salud dotada de financiación pública, unos planes de reinserción en el puesto de trabajo y una política activa del mercado laboral y del ámbito familiar también deberían limitar los riesgos. En interés de los empleadores, especialmente las PYME, hay que asegurarse de mantener la competitividad, evitar la burocracia y velar por unas estructuras de apoyo público fiables. Las organizaciones que prestan servicios a la comunidad, las organizaciones de asistencia social y otras fuerzas de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante a la hora de prestar apoyo político y práctico a las personas afectadas, a las empresas y a los servicios de empleo ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Comunicado de prensa, Consecuencias de la crisis del euro: Carga de la deuda y enfermedades mentales, Servicio de prensa del PE, 25.6.2012.

⁽¹⁵⁾ Gesundheitsreport 2011 (Informe sobre la salud 2011), Betriebskrankenkassen (BKK), Alemania.

⁽¹⁶⁾ Health and Safety Executive, <http://www.hse.gov.uk/>

⁽¹⁷⁾ Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Bilbao (España).

⁽¹⁸⁾ DO C 351 de 15.11.2012, pp. 45-51.

3.2 Los niños y los jóvenes

3.2.1 Las enfermedades mentales en la infancia y la adolescencia son muy difíciles de determinar estadísticamente. Esto tiene que ver entre otras cosas con el hecho de que a menudo es muy difícil distinguir entre una patología y un problema de comportamiento, entre la necesidad de asesoramiento, de educación o de tratamiento. Esto significa que por regla general es muy difícil delimitar dichas necesidades, ya que los límites son muy poco estrictos. Por ejemplo, el Colegio de Psicoterapeutas de Alemania registró una prevalencia anual entre el 9,7 % (enfermedad mental) y el 21,9 % (problemas de comportamiento) ⁽¹⁹⁾. Con respecto a la depresión, se observó un aumento del riesgo de aparición de la enfermedad con la edad y una disminución de la edad de aparición de los síntomas. Los expertos reconocen que hay un **número cada vez mayor de trastornos de ansiedad y de conducta** en niños y adolescentes, y un claro aumento en el uso de drogas psicotrópicas.

3.2.2 Al mismo tiempo, las guarderías y las escuelas señalan una proporción cada vez mayor de abandono escolar entre niños y jóvenes (14,4 % en la UE), problemas de comportamiento o de concentración y fenómenos de violencia. A menudo son problemas interrelacionados, que están asociados a trastornos psiquiátricos, una incapacidad de resistirse a las ofertas de productos de consumo ⁽²⁰⁾ y a los medios de comunicación, dependencia del ordenador u otros problemas de adicción y déficits generales de desarrollo. Es alarmante el aumento del consumo de antidepressivos, metilfenidatos y medicamentos similares en la infancia y la adolescencia. Es necesario elaborar urgentemente estadísticas a nivel europeo y desarrollar alternativas.

3.2.3 La inseguridad cada vez mayor de los niños y adolescentes, así como de sus padres, es un problema que la psiquiatría infantil y juvenil no puede resolver, al menos no sola. El apoyo a la primera infancia y a las familias en su papel fundamental es tan importante como la prestación de **competencias profesionales** en las guarderías, escuelas y consultas de pediatría. No sirve de nada definir cualquier comportamiento problemático como trastorno o enfermedad y transformar de manera unilateral complejos problemas individuales y sociales en problemas médicos ⁽²¹⁾. El individualismo, el acceso desigual a la educación, el desempleo, la pobreza, la exclusión social, la falta de autoestima y las excesivas exigencias de los padres, así como los sistemas educativos que se basan en el aumento creciente de la competitividad desde la infancia y en la restricción de oportunidades para los que no logran mantenerse en los primeros puestos de esta carrera, pueden ser factores que deben considerarse con un enfoque preventivo. Aquí entra en juego la responsabilidad compartida de todas las fuerzas sociales: un entorno de vida dinámico, unos conceptos adecuados de formación de los jóvenes, unas escuelas y guarderías bien equipadas,

una **oferta de actividades recreativas de carácter no comercial**, en grupos juveniles, clubes y actividades culturales, y una extensa red de herramientas profesionales e interdisciplinarias, tales como la orientación educativa y los programas de educación no formal. El abuso de drogas debe combatirse constantemente mediante la detección precoz, la prevención, el asesoramiento y las terapias, así como mediante el control de los canales de suministro. Invertir en este campo evitará inmensos daños personales y sociales. La inclusión en la educación, el trabajo y otras formas más adecuadas de empleo se debe configurar como una garantía legal para los adolescentes y adultos jóvenes. En todos estos ámbitos, los servicios sin fines de lucro y las organizaciones de asistencia social y la sociedad civil tienen un papel político especial y práctico.

3.3 Personas mayores ⁽²²⁾

3.3.1 El aumento creciente de la esperanza de vida es una de las varias explicaciones posibles del aumento del número de problemas de salud mental en general. A mayor edad aumenta la multimorbilidad de enfermedades somáticas asociadas a un mayor riesgo de depresión. Asimismo, ciertas enfermedades específicas relacionadas con la edad como la enfermedad de Alzheimer y de Parkinson a menudo generan depresión como efecto colateral. Un entorno vital acogedor y participativo, servicios sociales ambulatorios y accesibles, oportunidades de trabajo voluntario, participación adecuada en la vida profesional y en la actividad económica y una orientación igualmente adecuada de los servicios asistenciales son elementos esenciales para evitar el aislamiento y prevenir las enfermedades. En los espacios sociales deben construirse servicios de atención y los médicos deben tener competencias gerontopsiquiátricas suficientes. Merecen especial atención en Europa los modelos de «buenas prácticas», en particular en lo que respecta a las personas aquejadas de demencia.

3.3.2 Los ancianos suelen ser atendidos por médicos generalistas capacitados médicamente, pero que no derivan a sus pacientes en la medida necesaria a los especialistas en neuropsiquiatría. En los casos de demencia y depresión en particular, la detección temprana es muy importante, algo que por regla general requiere una atención integral: la mayoría de las residencias de la tercera edad carecen de una **atención psiquiátrica especializada**. Esto también se aplica a otros servicios geriátricos, como los centros de asesoramiento. Los avances de la medicina y especialmente de la gerontología y de los servicios asistenciales debería beneficiar de una manera apropiada a todas las personas afectadas.

3.3.3 En conjunto, las características específicas de la infancia y la juventud y la psiquiatría geriátrica deberían incluirse en mayor medida como especialidad en los programas de formación general en medicina, psiquiatría y psicoterapia.

⁽¹⁹⁾ Véanse los datos del Colegio de Psicoterapeutas de Alemania, <http://www.bptk.de/presse/zahlen-fakten.html> (consulta de 15.8.2012).

⁽²⁰⁾ DO C 351 de 15.11.2012, pp. 6-11.

⁽²¹⁾ Grupo de trabajo sobre psiquiatría del AOLG. Informe dirigido a la Conferencia de Ministros de Salud de los Estados Federados alemanes, 15 de marzo de 2012, p. 20.

⁽²²⁾ DO C 51 de 17.2.2011, pp. 55-58.

4. Política de desestigmatización

4.1 Un **enfoque centrado en los derechos humanos** tendría una importancia fundamental en un Año Europeo de la Salud Mental. Los servicios médicos y psicosociales deberían ayudar a las personas afectadas a fortalecer su potencial de autoayuda con una perspectiva de emancipación (empoderamiento). Para ello, la dignidad y los derechos jurídicos del individuo deben constituir el elemento central de referencia para las personas que acompañan a la persona en su crisis o en las diferentes fases de su enfermedad. Por otra parte, los profesionales de los diferentes tipos de servicios requieren el desarrollo de capacidades a fin de aumentar su comprensión de los problemas de salud mental y de las discapacidades psicosociales

4.2 Las personas que sufren una crisis mental a menudo no afrontan su enfermedad debido a la **estigmatización social**. A esto también contribuyen sustancialmente los medios de comunicación. La imagen que se transmite de la enfermedad mental suele generar en la población en general temores y actitudes defensivas y de desconfianza sobre la oferta de tratamientos adecuados. Se necesitan con urgencia campañas de desestigmatización a nivel europeo. Deben organizarse con una perspectiva a largo plazo y centrarse en la prevención. Deben participar en ellas todos los que intervienen en las áreas relevantes desde un punto de vista jurídico (justicia, policía, administraciones públicas, etc.) con el fin de optimizar sus capacidades técnicas y profesionales puestas al servicio del tratamiento de las enfermedades mentales. También en la organización y financiación de las ayudas se debe evitar en la medida de lo posible la estigmatización. En particular, deberían ofrecerse a toda la población posibilidades de fortalecer las capacidades de afrontamiento. Fomentar los encuentros e intercambios entre los afectados y las personas sin experiencia psiquiátrica también debería ser un elemento clave de esta política.

4.3 En el ámbito del empleo, también debe hacerse todo lo posible para **evitar** crear **mundos separados** en los que encasillar a los enfermos sin tener en cuenta sus deseos y su derecho a elegir. En primer lugar, las personas afectadas deben poder decidir por sí mismas si quieren llevar a cabo un trabajo asistido en una institución especializada o en un entorno laboral ordinario. Porque en muchos casos, a través del apoyo que facilita un trabajo para participar en la vida profesional se pueden aumentar las oportunidades de recuperar la capacidad de trabajo («empleo asistido») ⁽²³⁾. En general, por el desempeño de una actividad se abona un salario que debe ser negociado por los interlocutores sociales. En el caso de las personas con enfermedades o discapacidades mentales, proporcionar un «dinero de bolsillo» para cubrir las necesidades vitales no es una solución

⁽²³⁾ Dictamen de las asociaciones de foros de contactos en materia de psiquiatría relativo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Freiburg/Berlin/Stuttgart, 15.5.2012.

adecuada. Un modelo de relativo éxito para la reinserción gradual es el sistema conocido como «modelo de Hamburgo» ⁽²⁴⁾.

4.4 En concreto, cabe citar las siguientes vulneraciones de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales en la UE: **restricción desproporcionada de la libertad** y tratamiento coercitivo sin el consentimiento informado de los afectados, y en general además sin posibilidad de apelación. Adquieren mucha importancia los programas de desinstitucionalización, los servicios de atención ambulatoria próximos al domicilio de los pacientes, el acceso sin trabas a la asistencia, la conclusión de acuerdos sobre los tratamientos respetuosos de los derechos humanos y una política de lucha contra la estigmatización que involucre además a las personas afectadas, como expertos que son de su propia situación vital.

4.5 Es necesario llevar a cabo una revisión de la estrategia de la UE en materia de salud mental. El CESE señala sobre todo la necesidad de examinar **el grado de exclusión social de las personas que padecen una enfermedad mental**, de la sociedad en general y del mercado de trabajo en particular. Es importante examinar también cómo pueden evitarse las situaciones de incapacidad o invalidez mediante la prevención y los cuidados adecuados. Otra cuestión es cómo el lenguaje utilizado en el ámbito médico, los medios de comunicación y la sociedad dificulta o impide la integración.

4.6 Esta iniciativa aumentaría las oportunidades de concienciar a un público más amplio sobre la «salud mental». El orden de prioridades de la agenda política se verá influido y se creará un clima propicio para promover ideas innovadoras en beneficio de todos.

4.7 Para promover el Año Europeo de la Salud Mental, además del CESE, deben participar en especial todos los interlocutores pertinentes de la sociedad civil, incluidos los grupos y las organizaciones con experiencia en psiquiatría y otros profesionales de la salud, así como las Direcciones Generales de la Comisión correspondiente, los diputados al Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones. A nivel nacional, deben participar los ministerios competentes, así como los miembros de los parlamentos nacionales. El diseño de políticas específicas debe llevarse a cabo en conjunto con una mayor participación de las partes interesadas.

⁽²⁴⁾ Código de Seguridad Social: Cap. V, § 74 y Cap. IX, § 28 (sobre las personas con discapacidad o con riesgo de sufrir discapacidad). El trabajador acuerda con su médico un plan de reinserción que se corresponda con los progresos en su recuperación. El certificado médico debe incluir el plan de reinserción y un pronóstico, si es posible, sobre el momento en que se prevé la recuperación de la capacidad de trabajar. Es indispensable el consentimiento del empleador y de la compañía de seguros antes de adoptar la medida. El trabajador seguirá recibiendo la prestación por enfermedad de su seguro de salud o un pago transitorio del seguro de pensión.

4.8 Con el fin de lograr un **impacto visible de la iniciativa en los Estados miembros**, debe utilizarse simultáneamente el marco de actuación en materia de salud mental y desarrollarse un marco de referencia común para la adopción de medidas a favor de la salud mental en los sistemas de salud y las políticas sociales, así como en ámbitos relevantes de la vida, como la escuela y el lugar de trabajo. Como herramienta para el aprendizaje mutuo debe utilizarse la evaluación inter pares según el modelo del método abierto de coordinación. Las medidas deben traducirse en disposiciones legislativas, reglamentaciones financieras –como las del Fondo Social Europeo–, derechos para las personas afectadas y las empresas. Habrá que estudiar si un observatorio permanente puede garantizar un seguimiento. En los informes elaborados por la UE en materia de salud deberían figurar más datos europeos sobre enfermedades mentales y sobre el tipo de ayuda prestada, el número de unidades de hospitalización psiquiátrica y el consumo de psicofármacos. Es preciso captar posibles socios de diversos sectores de la sociedad que se conviertan a largo plazo en apoyos permanentes. El impacto de la iniciativa y del Año Europeo no debe estar limitado en el tiempo. Más bien deben desarrollar una concienciación permanente y duradera sobre la salud mental y tener una repercusión tangible para las personas afectadas.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto del dictamen de la Sección fue rechazado a favor de una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo al menos un cuarto de los votos emitidos:

Punto 3.1.1

*«[...] de solicitar excedencias]. Las medidas de este tipo deberían tener en cuenta la **competitividad de las empresas** y reducir al mínimo la burocracia. Asimismo, conceder incentivos financieros a las empresas que fomentan la integración, respetuosas con las necesidades familiares y socialmente sensibles también puede mejorar la situación»*

Resultado de la votación:

Votos a favor de la enmienda de este punto:	35
Votos en contra y:	26
Abstenciones:	6

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La agricultura social: los servicios asistenciales ecológicos y las políticas sociosanitarias» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/07)

Ponente: **Josiane WILLEMS**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*La agricultura social: los servicios asistenciales ecológicos y las políticas sociosanitarias*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La agricultura social es un planteamiento innovador que asocia dos conceptos: la agricultura multifuncional y los servicios sociales/atención sanitaria a nivel local. En el marco de la producción de bienes agrarios, contribuye al bienestar y la integración social de las personas desfavorecidas con necesidades específicas. La importancia creciente de la agricultura social ha llevado al CESE a elaborar un dictamen de iniciativa sobre este tema.

1.2 La agricultura social se ha extendido por toda Europa adoptando formas que presentan características comunes, pero también numerosas diferencias en cuanto a enfoque, relaciones con los demás sectores y financiación.

1.3 No obstante, es necesario disponer de una definición de la agricultura social a nivel europeo para determinar las actividades que la componen y para establecer un marco y los criterios, también sobre calidad, que deben respetar las actividades para poder recibir apoyo con arreglo a las diferentes políticas. Sin embargo, esta definición no debe ser demasiado restrictiva para evitar imponer limitaciones a una realidad en evolución permanente.

1.4 No existe ningún marco reglamentario de la agricultura social a nivel europeo ni tampoco a escala nacional, lo que genera una falta de coordinación entre las distintas políticas e instituciones interesadas. El CESE estima que las instituciones de la UE y las autoridades e instituciones regionales y nacionales deberían fomentar y respaldar la agricultura social instaurando un marco reglamentario adecuado y favorable y adoptando las medidas que se detallan más adelante.

1.5 Las estadísticas disponibles en el ámbito de la agricultura social son escasas y fragmentarias, por lo que, a juicio del CESE, sería útil poner en marcha un programa de investigación estadística para cuantificar y analizar de manera más profunda su existencia en los Estados miembros y las diferentes formas que adopta. Esta base de datos podría ampliarse para impulsar programas de investigación en cada uno de los Estados miembros.

1.6 La agricultura social debe ser apoyada por medio de la investigación interdisciplinar en diferentes ámbitos, con el fin de validar los resultados empíricos, analizar su impacto y ventajas desde distintos puntos de vista (social, económico, sanitario, personal, etc.) y garantizar la difusión de los conocimientos adquiridos sobre el terreno. A este respecto, debe promoverse y desarrollarse el esfuerzo de cooperación iniciado a nivel europeo por el proyecto SOFAR (Social Farming) y la Acción COST en el próximo programa marco Horizonte 2020 para el período 2014-2020.

1.7 El CESE considera que también es esencial crear y reforzar las redes de agricultura social para compartir las enseñanzas adquiridas, intercambiar experiencias y favorecer la sensibilización al respecto. Además, son aconsejables una representación común de los intereses de la agricultura social a nivel político y la constitución de una organización central. De esta manera, se reforzarían tanto el intercambio de experiencias entre los agentes interesados como el papel de las organizaciones de la sociedad civil.

1.8 Además, para garantizar un alto nivel de calidad y de competencia en las actividades de la agricultura social, debería prestarse especial atención a la formación de los agentes, tanto por lo que se refiere a los proveedores de servicios como a las personas que tienen necesidades específicas y reciben dichos servicios.

1.9 La agricultura social, para desarrollarse en toda Europa, necesita un entorno propicio, una mayor participación de la sociedad civil y una cooperación fructífera entre los distintos ámbitos de las políticas y las administraciones (salud, asuntos sociales, agricultura y empleo), a nivel europeo, nacional, regional y local. Ello significa que las autoridades públicas deberían reconocer la agricultura social y apoyarla de manera específica permitiendo que acceda de manera continuada a recursos financieros que cubran distintos aspectos de este tipo de agricultura.

1.10 Asimismo, podría ser útil que la Comisión Europea creara una estructura permanente con participación de todas las direcciones generales interesadas. En los Estados miembros podrían crearse dispositivos similares. Por lo demás, la Comisión debería impulsar la realización de un estudio comparativo de los sistemas de protección social en los Estados miembros y de su coste, para incrementar el ahorro que podría lograrse en el marco de los proyectos de agricultura social.

1.11 El CESE comprueba con satisfacción que las propuestas de la Comisión para el periodo 2014-2020 ofrecen nuevas perspectivas para la agricultura social. No obstante, todavía sigue siendo necesario darle más apoyo durante el futuro período de programación. A este respecto, la UE y los Estados miembros deberían coordinar el recurso a las distintas políticas relacionadas con la agricultura social. El CESE considera que los Estados miembros y las diferentes autoridades (nacionales y de la UE) encargadas y responsables de la gestión de los fondos europeos deberían reforzar su colaboración con el fin de suprimir los obstáculos para acceder a los Fondos Estructurales y facilitar dicho acceso a los agentes sobre el terreno.

1.12 El marco estratégico común ofrece la posibilidad de combinar distintos fondos dentro de una estrategia de financiación múltiple. A este respecto, la Comisión debería pedir a los Estados miembros que mencionen la agricultura social en su programación y que elaboren, mediante un planteamiento integrado, programas específicos para que este sector pueda beneficiarse más de los distintos Fondos Estructurales. Otra posibilidad sería elaborar subprogramas temáticos dedicados a la agricultura social o continuar apoyando proyectos LEADER realizados en este ámbito.

2. Observaciones generales

2.1 La agricultura social se ha desarrollado de forma generalizada en la agricultura europea desde finales del siglo XX como nueva práctica económicamente sostenible, y el número de experiencias en este ámbito crece continuamente. El conjunto de estas actividades se agrupa bajo el concepto de «agricultura social»; otras expresiones utilizadas para designarlas son *farming for health*, *care farming*, *green care* o *green therapies*. Todas estas expresiones hacen referencia a diferentes prácticas o actividades en el ámbito de la atención a las personas, la reintegración social, la formación y la rehabilitación de personas desfavorecidas o la formación de personas con necesidades específicas. Estas actividades permiten a personas con dificultades recuperar el contacto con una actividad productiva y con la naturaleza a la vez que contribuyen a su bienestar, a la mejora de su estado de salud y a su integración social; facilitan el aprendizaje, aumentan la autoestima y, por consiguiente, la participación en la vida social.

A este respecto, la agricultura social es un planteamiento innovador que asocia dos conceptos: la agricultura multifuncional y los servicios sociales/atención sanitaria a nivel local. Por una parte, está íntimamente vinculada con la naturaleza multifuncional de la agricultura y se inscribe de manera integral en el

concepto de desarrollo rural, lo que permite a los agricultores diversificar sus rentas. Por otra parte, es beneficiosa para la sociedad en la medida en que aporta servicios sociales y mejora los servicios existentes en beneficio de los habitantes de las zonas rurales, aprovechando los recursos agrarios y rurales en un sentido amplio.

2.2 Aunque las prácticas de la agricultura social en Europa presentan numerosas similitudes dado que están estrechamente vinculadas a actividades tradicionales de la economía rural y se llevan a cabo en las explotaciones agrarias (explotaciones ecológicas, uso intensivo de mano de obra, grado elevado de multifuncionalidad, apertura hacia el territorio, diversificación y flexibilidad elevadas), también existen numerosas diferencias entre los países en función de su historia, planteamientos y orientación. En resumen, sin perder de vista la variedad existente, pueden distinguirse tres planteamientos principales:

- el planteamiento institucional con un predominio de las instituciones públicas/de salud (mayoritario en Alemania, Francia, Irlanda y Eslovenia);
- el planteamiento privado, basado en las explotaciones terapéuticas (mayoritario en los Países Bajos, Bélgica-Flandes);
- el planteamiento mixto, basado en cooperativas sociales y explotaciones privadas (mayoritario en Italia).

2.3 Las orientaciones también son diferentes: en Italia y en Francia, la agricultura social está relacionada sobre todo con el sector social y de atención a las personas; en los Países Bajos, está más cerca del sistema de salud; en Flandes, de la agricultura; y en Alemania, Reino Unido, Irlanda y Eslovenia, la orientación se sitúa entre el sector social/sanitario y el sector de la salud.

2.4 Los modos de financiación divergen en función de los países:

- proyectos públicos y actividades solidarias que se basan en asociaciones de voluntarios (Italia y Francia) y cooperativas sociales (Italia);
- fondos públicos (sector de la salud/de atención a las personas/de educación) destinados a las estructuras públicas (Alemania, Irlanda y Eslovenia), a las explotaciones agrarias (Países Bajos) o a las cooperativas sociales (Italia);
- política de desarrollo rural destinada a apoyar la puesta en marcha y desarrollo de explotaciones sociales durante el período de programación 2007-2013 (Italia);
- acceso directo a los mercados alimentarios para los productos éticos y venta directa (Francia e Italia).

No obstante, los modos de financiación suelen ser más variados y mixtos en la realidad.

2.5 La agricultura social se organiza de múltiples formas. Puede tratarse de explotaciones agrarias privadas gestionadas por un empresario privado que, mediante la agricultura social, logra una diversificación de fuentes de rentas, a la vez que mantiene una producción normal destinada al mercado; también puede tratarse de empresas o cooperativas sociales, asociaciones o fundaciones, es decir, organizaciones sin ánimo de lucro. En otros casos, la agricultura social, aunque se lleve a cabo en explotaciones agrarias, depende de organismos públicos o de agencias del sector de la salud.

3. Definición de la agricultura social

3.1 No es fácil definir la agricultura social porque engloba un amplio abanico de prácticas diferentes. No obstante, es necesario disponer de una definición de la agricultura social a nivel europeo para determinar las actividades que la componen y para establecer un marco y los criterios, también sobre calidad, que deben respetar las actividades a fin de poder recibir apoyo con arreglo a las diferentes políticas. Sin embargo, esta definición no debe ser demasiado restrictiva para evitar que se bloquee una situación en evolución permanente. Al contrario, debe proponer un marco que cuente con la flexibilidad necesaria para englobar la multitud de actividades y el enfoque de abajo arriba de la agricultura social.

3.2 Aunque las actividades que componen la agricultura social son muy variadas, siempre tienen dos elementos comunes: a) las actividades se llevan a cabo en una explotación agraria; y b) se destinan a personas que tienen de manera temporal o permanente necesidades específicas, también en el ámbito pedagógico. De esta forma, la agricultura social contribuye al bienestar y el desarrollo de las personas, pero también al desarrollo de las regiones rurales y a una mejor interacción entre la ciudad y el campo.

3.3 Por lo tanto, la agricultura social podría definirse en un primer momento como un conjunto de actividades que utilizan los recursos agrarios, tanto vegetales como animales, para generar prestaciones sociales en las zonas rurales o periurbanas, como rehabilitación, terapia, empleo protegido, educación a lo largo de toda la vida y otras actividades que contribuyen a la integración social (con arreglo a la definición de «Cost Action 866 – Green Care», iniciativa sobre cooperación europea en ciencia y tecnología). En este sentido, se trata, entre otras cosas, de crear en el marco de una explotación agraria las condiciones que permitan participar en las actividades cotidianas de la explotación a personas que tengan necesidades específicas, con el fin de lograr el desarrollo y la promoción de estas personas y mejorar su bienestar.

3.4 En la actualidad, cabe distinguir cuatro ámbitos principales de la agricultura social:

- a) actividades reeducativas y terapéuticas,
- b) incorporación al mundo laboral e inclusión social,

- c) actividades pedagógicas,
- d) servicios de ayuda a la persona.

4. Falta de marco jurídico tanto a nivel europeo como nacional

4.1 Mediante las actividades de terapias, incorporación al mundo laboral e inclusión social, así como pedagógicas, no cabe duda de que la agricultura social presta un servicio público de gran valor y contribuye al desarrollo sostenible. Por lo demás, dada la diversificación de las actividades que genera y la dinámica subyacente, puede tener una repercusión importante en el desarrollo local.

4.2 Se han puesto en marcha numerosas experiencias en la materia con arreglo a un proceso de abajo arriba, con lo que se han creado redes locales que permiten un desarrollo global de los territorios. Por todos estos motivos, la agricultura social se adecua a la publicación de la OCDE sobre «El nuevo paradigma rural» (2006) y se menciona de manera explícita en los Exámenes de la política rural, relativos a los países de la OCDE (Italia, por ejemplo). La agricultura social también se estudió en la conferencia sobre el desarrollo rural de la OCDE en Quebec (2009). A este respecto, hay iniciativas sobre agricultura social que se financian con cargo a las políticas de desarrollo rural 2007-2013 (ejes III y IV del programa LEADER) y a medidas del Fondo Social en favor de la inclusión social.

4.3 La sensibilización sobre el potencial de la agricultura social es cada vez mayor en todos los niveles, por lo que las organizaciones agrarias, los entes locales y las instituciones de carácter social o relacionadas con la salud aplican un nuevo enfoque a la agricultura social. No obstante, solo algunos países han establecido reglamentaciones sectoriales a nivel nacional o regional (Francia, Italia y Países Bajos). Además, se comprueba de forma generalizada que faltan vínculos entre las distintas políticas y/o las instituciones interesadas en la agricultura social.

No obstante, los agentes de la agricultura social comienzan a organizarse para intercambiar experiencias, por lo que debe reconocerse el papel esencial de las redes espontáneas de agricultores sociales.

4.4 En los últimos años, la Comisión Europea ha creado algunas iniciativas para apoyar estas actividades, como «Cost Action 866 – Green care» y el proyecto SOFAR (iniciativa financiada por la Comisión Europea dentro del Sexto Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico); en diciembre de 2009 se puso en marcha una iniciativa temática que agrupa a siete Estados miembros, en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural, para analizar las oportunidades y obstáculos existentes en los planes de desarrollo rural nacionales o regionales cofinanciados por el FEADER. En 2008 Alemania propuso un documento de síntesis sobre la agricultura social (Prof. Thomas VAN ELSSEN) en el marco del proyecto SOFAR, que se actualizó en 2009.

5. Acciones necesarias

5.1 Reconocimiento en la UE de la agricultura social y establecimiento de un marco reglamentario

5.1.1 A la vista de los beneficios públicos que produce y de su contribución al desarrollo sostenible, los organismos europeos y los gobiernos deberían fomentar y apoyar la agricultura social. Ello incluye el establecimiento, en los distintos niveles, de un marco reglamentario adecuado y favorable, el reconocimiento del valor añadido de la agricultura social, la mejora de la gobernanza de la agricultura social, así como un entorno propicio y una cooperación fructífera entre los distintos ámbitos de las políticas y las administraciones (salud, asuntos sociales, agricultura y empleo), a nivel europeo, nacional, regional y local. Además, serían aconsejables un apoyo específico de las autoridades públicas y una aplicación integrada de los Fondos Estructurales en favor de la agricultura social, así como la promoción y el apoyo de la investigación interdisciplinaria o el refuerzo de la comunicación y del intercambio de experiencias.

5.1.2 Al establecer un marco reglamentario, debe prestarse especial atención a las cuestiones vinculadas a la calidad de la agricultura social, con el fin de determinar los criterios generales, incluidos los criterios de calidad, que deben respetar las acciones correspondientes. En el mismo sentido, deberían adoptarse las medidas necesarias para garantizar un seguimiento adecuado de las actividades de la agricultura social.

5.1.3 Asimismo, podría ser útil que la Comisión Europea cree una estructura permanente en la que participen todas las direcciones generales interesadas, para fomentar, seguir y coordinar el desarrollo de la agricultura social en Europa. En los Estados miembros podrían crearse estructuras similares.

5.2 Creación de una base de datos en la UE

Aunque el número de explotaciones activas en la agricultura social aumenta en todos los países, en general representan menos del 1 % del número total de las explotaciones agrarias. No obstante, los datos estadísticos disponibles sobre la agricultura social son parciales y escasos. Por lo tanto, sería conveniente poner en marcha un programa de investigación estadística a nivel europeo para cuantificar y analizar de forma más detallada la importancia de la agricultura social en Europa y las orientaciones que adopta. La Comisión podría ampliar esta base de datos para impulsar programas de investigación en cada Estado miembro.

5.3 Favorecer la inclusión de la agricultura social en los programas de investigación

5.3.1 Debería promoverse y desarrollarse la cooperación a nivel europeo en la agricultura, iniciada por SOFAR y el proyecto «Cost Action 866 – Green Care». En efecto, es muy importante la elaboración y el intercambio de conocimientos científicos, profesionales y prácticos dentro de Europa.

Con el fin de realizar análisis más profundos, la agricultura social necesita el apoyo de la investigación en los ámbitos de la terapia y la medicina, del trabajo social en la agricultura y de la agricultura y la formación. Esta investigación debe estar estrechamente vinculada con el trabajo sobre el terreno. Los re-

sultados empíricos positivos obtenidos en las terapias con plantas y animales deben ser validados mediante análisis científicos rigurosos para obtener el reconocimiento del sector médico. Las lecciones extraídas de las experiencias sobre la eficacia de la integración de las personas en el ritmo diario y anual del trabajo en la explotación deben documentarse y utilizarse para que siga evolucionando la agricultura social.

5.3.2 Una investigación interdisciplinaria que analice el impacto y las ventajas de la agricultura social desde distintos puntos de vista (social, económico, sanitario y personal), garantice la transmisión de los conocimientos adquiridos a partir de experiencias e integre a los agentes sobre el terreno, puede generar ideas innovadoras y reforzar el interés por la agricultura social. El apoyo científico para proyectos piloto puede ayudar a desarrollar modelos basados en las empresas individuales o las cooperativas para toda una región. Deberían realizarse estudios e investigaciones interdisciplinarias para analizar el impacto de la agricultura social, por una parte, respecto del ahorro potencial para los regímenes del seguro de enfermedad y, por otra parte, respecto de la mejora de la salud y el bienestar de los beneficiarios de las prestaciones de la agricultura social. Estos aspectos ya han sido objeto de análisis y estudios en determinados países, especialmente los Países Bajos.

5.3.3 Estas investigaciones podrían incluirse en el futuro programa marco Horizonte 2020 (2014-2020), dado que tiene en cuenta los aspectos sociales en el ámbito de investigación y la innovación. La coordinación y el apoyo de la agricultura social por Horizonte 2020 son muy recomendables en la medida en que este programa podría facilitar los contactos y los intercambios entre investigadores de diversas disciplinas relacionadas con este tipo de agricultura.

5.4 Favorecer la inclusión de la agricultura social en los programas de formación

Para garantizar un alto nivel de calidad y de competencia en las actividades de la agricultura social, debería prestarse especial atención a la formación de los agentes, tanto por lo que se refiere a los proveedores de servicios como a los beneficiarios de dichos servicios. Por lo tanto, habría que elaborar y ofrecer, en estrecha vinculación con los institutos de formación y de investigación, programas de formación continua para garantizar un alto nivel de competencias de los empresarios y sus colaboradores responsables de las personas beneficiarias de la agricultura social. Asimismo, hay que analizar y poner en práctica los tipos de formación que pueden ofrecerse a los beneficiarios de la agricultura social.

5.5 Refuerzo del papel de la sociedad civil y de la creación de redes

5.5.1 Los proyectos innovadores de la agricultura social se suelen desarrollar de manera aislada, sin información sobre proyectos similares o intercambio de experiencias entre ellos. Ahora bien, es esencial instaurar y reforzar las redes de la agricultura social para intercambiar experiencias, contribuir a la difusión de los distintos proyectos y valorizar las mejores prácticas. La Red Europea de Desarrollo Rural ha constituido un primer paso en este sentido. Este tipo de red debería reforzarse.

5.5.2 Asimismo, deberían promoverse la cooperación y publicaciones comunes, junto con una presencia en Internet.

5.5.3 Además, sería aconsejable avanzar hacia una representación común de los intereses de la agricultura social a nivel político y fomentar la constitución de una organización central a nivel europeo. Esta organización, que incluiría a la sociedad civil, podría facilitar los intercambios entre los agentes de la agricultura social y ofrecerles asistencia a nivel técnico y administrativo, sin dejar de promover los intereses de la agricultura social a nivel político. A este respecto, las organizaciones agrarias deben asumir un papel importante.

5.5.4 Todas estas actividades podrían programarse y realizarse en el marco de la nueva política de desarrollo rural 2014-2020 y apoyarse en la Red Europea de Desarrollo Rural y las redes de desarrollo rural de los Estados miembros, con el fin de ampliar la iniciativa temática sobre la agricultura social mencionada antes a otros Estados miembros.

5.6 *Inclusión de la agricultura social en la estrategia de desarrollo sostenible y el marco estratégico común*

5.6.1 La agricultura social ha podido recibir cierto grado de apoyo en la actual política de desarrollo rural, sobre todo en los ejes III (diversificación) y IV (LEADER), así como mediante el eje «inclusión social» del FSE. Ahora bien, el reconocimiento de la agricultura social como un elemento de desarrollo de la economía rural debería permitirle beneficiarse de todas las acciones promovidas y financiadas por los Fondos Estructurales europeos (FEADER, FSE, FEDER) y acceder de esta forma a nuevas fuentes de financiación.

5.6.2 Incluso si las propuestas de la Comisión para el próximo período de programación de los Fondos Estructurales abren nuevas perspectivas, en la medida en que la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la diversificación de las actividades agrarias se mencionan como objetivos explícitos de esta política (y en que pueden combinarse de manera ideal en la agricultura social), resulta necesario destacar mejor el papel de la agricultura social tanto en la futura programación como en el contrato de asociación, para que pueda recibir más apoyo. A

este respecto, la UE y los Estados miembros deberían coordinar el recurso a las distintas políticas relacionadas con la agricultura social. El CESE considera que los Estados miembros y las diferentes autoridades (nacionales y de la UE) encargadas y responsables de la gestión de los fondos europeos deberían reforzar su colaboración con el fin de suprimir los obstáculos para acceder a los Fondos Estructurales y facilitar dicho acceso a los agentes sobre el terreno.

5.6.3 El nuevo marco de programación ofrece a la agricultura social la posibilidad de lograr una financiación a partir de varios fondos y durante varios años. De hecho, el marco estratégico común permite asociar los diferentes fondos en el marco de una estrategia de financiación múltiple; debería pedirse a los Estados miembros que mencionen la agricultura social en su programación y que elaboren programas específicos para que este sector pueda beneficiarse más de los distintos Fondos Estructurales. En efecto, es esencial convencer a las autoridades nacionales y locales de que aprovechen realmente estas posibilidades de financiación.

Dado su carácter multidimensional y multifuncional, la agricultura social y los agentes interesados podrían beneficiarse en gran medida de un planteamiento realmente integrado, que facilitaría y coordinaría mejor el recurso a los distintos fondos así como los procedimientos y gestiones correspondientes.

5.6.4 Con tal fin, podría ser muy útil establecer una política de comunicación para los Estados miembros en el marco del desarrollo rural, que cubriría asimismo las actividades de seguimiento y de elaboración de informes. Otra posibilidad sería prever un programa temático dentro del artículo 8 o también reforzar los proyectos LEADER que tengan como objetivo la agricultura social.

5.6.5 Por último, las diferentes direcciones generales deberían reforzar su colaboración para facilitar el acceso de la agricultura social a todos los Fondos Estructurales mediante la supresión de las dificultades que han impedido hasta ahora a los agricultores acceder a las políticas regionales.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Calidad de los servicios ferroviarios en la UE» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/08)

Ponente: **Georges CINGAL**

El 12 de julio de 2012, 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

«Calidad de los servicios ferroviarios en la UE»

(dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 54 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen se refiere a las actividades del transporte de pasajeros por ferrocarril. Está redactado y debe leerse a la luz de los objetivos fijados por el Tratado de Lisboa sobre los servicios de interés general en su artículo 14 y su protocolo nº 26. Sigue las propuestas defendidas por el Libro Blanco sobre transportes, el cual reafirmó la necesidad de cumplir los objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero y asegurar una movilidad sostenible que respete el medio ambiente.

1.2 Más allá del control del cumplimiento de los objetivos de movilidad que se han fijado a los operadores y de los derechos y deberes de las partes implicadas, el presente dictamen se propone, pues, abordar la cuestión de la accesibilidad de los ciudadanos europeos a los servicios de interés general del transporte por ferrocarril en la Unión y el de la calidad de estos últimos.

1.3 Dado que la calidad de los servicios de transporte por ferrocarril es una condición necesaria, pero no suficiente en sí misma, para desarrollar este modo de transporte, el CESE considera que se pueden mejorar los resultados para incrementar su atractivo basándose en la observación de la realidad de los diferentes elementos que contribuyen a ella.

1.4 El CESE pide que los créditos para inversiones y mantenimiento destinados a infraestructuras sean objeto de una planificación plurianual y de disposiciones destinadas a que dichos fondos sean permanentes. Deben tenerse igualmente en cuenta sus repercusiones para la ordenación del territorio, el mantenimiento de la disponibilidad de las infraestructuras y los fondos necesarios y disponibles a corto y medio plazo.

1.5 El CESE pide igualmente a las instancias de la UE, nacionales y regionales que redefinan las condiciones de financiación de las diversas partes de infraestructuras para cumplir los principios de subsidiariedad y reforzar la solidaridad entre los territorios. A este efecto, propugna una reorientación de los

fondos de transporte asignados con cargo a la política regional, que constituye una herramienta con gran efecto multiplicador en lo que a la ordenación del territorio se refiere.

1.6 El CESE pide que se lleve a cabo una encuesta de satisfacción de los usuarios que se base en la apreciación de hechos (puntualidad, regularidad, tarificación, limpieza, accesibilidad, etc. ...) por un organismo independiente a nivel europeo. Esta evaluación deberá realizarse basándose en una metodología definida por un comité de dirección en el que participen todas las partes afectadas (usuarios, autoridades organizadoras, operadores, trabajadores, etc.) y que posea capacidad para llevar a cabo controles.

1.7 El CESE expresa su inquietud ante la voluntad de la Comisión Europea de revisar el Reglamento 1370/2007/CE (sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera), que fue resultado de un difícil consenso a nivel institucional. El CESE precisa que ese reglamento permite un amplio margen de organización a los Estados miembros, en el respeto a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, y que el equilibrio que establece merece ser evaluado a la luz de la experiencia, tal como prevé el apartado 2 del artículo 8 de dicho Reglamento.

1.8 Con respecto a las disposiciones de dicho Reglamento y a las posibilidades de evolución futuras, el CESE pide a la Comisión Europea que estudie las pistas de mejora siguientes:

— reforzar los derechos en materia de indemnización por retrasos, poniendo estos últimos en relación con la duración total del trayecto en cuestión;

— reforzar los derechos en materia de indemnización por retrasos mediante el resarcimiento directo por parte del operador concernido, sin búsqueda previa de las responsabilidades implicadas;

- simplificar el acceso al formulario y al procedimiento de reclamación para obtener una compensación, en el marco de una acción individual o colectiva (utilización de internet, ventanillas, ...);
- reforzar los derechos en materia de accesibilidad de las personas con discapacidad mediante la obligatoriedad de restablecerla en un plazo breve (en el transcurso de un día);
- reforzar los derechos en materia de seguridad mediante la obligatoriedad de instalar dispositivos de llamada al personal de abordaje en caso de peligro o de emergencia sanitaria;
- reforzar los derechos de los viajeros mediante la instauración de mediadores capaces de resolver litigios entre diferentes partes;

1.9 Por otro lado, el CESE pide a la Comisión Europea y a los Estados miembros que estudien conjuntamente las siguientes pistas de mejora:

- reforzar el derechos a la información de los viajeros sobre la garantía que se aporta a las correspondencias;
- reforzar los derechos en materia de seguridad mediante la definición de líneas y situaciones de riesgo, definición de procedimientos adecuados y asignación del personal necesario;

1.10 Finalmente, en el respeto al principio de la subsidiariedad, el CESE pide a los Estados miembros que estudien las siguientes pistas de mejora:

- reforzar los derechos de los viajeros abriendo la posibilidad de definir de manera concertada entre las autoridades competentes, los representantes de los municipios que se atraviesan, los viajeros y sus representantes, los trabajadores y sus organizaciones sindicales, una tabla con diferentes casillas para controlar los niveles de servicios ferroviarios (regularidad, puntualidad, accesibilidad, limpieza, etc...);
- reforzar los procedimientos de asistencia y de socorro a los viajeros en plena vía en caso de inmovilización prolongada (superior a 1 hora);

2. Observaciones generales: la experiencia de los ciudadanos, usuarios actuales o potenciales del ferrocarril

2.1 Observaciones de carácter general

2.1.1 La evaluación de la satisfacción de los viajeros es sumamente difícil de definir, así como lo es poner de acuerdo a los actores habida cuenta de que son las empresas las que disponen de los datos que son fuente de los análisis, las que definen unilateralmente las normas de calidad del servicio y evalúan sus propias actividades en función de ellas (artículo 28

del Reglamento n° 1371/2007). Por mencionar algunos ejemplos, sin pretensiones de exhaustividad, esto es lo que sucede con el respeto del compromiso de puntualidad, regularidad del servicio, limpieza, acogida de los viajeros, información, tarificación, etc.

2.1.2 Una amplia mayoría de los viajeros que encuentra problemas en relación con los servicios ferroviarios lamenta que se multipliquen los factores que generan perturbaciones, la imprevisibilidad del tráfico imposible de verificar en tiempo real y carencias de información en casos de perturbación. La impresión que se percibe es la de una degradación continua en algunos Estados miembros. Los servicios ferroviarios que reconocen el derecho a una compensación en virtud del Reglamento 1371/2007/CE no permiten un acceso fácil a estas disposiciones por parte de los operadores.

2.1.3 En lo que respecta a los servicios ferroviarios sometidos a la obligación de prestar un servicio público, que son los responsables de asegurar cotidianamente una amplia mayoría del transporte, en varios casos se ha necesitado la intervención de las autoridades organizadoras de los transportes, o de las autoridades competentes, para mantener el nivel del servicio.

2.1.4 La multiplicación de las ofertas de servicios realizados por diferentes actores, sin relación ni coherencia de explotación entre ellos, en un entorno organizativo que ha sufrido fuertes modificaciones en sus estructuras y que carece de estabilidad y de claridad, ha engendrado un funcionamiento que se basa en la reactividad de los operadores locales, los cuales suelen estar alejados de los circuitos de información en tiempo real, lo que entraña una serie de disfunciones, y por consiguiente, la insatisfacción de los viajeros. Dadas las circunstancias, parece oportuno hacer un balance de la situación del sector a nivel de cada Estado miembro para determinar cuáles serían las vías de progreso.

2.2 Listado no exhaustivo de disfunciones que han podido constatar los viajeros y/o sus asociaciones:

- dificultad para acceder a las informaciones, señalizaciones inoperantes o inadecuadas
- listados de tarifas ilegibles u opacos
- imposibilidad de planificar viajes con suficiente tiempo antes de la salida del tren debido a los plazos máximos de reserva
- problemas relacionados con la sobreventa (*overbooking*)
- malas condiciones de acogida en trenes, estaciones y apeaderos, andenes inadecuados (congestión de las instalaciones de acogida a los viajeros) o incumplimiento de las normas de higiene; ausencia de sanitarios

- acceso deficiente para las personas con discapacidad a andenes, estaciones, apeaderos, instalaciones de servicios, trenes; excesivo plazo de reserva para que se hagan cargo los servicios especializados (48 horas) o criterios de atención demasiado estrictos (peso total)
 - inseguridad en trenes, estaciones y apeaderos
 - retraso en la entrega del material, sin tener en cuenta los cambios de andenes en las correspondencias
 - dos trenes con horas de salida cercanas en un mismo andén cuando se dispone de otros andenes que no se utilizan
 - espacio insuficiente para los equipajes
 - no se tienen en cuenta los transportes multimodales (dificultades para que se hagan cargo de bicicletas, mala organización y gestión – o incluso ausencia – de correspondencias con otros modos de transporte, ausencia de información y de integración tarifaria y de los servicios)
 - escasa puntualidad, falta de regularidad en los servicios, supresión de trenes sin previo aviso
 - acogida deficiente a los viajeros que han sufrido perturbaciones; indemnizaciones insuficientes o que se ven denegadas
 - supresión o reorganización de servicios y rutas sin un análisis previo con los usuarios, sus representantes, los entes territoriales afectados por ellos (por ejemplo, supresión de los trenes nocturnos, modificaciones de horarios, intervalos, ...)
 - aumento del tiempo de recorrido entre dos paradas
 - accesibilidad deficiente a los circuitos de venta y distribución.
- 2.3 Principales causas de las perturbaciones no previsibles:
- mal tiempo: No se anuncia de antemano mediante adaptaciones técnicas o procedimientos que permitan dar más calidad al servicio prestado
 - problemas materiales: Resultado de un control deficiente de la vida útil de los materiales, de su durabilidad, de la lucha contra su obsolescencia y de la ausencia de planificación y de continuidad en los presupuestos de mantenimiento.
 - problemas humanos: suicidios, hechos relacionados con el acceso a instalaciones vulnerables, sobre cuyos efectos y causas el CESE no desea entrar en este dictamen.

2.4 Valoraciones positivas y elementos de satisfacción que pueden contribuir a la transferencia entre modos:

- alto nivel de seguridad de las personas y circulación
- profesionalidad del personal
- posibilidad de que el ferrocarril contribuya a la ordenación del territorios y a su desarrollo

3. Observaciones específicas: evolución de la situación en las últimas décadas

3.1 La Comisión ha respetado el principio, consagrado en el Tratado, de la libre circulación de los ciudadanos y ha respaldado el principio de la movilidad sostenible. Se considera que el ferrocarril es un modo de eficiente transporte público masivo, adaptable a las demandas expresadas por las autoridades competentes, que respeta el medio ambiente y puede servirse de infraestructuras ya existentes, bien mantenidas, o que pueden revitalizarse con facilidad.

3.2 La UE ha establecido una red europea de líneas internacionales, para completar la cual se han realizado y se realizarán inversiones considerables. No obstante, esta iniciativa de la UE debe apoyarse en una convergencia de decisiones de inversión con los Estados miembros que ofrezca a los viajeros europeos la posibilidad de un transporte de puerta a puerta sin excesivas rupturas de carga.

3.3 Sin embargo, el análisis de las situaciones de servicio a determinados territorios y su ordenación ha podido dar lugar a veces a decisiones estratégicas arbitrarias, que no han recogido la necesidad de pensar en los transportes reduciendo las rupturas de carga que tienen impactos negativos sobre la utilización del transporte público.

3.4 Este examen previo implica decisiones que acarrearán consecuencias importantes y se integra ahora, cada vez en mayor medida, en las reflexiones llevadas a cabo por las autoridades responsables que, sin embargo, afrontan problemas de financiación que carecen de claridad y de estabilidad a medio y largo plazo.

3.5 Sin embargo, los transportes representan una carga considerable para los presupuestos de los Estados y regiones. Los ciudadanos, conscientes de esta situación especialmente, dada la actual crisis- desean una transparencia real e informaciones fiables. Recuerdan una vez más la falta de contrainformes para los nuevos grandes proyectos. Como ha señalado el CESE en su dictamen TEN/479, el diálogo entre las autoridades y la sociedad civil es una cuestión muy importante, en particular en lo que se refiere a las inversiones en infraestructuras de transporte.

4. La petición se enmarca en el programa de acciones prioritarias del Comité

4.1 Este dictamen de iniciativa se inscribe en la línea de trabajos anteriores:

- TEN/432-433: Espacio ferroviario europeo único
- TEN/454: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte
- TEN/471: Orientaciones para la Red Transeuropea de Transporte
- TEN/479: Libro Blanco del Transporte: por la adhesión y participación de la sociedad civil
- TEN/480: Derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte

4.2 El empeño por instaurar una red europea de transportes ha movilizado, lógicamente, el grueso de los fondos europeos sobre las grandes líneas. Este proceso ha ido acompañado de decisiones favorables a la creación de líneas de alta velocidad a expensas a veces de la modernización de otros ejes ya existentes como consecuencia de recortes presupuestarios. La reflexión de los poderes públicos debe reforzar la oferta ferroviaria dentro de la oferta pública de transportes, o incluso convertirla, en algunos casos, en columna vertebral de un sistema multimodal coherente. Desde este punto de vista convendría hacer converger los fondos europeos en favor de una política coherente de movilidad sostenible (asignación de los fondos de transporte de la DG Regio).

4.3 Por consiguiente, el Comité pide que se proceda a una evaluación objetiva de la situación actual del transporte ferroviario (ventajas e inconvenientes). La Comisión deberá llevar a

cabo esta evaluación con total transparencia proporcionando la información necesaria e invitando a los ciudadanos a expresar sus aspiraciones sobre este asunto que afecta a la gran mayoría de ellos (trayectos domicilio-trabajo, desplazamientos ocasionales o profesionales, visitas familiares, vacaciones, etc.).

5. El CESE desea llamar la atención sobre el conjunto de los problemas

5.1 En períodos de crisis como el actual, de contracción de los medios públicos disponibles, una política de reactivación basada en una estrategia de desarrollo sostenible tendría efectos beneficiosos sobre el empleo y la calidad de este último, sobre el cumplimiento de los objetivos de transferencia entre modos, sobre la accesibilidad de los ciudadanos europeos a los servicios de interés general en el sector del transporte. El Comité recuerda que es en esta estrategia global donde deben inscribirse las grandes obras públicas..

5.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que, si determinadas modificaciones de horarios o de trenes degradan el servicio, ello puede conducir a los ciudadanos a cambiar de residencia o de empleo. Esta movilidad forzada no es precisamente la movilidad que desean los ciudadanos. El CESE subraya que la evolución se traduce con frecuencia en un cambio a otros modos de transporte (coche o avión) que va en contra de la política defendida.

5.3 El CESE insta a la Comisión a que estudie y elabore un programa europeo de rehabilitación de las redes ferroviarias y/o apoye los futuros programas de los Estados miembros. Un programa europeo para satisfacer las aspiraciones de los clientes de las compañías ferroviarias se integraría fácilmente en las estrategias europeas (Estrategia de desarrollo sostenible, Horizonte 2020, etc.). El diálogo con la sociedad civil en materia de política de transportes sería muy apreciado por los ciudadanos. La reorientación de los fondos de transporte asignados en el marco de la política regional sería un instrumento dotado de un poderoso efecto multiplicador en favor de esta estrategia.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/09)

Ponente: **Raymond HENCKS**

El 19 de enero de 2012, 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 reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general.

El 21 de febrero de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto. La Sección aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 485^o pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 67 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. El derecho a la vivienda: principios generales

1.1 El derecho a la vivienda es una obligación de ámbito internacional que incumbe a los Estados miembros y que la Unión Europea debe tomar en consideración. Ciertamente, se trata de un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que establece que «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]*». La Carta Social revisada del Consejo de Europa dispone que «*Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas [...] a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes*». El derecho a la vivienda se ha incorporado a muchas de las constituciones de los Estados miembros o es objeto de leyes específicas relativas a su aplicación efectiva.

1.2 La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula que «*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales*».

1.3 Estos derechos se ejercen en la mayoría de los Estados miembros por medio de un servicio de interés económico general (SIEG) con arreglo al artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales que reza así: «*La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión*».

1.4 De conformidad con el artículo 106, apartado 2 del TFUE y siempre que el acceso universal a la vivienda esté calificado de SIEG, las empresas encargadas de prestar este servicio quedarán sometidas a las normas sobre competencia y a las normas en materia de prohibición y de control de las ayudas estatales solamente en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada por las autoridades públicas nacionales, regionales o locales. La Decisión de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2011 (en lo sucesivo, «la Decisión sobre los SIEG») limita la provisión de viviendas sociales subvencionadas a las personas desfavorecidas o a los grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no pueden encontrar vivienda en condiciones de mercado.

1.5 Según el Protocolo n^o 26 anejo al Tratado de Lisboa, la competencia principal para encargar, prestar, financiar y organizar los SIEG corresponde a los Estados miembros y a sus autoridades nacionales, regionales y locales, que disponen de una amplia capacidad de discreción a este respecto, así como de libertad de elección democrática.

1.6 Este mismo Protocolo obliga a los Estados miembros, entre otras cosas, a garantizar un alto nivel de accesibilidad económica y a promover un acceso universal a sus SIEG.

1.7 El ejercicio del derecho a la vivienda condiciona el de otros derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho a la dignidad humana, el derecho a la protección de la intimidad, del domicilio y de la familia, el derecho al agua, a la salud, a la energía, etc. Disponer de una vivienda digna es esencial para que una persona pueda progresar e integrarse en la sociedad.

1.8 Esencialmente, el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda suele depender de la disponibilidad de una oferta adecuada. El derecho a la vivienda se traduce, por lo general, en un derecho de acceso a una vivienda digna y asequible.

1.9 La garantía del acceso a la vivienda apenas obliga a las autoridades públicas a proporcionar una vivienda a toda persona que así lo solicite. El Estado o la autoridad pública responsable tiene la obligación política de mejorar, mediante sus políticas y programas, el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos.

1.10 Los Estados miembros intervienen –de muy distintas maneras y en muy distintos grados– en el funcionamiento de sus mercados de la vivienda en el contexto del ejercicio de este derecho fundamental al objeto de garantizar a cada ciudadano el acceso a una vivienda digna a un precio asequible. Una participación apropiada de los futuros ocupantes en la construcción de las viviendas sociales contribuye tanto a la asequibilidad de este tipo de vivienda como a las perspectivas de empleo de las partes interesadas.

1.11 A este respecto, la vivienda es un bien (público o de interés social) para el que los Estados miembros establecen –en función de sus propias decisiones políticas y preferencias colectivas– normas mínimas de habitabilidad y confort, normas específicas de urbanismo y de construcción y tasas de esfuerzo máximo. Algunos Estados miembros, como Alemania, regulan las subidas del precio de la vivienda e incluso establecen mecanismos de prestación de ayudas sociales o de ayudas fiscales a fin de influir en lo que constituye el elemento principal de los gastos familiares esenciales.

2. La vivienda social

2.1 Cabe señalar que a pesar de estos dispositivos, el acceso a una vivienda digna ya no está al alcance de muchos ciudadanos de la Unión. En 2010, el 5,7 % de la población europea carecía de hogar (fuente: *Europe Information Service S.A.*), pese a que la Carta Social revisada del Consejo de Europa tiene por objeto paliar la situación de carencia de hogar con vistas a su supresión progresiva, el 17,86 % vivía hacinada o en viviendas poco dignas y el 10,10 % de las familias afrontaba un coste adicional de vivienda superior al 40 % de sus ingresos disponibles.

2.2 Muchos Estados miembros también han decidido definir y organizar una oferta paralela de viviendas denominadas «viviendas sociales» para completar la oferta espontánea en el mercado privado. Estas viviendas sociales se proporcionan en condiciones específicas, principalmente a través de agencias sin ánimo de lucro creadas especialmente para este fin y también por inversores privados –personas físicas o jurídicas–, a quienes se encomienda esta tarea y que reciben subvenciones de los entes nacionales, regionales o locales.

2.3 Todos los Estados miembros excepto Grecia disponen de un parque de viviendas sociales. Así pues, veinticinco millones de familias europeas ocupan una vivienda social cuyas

condiciones de programación territorial, acceso y precio son establecidas directamente por las autoridades públicas de los Estados miembros.

2.4 Esta oferta paralela de viviendas contribuye, en particular, a limitar la magnitud de los ciclos del mercado inmobiliario y de las burbujas inmobiliarias, habida cuenta de su estabilidad y la limitación de sus precios. Así pues, los Estados miembros que disponen de un parque sustancial de viviendas sociales no se han visto afectados por las burbujas inmobiliarias y sus consecuencias macroeconómicas.

2.5 La vivienda social es una de las posibles respuestas de las autoridades públicas a la incapacidad del mercado de la vivienda para satisfacer todas las necesidades de vivienda y garantizar un acceso universal a una vivienda digna a un precio/alquiler asequible. Una participación apropiada de los futuros ocupantes en la construcción de las viviendas sociales contribuye a la asequibilidad de este tipo de vivienda, mejora la actitud de los ocupantes respecto de la vivienda que se les facilita y les permite adquirir o mejorar sus hábitos laborales y cualificaciones profesionales, aumentando así sus oportunidades en el mercado laboral.

2.6 La incapacidad del mercado para satisfacer todas las necesidades de vivienda no solo afecta a las personas que han quedado pura y simplemente excluidas del acceso a la vivienda, sino también a quienes ocupan una vivienda insalubre, inadecuada o hacinada o a aquellas personas que consagran la mayor parte de sus ingresos al pago del alquiler o la hipoteca.

2.7 Estas necesidades de vivienda varían considerablemente de un Estado miembro a otro y dentro de los Estados miembros, entre los países de Europa occidental y oriental, entre las zonas rurales y urbanas, y dentro de las propias zonas urbanas, entre los centros urbanos y los suburbios.

2.8 Los Estados miembros de la Unión utilizan tres planteamientos diferentes:

A) El planteamiento residual

Las viviendas sociales subvencionadas por un ente público están reservadas exclusivamente a las personas claramente identificadas como desfavorecidas o excluidas. La atribución de estas viviendas se rige por normas muy estrictas. El alquiler corre a cargo, casi íntegramente, de un sistema de asistencia social. Este planteamiento no compite con el sector inmobiliario privado y se corresponde plenamente con la definición que hace la UE del servicio de interés económico general de la vivienda social, tal como se formula en la Decisión de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2011 que limita la exención de notificación de compensaciones por gastos de servicio público a la provisión de viviendas sociales *para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado.*

Este planteamiento se aplica en Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Irlanda, Lituania, Letonia, Malta, Portugal, Rumanía, el Reino Unido, Eslovaquia y España (parcialmente en lo que se refiere al sector del alquiler social).

B) El planteamiento generalista

Los beneficiarios de este planteamiento son las personas desfavorecidas o excluidas (planteamiento residual) y las personas con recursos limitados que tengan dificultades para acceder a una vivienda adecuada debido a la precariedad de sus ingresos. El acceso a la vivienda suele estar sujeto a límites de ingresos y de composición del hogar. Los alquileres están regulados y se mantienen a un nivel asequible. Por regla general, este planteamiento ejerce una influencia limitada en el nivel global de la oferta de viviendas y en los precios, y apenas entra en conflicto con el mercado inmobiliario privado dado que los márgenes de beneficios son muy reducidos.

Este planteamiento se refiere a categorías más amplias de la población, aunque también responde a la exigencia de la UE de centrar la atención en la demanda social. Se ha adoptado en Alemania, Austria, Bélgica, España (para el acceso a la propiedad), Francia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y Eslovenia.

C) El planteamiento universal aplicado en Dinamarca y en los Países Bajos, pero de manera diferente

En los Países Bajos, este planteamiento tiene por objeto proporcionar una vivienda a todo ciudadano, independientemente de sus ingresos (incluidas las personas desfavorecidas o con ingresos limitados), y representa una oferta complementaria a la del mercado inmobiliario tradicional. Ejerce una gran influencia en las condiciones del mercado y en los precios a través de una política de precios basada en el coste real de la vivienda en lugar de una referencia a los precios del mercado, ofreciendo al mismo tiempo una seguridad de ocupación de la vivienda que no ofrece el sector privado del mercado.

Dada la falta de concentración en una demanda social determinada, este planteamiento universal no cuenta con la aprobación de la Comisión Europea, que considera que no se ajusta a la definición que hace la UE de la vivienda considerada SIEG. El planteamiento universal ha dejado de aplicarse en Suecia, que ha renunciado a la calificación explícita de una vivienda como SIEG.

En Dinamarca, el planteamiento universal está firmemente arraigado en el modelo de bienestar. No limita el concepto

de grupo o persona desfavorecida, vulnerable o excluida a un nivel de ingresos determinado. Se trata, sobre todo, de proporcionar viviendas asequibles y accesibles a quienes las necesiten. Además, completa el mercado inmobiliario tradicional suprimiendo las obligaciones sociales legales y garantizando la igualdad y una amalgama social en materia de origen étnico, género, ingresos, edad, discapacidad y necesidades mentales o físicas. La política de precios está regulada, se basa en los costes reales y excluye la posibilidad de una compensación excesiva.

3. La vivienda social frente al Derecho comunitario

3.1 Habida cuenta de que las fuerzas de mercado no han sido capaces por sí solas de garantizar viviendas dignas a todos los ciudadanos, la vivienda social puede considerarse, con arreglo al Derecho comunitario, como un servicio de interés económico general (SIEG) siempre que esté calificada como tal por el Estado miembro de que se trate y puede, en tal caso, beneficiarse de subvenciones o compensaciones públicas.

3.2 El Protocolo nº 26 anejo al Tratado de Lisboa confirma el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de que disponen las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG lo más cerca posible de las necesidades de los usuarios. Las viviendas sociales están sujetas a obligaciones de servicio público establecidas por los poderes públicos nacionales, regionales o locales, concretamente en términos de programación, precio, condiciones de atribución y ocupación. Este mismo Protocolo obliga a los Estados miembros a garantizar, entre otras cosas, un alto nivel de los SIEG en lo que se refiere a la accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

3.3 En caso de calificarse de SIEG, la vivienda social se registrará por lo dispuesto en los artículos 14 y 106, apartado 2 del TFUE, y por su Protocolo nº 26, que establece, en particular, el principio de preferencias colectivas de carácter social y cultural y de satisfacción de las necesidades expresadas a nivel local en lo que respecta a la definición que hacen los Estados miembros de los SIEG. Estas disposiciones anteponen el cumplimiento de las misiones asignadas a la vivienda social por encima de las normas de competencia y del mercado interior, con arreglo a algunas de las condiciones establecidas en la Decisión sobre los SIEG, tal como se señala en el punto 3.6.

3.4 La aplicación de estas disposiciones del TFUE han llevado a la Comisión a eximir a las ayudas estatales concedidas a los organismos de vivienda social de la obligación de notificación previa.

3.5 La calificación de la vivienda social como SIEG por los Estados miembros solo está sujeta a un control de error manifiesto por parte de la Comisión Europea, bajo los auspicios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.6 A este respecto, debido a que el «servicio público es de carácter social», la Comisión Europea considera que la vivienda social debe definirse «en alusión directa a las personas desfavorecidas o los grupos menos favorecidos socialmente» y no en función de las diferentes necesidades en materia de vivienda que se ven reflejadas en los mercados locales de la vivienda. Esta es una fuente de conflicto permanente entre la Comisión y algunos Estados miembros, los organismos de vivienda social y los representantes de inquilinos de viviendas sociales, que no comparten este planteamiento de la Comisión, mientras que otros lo respaldan.

4. Un marco jurídico desestabilizador para las políticas de vivienda social de los Estados miembros

4.1 Sin duda, la forma en que la Comisión Europea toma decisiones sobre la apreciación de errores manifiestos en la calificación de vivienda social de servicio de interés general ha llevado a algunas modificaciones de las decisiones políticas de algunos Estados miembros en lo que respecta a la organización y la financiación de la vivienda social y ha generado contenciosos jurídicos.

4.2 En los Países Bajos, la aplicación de este método decisorio ha dado lugar a la exclusión del acceso a la vivienda social de casi 400 000 familias, consideradas demasiado ricas para acceder a la vivienda social, según la Comisión Europea, aunque en la práctica carecían de medios suficientes para acceder a una vivienda a precios de mercado.

4.3 En Suecia, dada la negativa a aplicar este método decisorio, las autoridades públicas han excluido la vivienda social del ámbito de los servicios de interés económico general, lo que obra en detrimento de su financiación en forma de compensaciones de servicio público, que son las únicas compatibles con el principio de prohibición de las ayudas estatales con arreglo al Tratado.

4.4 En Francia, la *Union nationale de la propriété immobilière* (asociación nacional de propietarios) ha presentado una denuncia ante la Comisión Europea en contra del Estado francés aduciendo, entre otras cosas, que los límites de ingresos para acceder a la vivienda social son demasiado elevados y no permiten ajustarse a las prácticas decisorias de la Comisión.

4.5 Las directivas propuestas en materia de contratación pública y concesiones harán que la cooperación entre organismos de vivienda social, cubiertos por los conceptos de empresa social y de organismo público, quede sujeta a las disposiciones de estas directivas y a las licitaciones. Al ampliar la jurisprudencia relativa a la cooperación entre autoridades públicas a todos los

poderes adjudicadores, la Comisión Europea conduce a menoscabar las prácticas de cooperación y puesta en común de recursos, que son necesarias para la modernización de la vivienda social, su buena gestión y su consolidación a nivel local.

4.6 Estos ejemplos concretos reflejan la incidencia directa del Derecho de la Unión Europea en las condiciones en que la vivienda social se define, organiza y financia en los Estados miembros, y demuestran que es necesario definir un marco jurídico favorable para el desarrollo de la vivienda social en la Unión Europea.

4.7 Dados sus diferentes aspectos y su importante presencia en la Unión Europea, la vivienda social desempeña un papel fundamental en la puesta en práctica de la Estrategia Europa 2020. Contribuye activamente, por un lado, a la consecución del objetivo de transformar la Unión en una economía inteligente, sostenible e integradora, ayudando a garantizar un elevado nivel de empleo, productividad e inclusión y cohesión social, y, por otro, a la lucha contra la pobreza, el cambio climático y la pobreza energética.

4.8 Si bien cada Estado miembro debe establecer sus propios objetivos nacionales en cada uno de estos ámbitos, incluido el desarrollo de una oferta de viviendas sociales, la Estrategia Europa 2020 debería reforzarse con acciones concretas a nivel europeo, también en el ámbito de la vivienda social.

5. Unas políticas de vivienda social que se ajustan plenamente a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y al objetivo de mejorar la gobernanza económica

5.1 La vivienda social contribuye activamente a la consecución de varios objetivos de la Estrategia Europa 2020 relacionados con el apoyo a la estrategia destinada a impulsar el crecimiento y el atractivo de las regiones, las inversiones y la creación de empleos no deslocalizables, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como el compromiso con la lucha contra el cambio climático y la pobreza energética.

5.2 La Unión Europea es el segundo productor mundial de viviendas sociales, después de China, que ha hecho de la vivienda social una política destinada a apoyar el crecimiento económico y urbano y a mitigar las burbujas inmobiliarias en el sector privado.

5.3 La vivienda social puede optar plenamente a la financiación de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020 conforme a lo propuesto por la Comisión Europea, concretamente en lo que se refiere a la renovación térmica y el fomento de las energías renovables, y las acciones integradas de desarrollo urbano sostenible y de lucha contra la exclusión mediante el acceso de las comunidades marginadas a la vivienda y a servicios sociales asequibles y de calidad.

5.4 La vivienda social ofrece una respuesta concreta y eficaz al deseo de la Comisión y del Consejo de reforzar la gobernanza económica de la zona del euro y, en particular, la supervisión de las burbujas inmobiliarias y de sus consecuencias devastadoras para el equilibrio macroeconómico y social. El desarrollo de una oferta paralela de viviendas sociales ayuda a limitar la magnitud de estos ciclos y burbujas del mercado inmobiliario.

5.5 En caso de que, por motivos presupuestarios o por una interpretación demasiado restrictiva de la definición de persona desfavorecida o de grupo menos favorecido socialmente, un Estado miembro ya no pueda adaptar la oferta de viviendas sociales a las necesidades reales de sus ciudadanos, de conformidad con sus compromisos internacionales en materia de derecho a la vivienda, el acceso universal a una vivienda digna y asequible solo sería posible por medio de una fuerte injerencia de los poderes públicos en el mercado privado.

6. Afrontar los nuevos desafíos energéticos y sociales

6.1 El sector de la vivienda social debe abordar la nueva situación climática y la necesidad de mejorar el rendimiento energético de su parque y de su nueva oferta. Las políticas de inversión energética aplicadas por los organismos de vivienda social deben recibir apoyo público ya que permiten al mismo tiempo luchar contra el cambio climático y la pobreza energética de las familias con bajos ingresos, y fomentar el empleo local y el desarrollo económico regional. La política de cohesión puede contribuir activamente a esta dinámica y facilitar la movilización de fondos adicionales de otras fuentes.

6.2 El envejecimiento de la población también es una cuestión primordial que exigirá adaptar la vivienda social a las necesidades de las personas mayores y dependientes y al desarrollo de nuevos servicios integrados que permitan a las personas dependientes permanecer en sus hogares y acceder a la vivienda social.

6.3 La situación cada vez más precaria de las familias que residen en viviendas sociales o que las solicitan refuerza la necesidad de diversidad social y calidad en la oferta de viviendas sociales a nivel local, así como la necesidad de desarrollar enfoques integrados de desarrollo urbano sostenible que tengan en cuenta los aspectos sociales, económicos, urbanos y medioambientales expuestos en el proyecto de Reglamento de la Comisión Europea sobre el FEDER.

7. El papel de la Unión Europea

7.1 La Unión Europea debe, en primer lugar, garantizar un marco jurídico favorable para el desarrollo de la vivienda social

en los Estados miembros, en términos tanto de financiación de esta oferta como de definición y funcionamiento. Este marco jurídico favorable permitirá controlar los errores manifiestos en la calificación de servicio de interés económico general, averiguar la compatibilidad de las ayudas estatales concedidas a los organismos de vivienda social, aplicar las disposiciones en materia de contratos públicos y cooperación entre organismos de vivienda social, así como establecer tipos reducidos del IVA por tratarse de un bien de primera necesidad.

7.2 La Comisión Europea debería examinar de nuevo su práctica decisoria relativa a la apreciación de errores manifiestos en la calificación de vivienda social de servicio de interés económico general, ya que podría no siempre ajustarse a las necesidades concretas del sector. Debe dejar a los Estados miembros la responsabilidad de definir las condiciones de acceso y de precio de las viviendas sociales teniendo en cuenta las necesidades y preferencias locales, así como las necesidades reales de los ciudadanos más vulnerables o de los grupos socialmente desfavorecidos, con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general.

7.3 El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión Europea de prorrogar la exención de la obligación de notificar las ayudas estatales en forma de compensaciones por gastos de servicio público concedidas a los organismos de vivienda social y se congratula de que dicha decisión tenga en cuenta determinadas particularidades relacionadas, en particular, con la duración de los mandatos y las inversiones a largo plazo.

7.4 El CESE se congratula de la voluntad de la Comisión Europea, manifestada en una Comunicación relativa al emprendimiento social, de fomentar un entorno favorable para el desarrollo de las empresas sociales en la Unión Europea, incluido el acceso a la vivienda, y de contribuir a la creación de fondos de inversión solidarios. Hace hincapié en la necesidad de preservar el papel de los interlocutores sociales en aquellos Estados miembros en los que participan tradicionalmente en la gestión de la vivienda social.

7.5 La Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían incluir en las directivas propuestas en materia de contratación pública y concesiones, la cooperación entre los organismos de vivienda social, en tanto que organismos de Derecho público y empresas sociales, integrándola en el ámbito de la cooperación público-pública, habida cuenta de la finalidad de interés público de estas entidades y de su participación pública o privada.

7.6 La Comisión Europea debería reconsiderar sus propuestas relativas al futuro del sistema común del IVA, manteniendo la posibilidad para los Estados miembros de aplicar un tipo reducido a la construcción y la renovación de viviendas sociales, por proveedores públicos, sociales y privados por igual, por tratarse de un bien de primera necesidad de carácter local, que no incide en el comercio entre los Estados miembros y el buen funcionamiento del mercado interior.

7.7 La Unión Europea también debería ayudar a los Estados miembros a incrementar la oferta de viviendas sociales y a modernizarla para poder afrontar los nuevos retos demográficos, sociales y climáticos y de este modo contribuir activamente a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

7.8 El CESE se congratula, a este respecto, de la propuesta de la Comisión relativa a los reglamentos del FEDER y del FSE, que consiste en que puedan optar a la financiación de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020 inversiones prioritarias como la renovación térmica de las viviendas sociales, las acciones integradas de desarrollo urbano sostenible, el acceso de las comunidades marginadas a una vivienda social asequible y de calidad y el fomento de las empresas sociales. El CESE recuerda que el objetivo consiste en poder proporcionar una vivienda social de calidad a todos aquellos que la necesiten.

7.9 El CESE estima que estas medidas son necesarias y que deben acompañar las disposiciones de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre la eficiencia energética, que obliga a los organismos de vivienda social a sanear cada año las instalaciones térmicas del 4 % del parque de viviendas sociales. Este tipo de obligación debe completarse con medidas específicas de financiación de las inversiones correspondientes, concretamente por medio del FEDER, pero también mediante la creación de un fondo de inversiones a escala europea.

7.10 El Parlamento Europeo y el Consejo deberían adoptar las propuestas de la Comisión relativas a los reglamentos del

FEDER y del FSE, que se enmarcan en la puesta en práctica de la Estrategia Europa 2020 y que reconocen por primera vez, a través de los reglamentos de los Fondos Estructurales, el lugar prioritario que ocupa la vivienda en las políticas de inversión de los Estados miembros en el marco de la política de cohesión para 2014-2020.

7.11 La reglamentación de los mercados de la vivienda en los Estados miembros es importante para la estabilidad de la zona del euro habida cuenta del impacto macroeconómico y social de las burbujas inmobiliarias. La vivienda social contribuye a la estabilización de los mercados de la vivienda y a la regulación de los ciclos del mercado inmobiliario.

7.12 El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión de reforzar el mecanismo de supervisión macroeconómica de la zona del euro y dotarla de un capítulo relativo a las consecuencias macroeconómicas de las burbujas inmobiliarias. El CESE considera que este mecanismo de supervisión reforzado debe completarse con medidas destinadas a promover dispositivos de regulación inteligente de los mercados de la vivienda en los Estados miembros y a desarrollar una oferta de viviendas sociales y privadas que contribuya a estabilizar y moderar los ciclos del mercado inmobiliario con arreglo al principio de urbanización sostenible.

7.13 El CESE considera indispensable emprender una reflexión sobre la posibilidad de crear una reserva europea para estabilizar la financiación de la vivienda social, que forma parte del modelo social europeo. Asimismo, debería estudiarse la idea de una cartilla de ahorro europea con límite máximo para la vivienda social. Esta cartilla podría abrirse en línea con el BEI, que se ocuparía de la gestión de los fondos. Un procedimiento de este tipo tendría la doble función de estabilizar las inversiones en viviendas sociales y de despertar un fuerte sentido de la ciudadanía entre los titulares de las cuentas.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «China: una sociedad civil emergente — La contribución de la sociedad civil al Año del Diálogo Intercultural UE-China y a su legado duradero»

(2013/C 44/10)

Ponente: **Anne-Marie SIGMUND**

El 16 de septiembre de 2010 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

China: una sociedad civil emergente — La contribución de la sociedad civil al Año del Diálogo Intercultural UE-China y a su legado duradero.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de noviembre de 2012 (ponente: Sra. SIGMUND).

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 68 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El Comité insta encarecidamente a la Comisión a que lo incluya en las actividades que en la actualidad llevan a cabo los grupos de trabajo creados en el marco del «tercer pilar»: el «diálogo chineuropeo de alto nivel entre los pueblos» (*people-to-people-dialogue*); en su calidad de plataforma institucional del diálogo civil en el ámbito de la Unión Europea, el Comité ha reunido considerables conocimientos técnicos y experiencias que podría aportar al desarrollo de un diálogo de estas características con China. Ya en 1999 el Comité constataba que «la cultura estructura también el ámbito de acción de la sociedad civil»⁽¹⁾ y, por consiguiente, considera la cultura, en la concepción más amplia adoptada por el CESE, un tema horizontal. Partiendo de esta base, lo más apropiado es acompañar y apoyar -en el marco de sus competencias- la «política de atracción» y la «diplomacia intercultural» de ambos socios en el diálogo UE-China.

1.2 Las iniciativas *people-to people* deberían profundizarse en primer lugar y en la medida de lo posible en los niveles más bajos, mediante el refuerzo de los intercambios de estudiantes, eventualmente mediante programas propios de prácticas y hermanamientos de ciudades y municipios.

1.3 Debería prestarse atención al desarrollo del turismo cultural. La experiencia ha demostrado que el turismo cultural no solo tiene un efecto vivificador sobre la economía, sino que además contribuye de forma sostenible a un mejor entendimiento mutuo.

1.4 Debe exigirse el hacer extensivos los criterios internacionales sobre derechos humanos y libertades democráticas y fundamentales, ya que son importantes condiciones previas para la expresión cultural, los intercambios culturales y la diversidad cultural.

1.5 Entre las actividades conjuntas debería incluirse la esfera de la educación y la formación (incluida la formación de adul-

tos), puesto que en este ámbito el diálogo intercultural abre múltiples posibilidades que van desde la adquisición de lenguas a la formación en temas de consumidores o en cuestiones medioambientales, etcétera.

1.6 Para promover la sensibilización de forma sostenible el Comité propone que se celebre con carácter anual un «Día del Encuentro entre la UE y China» que fuera acompañado de acontecimientos culturales en ambos lados.

1.7 El intercambio de buenas prácticas debería promoverse en el mayor número posible de ámbitos: podría invitarse a participar a agentes destacados de los medios socioeconómicos, como los interlocutores sociales y de derechos humanos, tanto oficiales como de la oposición, pero también a instituciones de formación y educación, expertos de campos particulares como, por ejemplo, temas de consumidores, medio ambiente, sistema penal, etcétera).

1.8 En cualquier caso, deberían coordinarse mejor entre sí las iniciativas que ya están en marcha y mejorarse el intercambio de información entre todos los agentes, ya que de momento las iniciativas que están teniendo lugar se llevan a cabo de manera más o menos aislada y de este modo se pierden efectos de sinergia valiosos (véase por ejemplo el diálogo cultural EU-NIC-China).

1.9 Debería potenciarse la cooperación entre los medios de comunicación (televisión, medios escritos) así como la formación profesional y la formación permanente conjuntas de los periodistas; ambas posibilidades son útiles para llegar a capas más amplias de la población⁽²⁾.

1.10 El Comité examinará, de conformidad con el artículo 167.3 del TFUE, qué iniciativas sostenibles adicionales puede proponer en el marco de su cooperación actual con China y se declara asimismo dispuesto a ofrecer a otros agentes una plataforma de intercambio de información y opiniones.

⁽¹⁾ Véase nota a pie de página nº 3.

⁽²⁾ A este respecto cabe citar, por ejemplo, la cooperación entre la CRI (China Radio International) y la ORF (Österreichischer Rundfunk)/Alpha Bayern, que realizan coproducciones regulares.

2. Antecedentes

2.1 Con la Agenda Europea para la Cultura de 2007 empezó a imponerse paulatinamente un nuevo marco estratégico para la acción exterior de la Unión en el que la cultura ocupa un lugar preeminente.

Esta política basada en el poder de atracción (*soft power*) se concreta y halla su consecuencia lógica en el actual Año del Diálogo Intercultural UE-China y en las estructuras a largo plazo previstas dentro de su marco en el contexto de la «política intercultural» de la Unión.

Por lo demás, este enfoque europeo fue respaldado casi al mismo tiempo por el presidente Hu Jintao en el XVII Congreso del Partido Comunista Chino. En esa ocasión, Hu Jintao pidió que China invirtiera más en sus recursos de poder de atracción.

2.2 La declaración conjunta que la UE y China emitieron el 22 de octubre de 2007 sobre el tema de la cultura impulsó la cooperación y el diálogo en el ámbito cultural y contribuyó adicionalmente a poner en marcha un intercambio político reforzado sobre la educación y la formación profesional, incluido el multilingüismo.

2.3 En una reunión celebrada en mayo de 2011, altos representantes de la UE y China decidieron ampliar esta cooperación mediante el establecimiento de un «tercer pilar» en la asociación estratégica entre la UE y China, en concreto, un «diálogo chineuropeo de alto nivel entre los pueblos» (*people-to-people-dialogue*, P2P). El «tercer pilar» se decidió oficialmente en la cumbre UE-China celebrada los días 14 y 15 de febrero de 2012.

2.4 En este mismo contexto debe inscribirse también el Año del Diálogo Intercultural UE-China 2012 (YICD), cuya celebración fue decidida por representantes principales de la Unión y China durante la cumbre UE-China de 2010 y cuya apertura oficial tuvo lugar en Bruselas el 1 de febrero de 2012.

2.5 El proyecto de este año no engloba únicamente la intensificación de las relaciones culturales, sino también la promoción del diálogo político y con la sociedad civil con objeto de fomentar relaciones positivas a largo plazo entre la UE y China⁽³⁾. Se espera que, gracias a la aglutinación de fuerzas y la

determinación de sinergias, el Año del Diálogo Intercultural fomente el diálogo entre las sociedades civiles de la UE y China y tenga repercusiones duraderas.

3. Introducción

3.1 El presente dictamen se basa en el Dictamen CESE 413/2006 elaborado por el Sr. SHARMA y en las conclusiones del estudio encargado posteriormente por el CESE⁽⁴⁾ en el que se lleva a cabo un análisis exhaustivo y actualizado de la sociedad civil china.

3.2 En este análisis los conocimientos que aporta el estudio se ponen en relación con el desarrollo histórico y con el Año del Diálogo Intercultural UE-China 2012 (YICD) y los ámbitos de actuación y las posibilidades que este puede ofrecer.

3.3 El Comité considera particularmente importante el deseo expresado por la Comisión Europea en el contexto de la celebración de este Año de que «el Año del Diálogo Intercultural contribuya al diálogo entre las sociedades civiles de la UE y China». El Comité, como plataforma institucionalizada del diálogo civil en el ámbito de la Unión, debe asumir el papel que le corresponde a este respecto en el marco de las relaciones UE-China.

3.4 Desde 1999 el Comité se ha declarado partidario de una definición ampliada del concepto de cultura, que, junto al arte y el patrimonio cultural, englobe también la educación, la formación y la ciencia. Por otra parte, ha señalado que el desarrollo de la sociedad civil es también un proceso cultural⁽⁵⁾, que determina la vida cotidiana de los ciudadanos.

3.5 El CESE entiende que la movilidad de las personas es un componente esencial del intercambio cultural entre los pueblos; en ese sentido, propugna que se supriman todos los obstáculos que puedan oponerse a esta libertad de circulación.

3.6 El Comité emitió su parecer sobre el «Año europeo del diálogo intercultural (2008)» en un dictamen⁽⁶⁾ en el que apoyaba expresamente la intención de la Comisión de poner de relieve la aportación de nuestros diferentes patrimonios culturales a nuestro modo de vida. Esta aportación ya es muy importante y debe tenerse en cuenta en el territorio de la Unión, pero adquiere una relevancia especial en el marco del diálogo intercultural entre la UE y China.

⁽³⁾ Los principales objetivos del Año son:

- promover y reforzar el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo entre la UE y China mediante los contactos entre los pueblos;
- establecer un diálogo político sostenible sobre temas de interés común;
- contribuir a consolidar la asociación estratégica UE-China.

⁽⁴⁾ Baocheng Liu, University of International Business and Economics, Beijing: Informe sobre la sociedad civil, mayo de 2011.

⁽⁵⁾ «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea», DO C 329 de 17.11.1999, p. 30.

⁽⁶⁾ «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)», DO C 185 de 8.8.2006, p. 42.

3.7 En cuanto a la historia y la filosofía del Derecho europeo, ya en 1748 Montesquieu (7) se refirió, a la vez que a la separación de poderes que fundamenta todo sistema democrático, a la relación que existe entre el ordenamiento jurídico y las características naturales (geografía, clima) de un país así como el estado de desarrollo económico, social y cultural de un pueblo.

3.8 Partiendo de la concepción de la cultura que defiende el Comité –el reconocimiento de valores comunes– es imprescindible que, en el marco de este importante Año del Diálogo Intercultural UE-China, se entable o se profundice también el diálogo sobre los valores que determinan la actuación política de la Unión Europea (8). Esto se justifica tanto por una necesidad política urgente como por el fundamento jurídico vinculante establecido en el artículo 21 del TUE (9).

3.9 Por otra parte, el artículo 167.3 del Título XIII (Cultura) del TFUE contiene la siguiente afirmación: «La Unión y los Estados miembros fomentarán la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa». Puesto que de acuerdo con la interpretación jurídica unánime, por «Unión» cabe entender no solo las instituciones europeas, sino también los órganos consultivos –cada uno dentro de su ámbito de competencias respectivo–, el Comité puede remitirse a un mandato del Derecho primario para impulsar las iniciativas correspondientes en el marco de sus actividades.

3.10 Un documento de referencia importante para el Año del Diálogo Intercultural UE-China 2012 lo constituye también la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de mayo de 2011 (10), en la que el Parlamento hace hincapié en el papel destacado de la sociedad civil en este contexto y «*subraya que las libertades democráticas y fundamentales tales como la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho a vivir libres de la miseria, miedo, la intolerancia y el odio y la libertad a acceder a la información impresa y digital, así como el privilegio de conectarse, en línea y fuera de línea, son importantes prerequisites de la expresión, los intercambios y la diversidad culturales*».

3.11 Partiendo de estas premisas, el Comité está convencido de que el diálogo intercultural entre la UE y China constituye un instrumento valioso que, como fundamento de la cooperación en el ámbito económico, social, jurídico o político, puede contribuir a afianzar el entendimiento mutuo y, por ende, a reforzar

(7) Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*.

(8) Artículo 2 del TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

(9) Apartado 1 del artículo 21: «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.»

(10) A7-0112/2011: «Dimensiones culturales de las acciones exteriores de la UE.»

la confianza. Esta base de cooperación permitirá reforzar también la sostenibilidad de todos los pasos conjuntos que se den. No obstante, será necesario además que del lado tanto europeo como chino se creen las estructuras pertinentes y que se coordinen entre sí y que se planifiquen y lleven a término proyectos concretos.

4. Observaciones generales

4.1 Ciudadanos y Estado en China

4.1.1 En la tradición china, sobre todo en el confucianismo, se concede al individuo un valor distinto al que le otorga la tradición europea. La subordinación del individuo a entidades colectivas más amplias (en la antigüedad, la familia y el clan, en primer lugar; hoy en día, el partido y el Estado) constituye un rasgo esencial de la sociedad china desde hace dos milenios. Debido a la configuración durante siglos de estados que competían entre sí, la idea del «Estado» en Europa tenía forzosamente que ser distinta a la de China, donde el concepto de «*tian xia*» (todo lo que existe bajo el cielo) representaba las fronteras externas del Estado antes de que las potencias coloniales impusieran el paradigma de fronteras nacionales al poder estatal chino (en la época, la dinastía manchú). Aunque la evolución histórica de la estructura política de China ha tenido en cuenta las circunstancias que han presidido los cambios generales a escala internacional durante los siglos XX y XXI, la transformación interna sigue hallándose en una fase inicial. El poder del Partido Comunista Chino es más importante que el individuo, ya que el Partido considera que este no es lo suficientemente «ilustrado» como para confiarle la responsabilidad de velar por su propia persona, relación abocada a impedir el progreso democrático. A lo largo de la trayectoria (acelerada) de China para integrarse en la comunidad internacional (después del aislamiento por el que el país optó en la década de 1960), caracterizada por el establecimiento de múltiples relaciones (a nivel internacional y bilateral), se han hecho posibles cada vez más contactos entre personas, que desafían este punto de vista.

4.2 Derechos del individuo en China

4.2.1 En la UE, la evolución hacia el Estado social moderno ha sido fundamental para hacer avanzar la «ciudadanía social», que pone el acento en los derechos individuales, a la vez que garantiza los derechos colectivos. Hay que tener, por tanto, en cuenta que los dos grandes ámbitos culturales que constituyen «China» y «Europa» (con toda su diversidad interna incluida) registran grandes diferencias derivadas de sus respectivas evoluciones históricas, en particular en lo que respecta a la relación entre el individuo y la sociedad. Obviamente, esto no significa que deban tolerarse las violaciones de los derechos humanos, inaceptables bajo cualquier circunstancia. Con todo, debería reforzarse la base para un diálogo activo que permita proceder de un modo pragmático facilitando también ejemplos de buenas prácticas.

4.2.2 Tanto para la Unión como para China la aportación de los patrimonios culturales respectivos a la actitud general ante la vida y al modo de vida actuales a la que nos hemos referido antes es tan válida como la interacción apuntada por Montesquieu entre las estructuras geográficas, económicas, sociales y políticas que se han desarrollado en el proceso histórico y la apreciación del Derecho y la manera en la que se aplica el Derecho en la actualidad.

4.2.3 Como miembro activo de las Naciones Unidas y de sus organizaciones (la OIT, entre otros) y, en particular, en su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, la República Popular China asume la responsabilidad en la aplicación del espíritu y los valores de las Naciones Unidas. Ello incluye también el reconocimiento de todas las decisiones de las Naciones Unidas relativas a cuestiones de derechos humanos (Carta de las NU).

Sin embargo, en la vida cotidiana, en particular en el ámbito de los derechos sociales e individuales de los ciudadanos, pero también de los derechos de los consumidores y los trabajadores, China dista mucho de aplicarlas. Regularmente se constatan violaciones de los acuerdos y normas internacionales ⁽¹¹⁾, también en el campo de las cuestiones medioambientales.

4.2.4 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ⁽¹²⁾ establece que el individuo deberá gozar de protección bajo cualquier circunstancia. La discrepancia con el modelo de sociedad chino tradicional es evidente, puesto que en la concepción china de una sociedad armoniosa la unidad y estabilidad que promueve el gobierno constituyen la base y condición previa para la aplicación de los derechos humanos. Pese a ello, las diferencias culturales no pueden justificar la conculcación de estos derechos, que debe condenarse sin paliativos.

Es obvio que las grandes transformaciones que se están dando hacia la modernización de China también afectan a la relación entre sociedad e individuo; no obstante, este proceso de halla en una fase inicial que, por el momento, no permite predecir cómo evolucionará.

4.2.5 De conformidad con el artículo 21 del TUE, las instituciones e instancias públicas de la Unión Europea, es decir, también el Comité, están obligadas a contribuir a consolidar a nivel mundial los principios y valores vinculantes para la Unión, incluida la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Llegado el caso, esta obligación puede también asumir la forma de que, cuando los órganos de la Unión consideren que estos principios y valores no se respetan o se conculcan, deben pronunciarse públicamente o, de ser necesario, reaccionar con medios políticos. Esto puede aplicarse a las relaciones entre la Unión y China.

El Comité considera que uno de los grandes retos del Año del Diálogo Intercultural UE-China 2012 es formular un «diálogo de los valores» para, precisamente en el ámbito de los derechos humanos, elaborar ejemplos de mejores prácticas que permitan lograr los primeros avances.

En este contexto, los trabajos futuros deberían integrar la experiencia adquirida por el Comité en el contexto de la Mesa

Redonda UE-China y en la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales, AICESIS.

4.2.6 El objetivo de cualquier diálogo es eliminar prejuicios, ampliar el conocimiento y, por tanto, la comprensión sobre las diferentes visiones y prácticas y elaborar iniciativas de soluciones.

En el entendimiento mutuo de que el principio de la dignidad humana –sobre el que se basan los derechos humanos– es lo que determina en principio cualquier ordenamiento político, no cabe duda de que en el diálogo entre la UE y China pueden encontrarse mecanismos que permitan discutir de manera constructiva las cuestiones relativas a los derechos humanos (sin que la Unión renuncie a su derecho de protestar por violaciones inaceptables desde su punto de vista).

4.3 La situación actual y la importancia de la sociedad civil en China

4.3.1 Con toda probabilidad, un reto fundamental para China en el futuro será también el hecho de que a la pobreza existente haya venido a sumarse una creciente y rápida acumulación de riqueza privada; surgen diferencias de ingresos y de patrimonio que van ahondándose. Este problema se verá agravado en mayor medida por el crecimiento demográfico y ejercerá una influencia permanente en las actividades de la sociedad civil.

4.3.2 Habida cuenta de la manera como surgen y el marco de las estructuras políticas existentes, las organizaciones de la sociedad civil de China no pueden actuar como hacen otras organizaciones comparables en el ámbito de la Unión. Aunque algunas disponen de cierto grado de autonomía *de facto*, están sometidas a intensos controles burocráticos. En el mejor de los casos gozan de una «autonomía dependiente» ⁽¹³⁾, que en concreto significa que los derechos de las organizaciones o los agentes de la sociedad civil no son ni de lejos comparables a los de la Unión Europea y, en general, a los de los países democráticos (ello es aplicable en particular a la libertad de asociación y expresión).

4.3.3 En algunas universidades chinas ya existen centros de investigación sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos, como, por ejemplo en la CUPL (Universidad China de Ciencias Políticas y Derecho), donde se halla la *EU-China Law School*, fundada y gestionada conjuntamente por la Unión Europea y la RPC. Asimismo, en la Facultad de Derecho de la Universidad Renmin está prevista la inclusión de una asignatura sobre «derechos humanos» en la formación básica de los estudiantes de derecho. Además, en la actualidad, se está promoviendo la cooperación con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo mediante publicaciones, conferencias con invitados, períodos de prácticas, etc.

⁽¹¹⁾ Dictamen CESE DO C de 9.5.2006, p. 68, punto 2.2.6. y ss.

⁽¹²⁾ Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 217(III) de 10 de diciembre de 1948.

⁽¹³⁾ Véase Dr.Yiyi LU: *The Rise of Dependent Autonomy*.

5. Conclusiones

5.1 El Comité considera que la creación de nuevas estructuras de diálogo y la consolidación de las antiguas como consecuencia del Año del Diálogo Intercultural constituyen una senda prometedora para impulsar el entendimiento de las diferencias existentes e instaurar medidas que generen confianza.

5.2 Teniendo en cuenta que los dos grandes ámbitos culturales que constituyen «China» y «Europa» (con toda su diversidad interna) registran grandes diferencias derivadas de su respectiva evolución histórica -en particular, en lo concerniente a la relación entre individuo y sociedad- y de sus respectivos sistemas políticos, el diálogo intercultural debería entablarse a través de

un conjunto amplio y creativo de plataformas, foros y actividades, en los que participen, además de órganos oficiales, expertos y representantes de la sociedad civil, y basarse en los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

5.3 Sería una ocasión perdida si al Año del Diálogo Intercultural UE-China no le siguen iniciativas concretas y sostenibles que se lleven a cabo en estructuras apropiadas. El Comité, en su calidad de plataforma institucionalizada de la sociedad civil organizada en la Unión, está dispuesto a participar activamente en la configuración de esas estructuras y a contribuir a los efectos de sinergia.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Río+20: balance y perspectivas» (Dictamen adicional)

(2013/C 44/11)

Ponente: **Hans-Joachim WILMS**

El 14 de noviembre de 2012, de conformidad con el artículo 29(A) de las Normas de Desarrollo del Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió emitir un dictamen adicional sobre:

Río+20: Balance y perspectivas

(Dictamen adicional).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 El documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada este año en Río de Janeiro (Conferencia Río+20) bajo el título de «El futuro que queremos», ha sido menos ambicioso de lo que el CESE hubiera deseado. En particular no se ha prestado adecuada atención a la urgencia de la situación de crisis que vive nuestro planeta. El documento final contiene sin embargo varios elementos que pueden servir de fundamento también para las acciones de la UE. Hay que destacar en especial el acuerdo global para conseguir que la «economía verde» sea un importante instrumento del desarrollo sostenible e incluya la dimensión social, así como el acuerdo para poner en marcha un proceso que conduzca a objetivos mundiales de desarrollo sostenible estrechamente ligados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1.1.2 El CESE toma nota positivamente de la fuerte movilización de la sociedad civil antes de la Conferencia Río+20 y durante su celebración, lo que ha llevado al surgimiento de muchas ideas innovadoras y de nuevas alianzas.

1.1.3 El CESE ha cumplido su papel de mediación entre la sociedad civil y las instituciones de la UE con ocasión de los preparativos de la Conferencia Río+20 y durante su celebración. Los esfuerzos emprendidos por el CESE para fomentar el diálogo de la sociedad civil dentro y fuera de la Unión Europea han sido valorados de forma positiva por el resto de las instituciones de la UE.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El CESE estima que el proceso posterior a Río+20 y la aplicación de las decisiones tomadas en la Conferencia deben incluir la participación de la sociedad civil. Por ello acoge favorablemente y de forma expresa todos los esfuerzos realizados en este sentido por el resto de las instituciones. El CESE seguirá fomentando, al igual que antes de la celebración de la Conferencia Río+20, el diálogo de la sociedad civil sobre la cuestión

de la sostenibilidad, lo que también incluirá la participación de las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil, así como de los consejos económicos y sociales y de los consejos de sostenibilidad nacionales.

1.2.2 El CESE participará activamente en la elaboración de un conjunto de objetivos mundiales de desarrollo sostenible fomentando, al igual que antes de la celebración de la Conferencia Río+20, el diálogo de la sociedad civil en la UE pero también con nuestros socios de la sociedad civil de fuera de la Unión. En particular intentará poner en contacto a las partes interesadas del proceso de objetivos de desarrollo sostenible, por un lado, con las del proceso de los Objetivos del Milenio, por el otro. Además, sobre la base de su experiencia y composición el CESE puede contribuir especialmente a dar forma concreta a la economía ecológica, incluida su dimensión social, y a los derechos de participación de la sociedad civil a escala mundial.

1.2.3 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del Consejo sobre Río+20 del 25 de octubre de 2012, que anuncian un ambicioso seguimiento de Río+20 –que se realizará a través de la Estrategia Europa 2020 y de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE–, así como la revisión programada de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE. El CESE considera necesario mantener un amplio debate de la sociedad civil sobre el desarrollo sostenible en la UE, y lo seguirá fomentando en sus futuros trabajos.

2. La aportación del CESE a la Conferencia Río+20

2.1 Mediante su dictamen del 22 de septiembre de 2011 sobre la propuesta de la Comisión «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza» (CESE 1386/2011) ⁽¹⁾, el CESE introdujo en el proceso decisorio interinstitucional sus puntos de vista acerca de los temas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Conferencia Río+20) celebrada en junio de 2012, así como un plan de acción para el periodo anterior a la Conferencia Río+20. Su

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, pp. 102-109.

objetivo era en particular impulsar el diálogo de la sociedad civil, dentro y fuera de Europa, sobre los temas de Río. El presente dictamen pretende, a la luz de las peticiones del Comité, hacer balance de la Conferencia Río+20 y mostrar perspectivas para el seguimiento.

2.2 El CESE ha seguido un doble planteamiento en relación con la Conferencia Río+20.

2.2.1 A escala europea el CESE, sobre la base del dictamen aprobado en septiembre de 2011, ha entablado el diálogo con organizaciones y redes europeas de la sociedad civil. En particular organizó una gran conferencia de la sociedad civil en febrero de 2012. Esta conferencia llevó a la adopción de una serie de peticiones clave a los negociadores de Río, que a continuación fueron recogidas por el CESE en su dictamen «*Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)*» (CESE 486/2012), ⁽²⁾ antes de que el Consejo de la UE fijara el mandato de negociación en marzo de 2012. De esta manera el CESE ha cumplido su función mediadora entre la sociedad civil europea y las instituciones de la UE.

2.2.2 De forma paralela el CESE ha dialogado bilateralmente con sus socios institucionales, especialmente con los de Brasil, China y Rusia, sobre los temas de Río. Durante un encuentro multilateral en mayo de 2012 se llegó a un acuerdo sobre puntos clave comunes, que posteriormente en Río de Janeiro sirvieron de base para el diálogo de la sociedad civil con representantes de otros países.

2.3 El CESE participó activamente en la Conferencia Río+20 mediante la organización de tres acontecimientos que contaron con numerosa participación: dos debates, organizados junto con el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil, sobre cuestiones de sostenibilidad. Uno de los debates tuvo lugar con representantes de la sociedad civil de Brasil y el segundo con representantes de todos los estados BRICS. En el pabellón de la UE se organizó un acto sobre modelos de participación de la sociedad civil, al que asistió el presidente de la Comisión Europea. Los miembros de la delegación del CESE eran parte integrante de la delegación de la UE durante la Conferencia Río+20, de donde surgió el claro deseo de reforzar la cooperación interinstitucional también en el seguimiento de Río.

3. La valoración de la Conferencia Río+20 por parte del CESE

3.1 El CESE toma nota positivamente de que el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada este año en Río de Janeiro (Conferencia Río+20) bajo el título de «El futuro que queremos» avala el compromiso mundial con el desarrollo sostenible en su dimensión ecológica, social y económica. No obstante, el CESE lamenta que los resultados de las negociaciones no sean en su conjunto de tan obligado cumplimiento como lo hubieran

deseado tanto la sociedad civil como el CESE en sus dictámenes. En particular no se ha prestado adecuada atención a la urgencia de la situación que vive nuestro planeta. El CESE lamenta que el documento final no mencione los límites de carga de nuestro planeta.

3.2 Al mismo tiempo, la Conferencia Río+20 ha puesto en marcha una amplia movilización de la sociedad civil que va mucho más allá de las negociaciones a nivel político. Es necesario seguir aprovechando esta movilización durante el seguimiento de Río, para así seguir dando forma y haciendo avanzar los procesos iniciados allí. Río no fue solo la reunión de las élites políticas, Río también fue el lugar de encuentro para las numerosas personas voluntariosas y creativas que o bien abogan incansablemente por un cambio de paradigma en nuestra economía o bien proponen y ponen en marcha innumerables iniciativas concretas para conseguir una transformación.

3.3 El documento final contiene, sin embargo, varios elementos que pueden servir de fundamento también para las acciones de la UE. Hay que destacar en especial el acuerdo global para conseguir que la «economía verde» sea un importante instrumento del desarrollo sostenible e incluya la dimensión social, así como el acuerdo para poner en marcha un proceso que conduzca a objetivos mundiales de desarrollo sostenible estrechamente ligados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.4 A la luz de los objetivos centrales del CESE en el periodo previo a la Conferencia Río+20, se pueden formular las siguientes observaciones sobre el documento final:

3.4.1 Una importante prioridad del CESE con vistas a Río+20 era la lucha contra la pobreza. El Comité aboga por garantizar el acceso a alimentos suficientes, agua limpia y energía sostenible. Este ámbito desempeña un importante papel en el documento final, aunque en opinión de numerosas personas la cuestión de las posibilidades de financiación no está suficientemente clara. Se reiteraron los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las obligaciones que de ellos se derivan. No obstante, el CESE lamenta la falta de hincapié en los derechos de las mujeres.

3.4.2 Otra prioridad del CESE durante Río+20 incluía la dimensión social de la transformación. El CESE aboga por una transición justa hacia una economía más sostenible y acoge por ello favorablemente que, por primera vez, se la mencione en un documento de las Naciones Unidas. El CESE destaca, igualmente de forma positiva, los siguientes aspectos del documento final: el reconocimiento de los interlocutores sociales y en particular de los trabajadores como elementos activos del cambio, la reafirmación del trabajo decente, la igualdad entre los géneros, el reconocimiento de la educación y la formación, y la mención positiva del papel que puede desempeñar el establecimiento de niveles mínimos de protección social.

⁽²⁾ DO C 143 de 22.5.2012, pp. 39-42.

3.4.3 El CESE ha llamado en repetidas ocasiones la atención, tanto antes de Río+20 como durante la celebración de la conferencia, sobre la necesidad de integrar a la sociedad civil de forma efectiva. El texto de Río contiene algunos puntos positivos a este respecto. No obstante, el CESE hubiera deseado que se concretizaran las observaciones generales, por ejemplo la integración de foros que reúnen a todas las partes interesadas –como los consejos económicos y sociales– en la elaboración de políticas nacionales sobre economía sostenible. La Conferencia solicitó del Secretario General de las Naciones Unidas un análisis sobre el establecimiento de un Defensor del Pueblo para las futuras generaciones, con el objetivo de tener en cuenta la perspectiva a largo plazo necesaria para las políticas de sostenibilidad. El CESE se había sumado también a esta solicitud, en relación con las cuestiones de gobernanza.

3.4.4 A la luz del resto de sus objetivos centrales el CESE acoge favorablemente el acuerdo de un marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles, la mención del principio de preservación de los recursos, el anuncio de que el PNB se complementará con otros indicadores, y el reconocimiento del papel de las empresas.

4. Seguimiento de Río+20 a escala de las Naciones Unidas y de la Unión Europea

4.1 El CESE está convencido de que el éxito de la Conferencia Río+20 solo se hará visible cuando se pongan en práctica las decisiones tomadas en Río y los procesos que se iniciaron durante su celebración. Sostiene la opinión de que esto debe ocurrir mediante la integración de la sociedad civil y mediante su participación efectiva.

4.2 Al comienzo de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada este año en Nueva York se han puesto en marcha los procesos para establecer un foro político de alto nivel que integre las tres dimensiones del desarrollo sostenible y defina los objetivos mundiales de desarrollo sostenible. Desde la perspectiva del CESE es necesario destacar que la integración de la sociedad civil en estos procesos, a pesar de las formulaciones realmente positivas del documento final de Río+20, aún no parece satisfactoria.

4.3 En lo que atañe a la formulación de los objetivos de desarrollo sostenible, la atención se centra actualmente sobre todo en cuestiones de procedimiento, no solo en lo referente a las posibilidades de participación de la sociedad civil, sino también en lo referente a la relación entre el proceso ya iniciado de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 y el nuevo proceso de los objetivos de desarrollo sostenible. El documento final de Río+20 menciona la necesidad de coordinar ambos procesos, pero las partes interesadas de cada uno aún se encuentran en un estado de autodefinición.

4.4 El CESE organizó ya en julio de 2012 un importante acontecimiento de la sociedad civil para presentar los resultados de Río en Bruselas. Con ello se puso de manifiesto que la elaboración de los objetivos de desarrollo sostenible se

considera un tema prioritario para el seguimiento de Río, y que necesita de un debate social. Igualmente clara fue la exigencia de los participantes de conectar desde el principio el proceso de definición de los objetivos de desarrollo sostenible con la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, si se quiere que después de 2015 haya un programa de desarrollo de carácter transversal. Además, durante este acontecimiento y durante otros que siguieron a Río se subrayó a la sociedad civil que nosotros mismos en la UE debemos hacer aquello que exigimos en Río. El CESE está por tanto convencido de la necesidad de examinar si las estrategias fundamentales de la UE se adecuan a las exigencias de la UE para Río+20, ya sea la Estrategia Europa 2020 en su dimensión de sostenibilidad o la estrategia de desarrollo sostenible de la UE.

4.5 En los debates interinstitucionales que el CESE organizó tras Río+20 han quedado claros la voluntad de cooperación y el deseo de integración de la sociedad civil.

4.6 El CESE acoge favorablemente la consulta pública en línea que la Comisión lanzó como paso previo a una comunicación sobre el seguimiento de Río+20. La comunicación se espera para la primavera de 2013 y el CESE la acompañará participando en actos organizados conjuntamente. Del mismo modo se espera para la primavera de 2013 la comunicación de la Comisión sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015. Sobre esta temática se está elaborando un dictamen del CESE. Los aspectos de Río con mayor relevancia medioambiental se plasmarán, según anunció el comisario competente, en el séptimo programa de acción en materia de medio ambiente, cuya publicación se espera para antes de finales de año.

4.7 El CESE acoge favorablemente las conclusiones sobre Río+20 adoptadas por el Consejo de la Unión Europea el 25 de octubre de 2012, en particular el énfasis de la necesidad de integración de la sociedad civil. El CESE también acoge favorablemente el anuncio del ambicioso seguimiento de Río+20, que tendrá lugar en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. Sobre ese último punto el CESE constata con satisfacción que la estrategia se revisará a la luz de los resultados de Río. El CESE incluyó esa exigencia en su dictamen del 21 de septiembre de 2011.

5. El papel del CESE en el proceso posterior a Río

5.1 Tanto las partes interesadas de la sociedad civil como el resto de las instituciones de la UE solicitan que el CESE siga participando activamente en el seguimiento de la Conferencia Río+20.

5.2 El CESE puede contribuir de forma positiva al proporcionar un lugar de diálogo social sobre cuestiones de sostenibilidad y al actuar como mediador entre la sociedad civil y las instituciones de la UE, lo que también incluye la participación de las organizaciones y redes europeas de la sociedad civil, así como de los consejos económicos y sociales y de los consejos de sostenibilidad.

5.3 Sobre la base de su experiencia, el CESE puede contribuir en particular a tratar las cuestiones referidas a la estructura de la participación de la sociedad civil, por ejemplo en derechos concretos de información y consulta y el derecho a recibir una respuesta a sus propuestas.

5.4 El CESE es la única institución que ha creado un órgano específico sobre el desarrollo sostenible, con objeto de tener en cuenta el carácter transversal de este ámbito. Tras Río, este aspecto es más actual que nunca. En el ámbito de la «economía verde» el CESE, gracias a su composición, puede formular propuestas concretas sobre las condiciones marco que deben crearse para ella. En particular el CESE puede contribuir a concretar la dimensión social del desarrollo sostenible, elaborando propuestas operativas para realizar una transición justa hacia un

desarrollo sostenible. Un área de seguimiento de Río+20 en la que se solicita urgentemente el apoyo del CESE es la de la elaboración de los objetivos mundiales de desarrollo sostenible. El CESE puede desempeñar, al igual que antes de la celebración de la Conferencia Río+20, un papel importante en el fomento del diálogo de la sociedad civil en la UE, pero también con sus socios de la sociedad civil de fuera de la Unión.

5.5 El CESE considera necesario mantener un amplio debate de la sociedad civil sobre el desarrollo sostenible en la UE, y lo seguirá fomentando en sus futuros trabajos, en particular en lo referente a los aspectos relevantes para Río de la Estrategia Europa 2020 y de la revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

485ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010

[COM(2012) 280 final – 2012/0150 (COD)]

(2013/C 44/12)

Ponente: **Lena ROUSSENOVA**

Los días 5 y 10 de julio de 2012, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010

COM(2012) 280 final — 2012/0150 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 153 a favor, 1 en contra y 3 abstenciones, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta legislativa para un marco destinado a abordar las crisis bancarias de manera preventiva, salvaguardar la estabilidad financiera y reducir la presión a la que está sometida la hacienda pública, mediante la introducción de nuevos instrumentos preventivos de intervención temprana y de resolución. Garantizar la resolución efectiva de entidades financieras en quiebra es para la UE un componente fundamental de la realización del mercado interior. El CESE apoya la introducción de los instrumentos propuestos, pero acogería favorablemente una mayor claridad respecto de aquellos que son nuevos y no han sido probados en crisis sistémicas. El CESE espera que el contenido de la Directiva se coordine con las disposiciones relativas a la unión bancaria.

1.2 El CESE acepta la propuesta de que las autoridades de resolución elaboren y actualicen planes de resolución previa

consulta con las autoridades competentes. El Comité se muestra convencido de que la planificación y actualización de la resolución, tanto individual como de grupo, podría mejorarse si los bancos participaran también en el proceso. Para asuntos pertinentes, también debería solicitarse, cuando proceda, el asesoramiento profesional de otras partes interesadas, como organizaciones de consumidores, representantes de sindicatos, etc., que podrían verse afectadas por los planes de resolución.

1.2.1 Los bancos centrales, incluido el BCE, son los más indicados para llevar a cabo evaluaciones de cuestiones de interés general y el CESE recomienda involucrarlos en la evaluación de los planes de rescate y resolución, procurando al mismo tiempo respetar plenamente su independencia.

1.3 Deberían reforzarse los requisitos de confidencialidad relacionados con las entidades de crédito y sus planes de rescate y

resolución. La propuesta de Directiva debería incluir disposiciones especiales para garantizar que todas las autoridades, entidades y partes interesadas que participan en el proceso de elaboración, actualización y evaluación de los planes de rescate y resolución de los bancos respeten escrupulosamente la confidencialidad de la información pertinente.

1.4 El CESE acoge favorablemente las disposiciones propuestas dirigidas a favorecer la introducción de normas y condiciones armonizadas para la concesión de ayudas financieras entre entidades del mismo grupo y señala al mismo tiempo que deberán salvaguardarse de manera suficientemente equilibrada los intereses y derechos del receptor de la transferencia y del transmitente en caso de desacuerdo sobre las ayudas. El Comité apoya sin reservas lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 19 y propone ampliar el requisito de su letra f) para incluir también otros **requisitos más exigentes sobre fondos propios y liquidez** que pudieran imponer los reguladores del país del transmitente.

1.5 Las condiciones desencadenantes para designar a un administrador especial deberán quedar a juicio de las autoridades competentes. El CESE entiende la necesidad de que las autoridades competentes disfruten de cierto poder discrecional, pero, dado el **importante cometido y las competencias** de los administradores especiales, se manifiesta a favor de un mayor grado de certidumbre para las entidades mediante **la introducción de normas y condiciones desencadenantes explícitas y más claramente definidas**.

1.6 El nombramiento del administrador especial es una medida de intervención temprana especialmente intrusiva que debe adoptarse una vez agotadas las medidas de carácter menos intrusivo. No obstante, podría darse que la situación financiera de una entidad se deteriorara de manera significativa y demasiado rápida, lo que obligaría a nombrar un administrador especial sin esperar a que empiecen a aplicarse las medidas de intervención temprana de carácter menos intrusivo propuestas en el apartado 1 del artículo 23. En tales circunstancias, debería ser posible nombrar un administrador especial aun cuando no se cumpla una de las condiciones desencadenantes expuestas en el artículo 24 (a saber, que «las medidas **tomadas** de conformidad con el artículo 23 no sean suficientes para poner fin» al deterioro).

1.7 Las competencias y responsabilidades de las autoridades de resolución requieren una diferenciación y aclaración adicionales. Las autoridades competentes/supervisores son responsables de la intervención temprana y las autoridades de resolución son responsables de elegir y aplicar los instrumentos de resolución. Sin embargo, en algunos casos, la realización de algunas tareas incumbe a la vez a los supervisores y a las autoridades de resolución. En función de lo que decidan los Estados miembros, los supervisores podrían cumplir el cometido de las autoridades de resolución, aunque las dos funciones deberán mantenerse separadas para reducir al mínimo el riesgo de indulgencia. El CESE se manifiesta a favor de una clara distinción entre la misión de los supervisores y las autoridades de resolución y sus plazos de intervención.

1.8 La propuesta de Directiva preconiza que el órgano de dirección de una entidad **notifique a la autoridad competente**

cuando considere que dicha entidad se encuentre en graves dificultades, o en peligro de quiebra. El CESE considera que **la decisión de la autoridad de resolución podría** llegar demasiado tarde si la iniciativa se deja a la entera discreción de la dirección del banco. La directiva no debería dejar duda alguna de que los supervisores tienen el derecho y la oportunidad de informar a la autoridad de resolución, sin necesidad de haber recibido la notificación de la dirección del banco, siempre que consideren que se han cumplido las condiciones desencadenantes de la resolución y la notificación se ha demorado. Al menos debería pedir a los Estados miembros que prevean importantes sanciones para los directivos de banco que infrinjan las normas reguladoras de la profesión.

1.9 La amplia gama de competencias conferidas a las autoridades de resolución, junto con un derecho limitado de reparación concedido a terceros, **causa preocupación respecto a la solidez jurídica del marco propuesto**. En muchos Estados miembros, especialmente los que se rigen por jurisdicciones de Derecho común, lo más probable es que los tribunales protejan su propio derecho a conocer las demandas de revisión judicial de cualquier decisión tomada por una autoridad administrativa, cuando cualquier individuo o grupo pueda demostrar que ha sufrido un perjuicio a resultas de esa decisión. En caso de que alguien considere que la autoridad de resolución o los administradores han incurrido en una **falta profesional grave**, cabe señalar que los jueces solo gozan de una especie de inmunidad respecto de las resoluciones dictadas en el tribunal, pero que ninguna ley o normativa puede ampliar este privilegio a una autoridad administrativa como la autoridad de resolución, que podría, por tanto, **ser condenada por el tribunal al pago de una indemnización por daños y perjuicios**.

1.10 El instrumento de recapitalización requiere precisiones y aclaraciones adicionales. A fin de reducir al mínimo cualquier incertidumbre entre los inversores, deberían introducirse normas claras en materia de pasivos admisibles y condiciones mínimas de recapitalización.

1.11 El CESE valora positivamente la introducción de normas de financiación armonizadas basadas en contribuciones *ex ante* para los fondos de garantía de depósitos y los fondos de resolución. Los criterios para contribuir a la financiación de resoluciones parecen correctos y realistas en relación con la situación actual; sin embargo, las condiciones económicas y financieras pueden cambiar de forma inesperada, como se ha podido comprobar durante los últimos años. El CESE preconiza la introducción de **una norma que permita revisar periódicamente los criterios de contribución ex ante**.

1.12 Si bien reconoce las ventajas que pueden resultar de la posible sinergia de una institución única para el fondo de garantía y de resolución, el Comité suscribe, asimismo, el planteamiento de la Comisión, que permite a cada Estado miembro decidir si prefiere contar con uno o dos mecanismos de financiación (fondos). En ambos casos, la Directiva debería introducir disposiciones realistas para garantizar que el fondo de depósito de garantías cumpla su cometido principal de proteger en todo momento a los pequeños depositantes, teniendo en cuenta las disposiciones que establezca la unión bancaria.

1.13 El CESE acoge favorablemente que la resolución efectiva de entidades financieras en quiebra también constituya en la UE un componente fundamental de la realización del mercado interior. El establecimiento de un sistema europeo de mecanismos de financiación garantizaría que todas las entidades estén sujetas a normas de financiación de resoluciones igualmente eficaces, preservando al mismo tiempo la estabilidad del mercado único y ofreciendo unas condiciones de competencia en pie de igualdad. El Comité acogería favorablemente la introducción, en el plazo más breve posible, de una **hoja de ruta realista** para la creación del futuro sistema de mecanismos de financiación.

1.14 El CESE espera, no obstante, que la Directiva persiga el objetivo de lograr una mayor integración y convergencia reguladora a partir de los países de la zona del euro.

2. Introducción

2.1 La Comisión propone una Directiva⁽¹⁾ por la que se establece un marco estratégico efectivo **para gestionar las quiebras bancarias de manera ordenada y evitar el contagio** de otras entidades, dotando a las autoridades pertinentes de unos **instrumentos y competencias comunes y eficaces con el fin de abordar las crisis bancarias de forma preventiva, salvaguardando así la estabilidad financiera y reduciendo al mínimo la exposición a pérdidas de los contribuyentes**. La propuesta actual detalla, además, el punto de vista de la Comisión sobre el marco de gestión de crisis en el sector financiero, expresado en una comunicación anterior⁽²⁾. El nuevo marco legislativo se entiende, en particular, como una alternativa a los procedimientos de insolvencia y de rescate existentes a nivel nacional, y se halla en consonancia no solo con las características esenciales para unos mecanismos eficaces de resolución de entidades financieras, desarrolladas por el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)⁽³⁾, sino también con los principios acordados en las reuniones del G-20.

2.2 Un rescate representa una enorme carga para las finanzas públicas, provoca falseamientos de la competencia, aumenta el riesgo moral y se considera actualmente una opción poco satisfactoria en una situación de cierre de banco con riesgo de contagio. **Se espera que el marco propuesto:**

- **reduzca la exposición del contribuyente** a los costes del rescate de los bancos;
- otorgue a las autoridades públicas las **competencias necesarias para tomar medidas preventivas, intervenir en fases tempranas y lograr una resolución** para los bancos en situación de crisis;
- **introduzca instrumentos de resolución**, incluido el instrumento de recapitalización, que conferirá a las autoridades de resolución la facultad **de depreciar las deudas no garantizadas de una entidad en graves dificultades y convertir la deuda en capital**.

⁽¹⁾ COM(2012) 280 final.

⁽²⁾ COM(2010) 579 final.

⁽³⁾ Véase CEF, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, octubre de 2011.

2.3 El 12 de septiembre de 2012, la Comisión propuso la creación de un mecanismo único de supervisión (MUS) para los bancos de la zona del euro. En última instancia, las tareas específicas de supervisión relacionadas con la estabilidad financiera de todos los bancos de la zona del euro serán competencia del Banco Central Europeo (BCE). Los supervisores seguirán desempeñando un importante papel en la supervisión corriente y en la preparación y aplicación de las decisiones del BCE. El BCE podrá adoptar **medidas de intervención temprana** cuando un banco incumpla, o esté a punto de incumplir, los requisitos reglamentarios de capital. Una vez alcanzado un acuerdo sobre los sistemas de garantía de depósitos (SGD) y la propuesta de Directiva sobre el rescate y la resolución de entidades de crédito, la Comisión tiene previsto elaborar una propuesta para el establecimiento de un mecanismo único de resolución que sería responsable de coordinar la aplicación de instrumentos de resolución a los bancos de la unión bancaria.

3. Observaciones generales

3.1 Lo acontecido en los últimos años demuestra que las crisis bancarias deberían abordarse de manera preventiva con el fin de evitar las quiebras bancarias en la medida de lo posible; la triste lección de la primera crisis de 2007 es que una importante quiebra *individual* conlleva casi siempre una crisis *sistémica* con las habituales consecuencias sociales y económicas. En tal caso, las desviaciones con respecto a los **principios establecidos y generalmente aceptados** de las legislaciones sobre quiebras se ven justificadas por el **interés general**.

3.2 Actualmente, **en la UE no están armonizados los procedimientos para resolver las crisis de entidades de crédito** y el CESE acoge favorablemente la propuesta legislativa para un marco destinado a abordar las crisis bancarias de manera preventiva, salvaguardar la estabilidad financiera y reducir la presión a la que está sometida la hacienda pública, mediante la introducción de nuevos instrumentos y procedimientos. El Comité es consciente de que los nuevos instrumentos y procedimientos preventivos de intervención anticipada y de resolución difícilmente podrán resolver por sí solos las crisis de carácter sistémico, aunque podrían ayudar a evitar que se produzcan si se aplican de modo apropiado y coherente. Si bien apoya la introducción de instrumentos de rescate y resolución, el CESE advierte que algunos de ellos (los de recapitalización) no han sido probados en crisis sistémicas y no se cuenta con suficiente experiencia en lo que respecta a su aplicación, por lo que deben utilizarse con especial cuidado.

3.3 El CESE acoge favorablemente el intento de establecer un marco para gestionar las quiebras bancarias de manera ordenada y reconoce que «a causa de este riesgo sistémico y de la importancia que reviste la función económica desempeñada por las entidades, los procedimientos de insolvencia ordinarios pueden no resultar adecuados en algunos casos...»⁽⁴⁾. Reconoce, asimismo, que cuando el interés general requiere una resolución ordenada de un banco en quiebra, debe encomendarse la gobernanza a una **autoridad de resolución especializada** y

⁽⁴⁾ COM(2012) 280 final, Exposición de motivos, p. 5.

no a un órgano judicial. En realidad, una autoridad de resolución es una **autoridad administrativa** con unas competencias que tradicionalmente son patrimonio indiscutible de las **autoridades judiciales**, a resultas de lo cual la transferencia de competencias conlleva algunas modificaciones legales. Esta transferencia de competencias podría tener consecuencias:

- las competencias de las autoridades de resolución deberían establecerse, en forma de normativa marco, por la Unión Europea;
- las **competencias de las autoridades de resolución** deberían ser establecidas por los parlamentos nacionales, sobre la base de las disposiciones que establezca la UE, permitiendo y regulando al mismo tiempo la transferencia de prerrogativas del orden judicial a las autoridades bancarias;
- los **derechos de terceros** son establecidos por las legislaciones sobre quiebras, que deberían modificarse para adaptarse a un régimen bancario especial, o los parlamentos nacionales deberían adoptar una legislación separada;
- en todo caso, la Comisión reconoce que cualquier modificación legislativa deberá ajustarse a la Carta de Derechos Fundamentales y, en particular, al derecho a la propiedad, al derecho a una tutela judicial efectiva y a un juicio justo.

3.4 El CESE acepta las conclusiones de la Comisión en el sentido de que los costes de este marco se derivan de un posible aumento de los **costes de financiación** que deberán sufragar las instituciones debido a la supresión de la certidumbre implícita de la existencia de apoyo estatal, y a los costes asociados a los fondos de resolución. El Comité comparte la preocupación de la Comisión de que ese aumento de los costes podría trasladarse a los clientes o a los accionistas, reduciendo los tipos de interés de los depósitos, aumentando los tipos aplicados a sus préstamos ⁽⁵⁾ y sus comisiones o reduciendo la rentabilidad de sus acciones. En la evaluación de impacto llevada a cabo por la Comisión se señala que, si bien los bancos deberán hacer frente a un «cierto» incremento de los **gastos operativos, el coste global de las operaciones y de la redacción de los planes de rescate y resolución** será «insignificante» o «irrelevante» ⁽⁶⁾.

3.5 La preocupación de los bancos de que los **costes** estarán lejos de ser insignificantes ha sido cuestionada tanto por la Comisión como por los interlocutores sociales. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión acerca de los beneficios potenciales del marco a largo plazo. Cada Estado miembro debería evaluar y considerar atentamente el **impacto a corto y medio plazo de los costes** para todas las partes interesadas al elaborar sus normas nacionales, que deberían tener en cuenta sus propias necesidades y condiciones específicas.

⁽⁵⁾ La Comisión ha estimado que unos costes de financiación más elevados podrían afectar a las inversiones y reducir el crecimiento del PIB en un 0.10-0.4 % anual (véase la Evaluación de impacto de la Comisión, SWD (2012) 166, p. 69 y SWD (2012) 167).

⁽⁶⁾ *Ibidem*, p. 68.

3.6 El CESE celebra la propuesta de la Comisión de crear una unión bancaria dotada de un MUS y considera que el actual marco para el rescate y la resolución debería modificarse con arreglo al modo de funcionamiento del nuevo mecanismo. Asimismo, el Comité es consciente de que difícilmente podrá funcionar correctamente una combinación de la supervisión europea con la resolución local, especialmente en caso de quiebra de alguna de las entidades de importancia sistémica que operan en varios Estados miembros. Lo ideal sería que la competencia europea en materia de reglamentación y supervisión bancaria se completara con una competencia europea de resolución y de garantía de depósitos ⁽⁷⁾. La Comisión tiene previsto proponer un mecanismo único de resolución ⁽⁸⁾, pero actualmente es difícil determinar cuándo esto podría convertirse en una realidad.

4. Observaciones específicas

4.1 Planes de rescate y resolución

4.1.1 Debería prestarse especial atención a las **necesidades en materia de recursos humanos**. La redacción de planes de rescate y resolución es una **tarea altamente especializada** y no se encuentran fácilmente expertos con la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios entre el personal de los bancos o de los entes públicos. Un importante problema de los **supervisores y las autoridades de resolución** consistirá en contar con recursos humanos suficientes con aptitudes profesionales específicas muy avanzadas. Este problema es ineludible, ya que la fiabilidad de los planes y la confianza que inspire cualquier intervención adecuada dependen de la **alta calidad profesional** del conjunto de la organización.

4.1.2 El CESE acepta la propuesta de que las autoridades de resolución elaboren y actualicen planes de resolución, al menos una vez al año, previa consulta con las autoridades competentes. Estos planes deberían establecer las opciones para aplicar los instrumentos de resolución. El CESE se muestra convencido de que la planificación y actualización de las resoluciones, tanto individuales como de grupo, podría mejorarse si los bancos participaran también en el proceso conforme a lo propuesto en la Comunicación de la Comisión (COM(2010) 579 final) ⁽⁹⁾, y en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva ⁽¹⁰⁾ pero que ésta no menciona en términos explícitos. Para asuntos pertinentes, también debería solicitarse, cuando proceda, el asesoramiento profesional de otras partes interesadas, como organizaciones de consumidores, representantes de sindicatos, etc., que podrían verse afectadas por los planes de resolución.

4.1.3 La participación de las autoridades de supervisión y de resolución, junto con las entidades de crédito, no será suficiente cuando los planes deban evaluarse en el contexto del interés

⁽⁷⁾ Véase el documento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), *Reports of the Advisory Scientific Committee, Forbearance, resolution and deposit insurance*, n.º 1/julio de 2012, p. 23.

⁽⁸⁾ COM(2012) 510 final.

⁽⁹⁾ Véase el documento COM(2010) 579 final, «Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero», p. 6.

⁽¹⁰⁾ Véase la Evaluación de impacto de la Comisión, SWD(2012) 166, pp. 26 y 64 y SWD (2012) 167.

general. Los bancos centrales son los más indicados para llevar a cabo evaluaciones de estas características. Se requiere un enfoque macroprudencial para determinar si los planes de rescate y resolución individuales de varias entidades podrían aplicarse de manera simultánea en situaciones sistémicas y hasta qué punto se vería afectado el conjunto del sistema financiero por las soluciones individuales en un contexto nacional o transfronterizo. Dados sus conocimientos técnicos y su experiencia, los bancos centrales son los más indicados para aplicar este enfoque, por lo que el CESE recomienda que participen en la evaluación de los planes de rescate y resolución desde la perspectiva del interés general, procurando al mismo tiempo respetar plenamente su independencia. Puede que en el futuro el BCE, actuando a la vez como banco central y autoridad única de supervisión, también deba llevar a cabo evaluaciones similares de los planes de los bancos.

4.1.4 Deberían reforzarse los requisitos de confidencialidad relacionados con las entidades de crédito y sus planes de rescate y resolución. La propuesta de Directiva debería incluir disposiciones especiales para garantizar que todas las autoridades, entidades y partes interesadas que participan en el proceso de elaboración, actualización y evaluación de los planes de rescate y resolución de los bancos respeten escrupulosamente la confidencialidad de la información pertinente.

4.2 Ayudas financieras dentro de un grupo

4.2.1 El CESE acoge favorablemente las disposiciones propuestas dirigidas a favorecer la introducción de normas y condiciones armonizadas para la concesión de ayudas financieras entre entidades del mismo grupo, pero advierte al mismo tiempo que deberán salvaguardarse de manera suficientemente equilibrada los intereses y derechos del receptor de la transferencia y del transmitente en caso de desacuerdo sobre las ayudas. El CESE apoya sin reservas lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 19 y señala que el requisito de su letra f) debería ampliarse para incluir también otros **requisitos más exigentes sobre fondos propios y liquidez** que pudieran imponer los reguladores del país del transmitente.

4.3 Administración especial

4.3.1 Las condiciones desencadenantes para designar a un administrador especial, en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 24, deberán quedar a juicio de las autoridades competentes⁽¹¹⁾. El Comité reconoce que se necesitan desencadenantes «suaves» y una mayor flexibilidad para que las autoridades competentes disfruten de cierto poder discrecional, pero, dada la **importancia del cometido y de las competencias** de los administradores especiales, se manifiesta a favor de un mayor grado de certidumbre para las entidades mediante la **introducción de normas y condiciones desencadenantes explícitas y más claramente definidas**. Como demuestra la

experiencia, las señales tempranas de alerta suelen ser de **carácter cualitativo** y su percepción depende, más que de modelos informáticos y de coeficientes, de la **experiencia y las competencias de los supervisores** o de una información analítica eficiente. En estos casos, en ausencia de normas claramente definidas que les exoneren de responsabilidad por sus decisiones, los supervisores podrían dudar a la hora de tomar la iniciativa y perder así una valiosa oportunidad para intervenir de forma temprana y puntual. La introducción de normas y condiciones desencadenantes claramente definidas también es esencial porque, en casos de una verdadera o supuesta mala administración, terceras partes podrían solicitar una reparación no solo contra el administrador especial por su responsabilidad personal, sino también contra los **supervisores por su poco juicio al decidir que debía ponerse en marcha un procedimiento de intervención anticipada o al elegir al administrador especial**.

4.3.2 La Directiva establece un orden específico para la aplicación de las diferentes medidas de intervención temprana. El nombramiento del administrador especial es una medida de intervención anticipada especialmente intrusiva que debe adoptarse una vez agotadas las medidas de carácter menos intrusivo. No obstante, podría darse que la situación financiera de una entidad se deteriorara de manera significativa y demasiado rápida, lo que obligaría a nombrar un administrador especial sin esperar a que empiecen a aplicarse las medidas de intervención temprana de carácter menos intrusivo propuestas en el apartado 1 del artículo 23. En tal caso, debería ser posible nombrar un administrador especial aun cuando no se cumpla una de las condiciones desencadenantes expuestas en el artículo 24 (a saber, que «las medidas **tomadas** de conformidad con el artículo 23 no sean suficientes para poner fin» al deterioro).

4.3.3 El CESE recomienda a la Comisión que examine el caso hipotético de que el nombramiento de un administrador especial provoque retiradas masivas de depósitos y que proponga medidas adecuadas para impedirlos. En determinadas circunstancias, el nombramiento de un administrador especial podría ser para el mercado una señal de que el banco está atravesando graves dificultades financieras y podría provocar retiradas masivas de depósitos. La situación podría ser aún más difícil en caso de que tuviera lugar de manera simultánea el nombramiento de administradores especiales para varios bancos a nivel nacional o transfronterizo y el sector experimentara retiradas de depósitos y una crisis de confianza. El Comité está convencido de que la Directiva debería incluir disposiciones para que estas situaciones no puedan producirse durante la fase de intervención temprana. La futura autoridad única de supervisión debería encontrarse en una posición de fuerza y suficientemente capacitada para abordar eficazmente y de manera oportuna situaciones de este tipo.

4.4 Resolución

4.4.1 Las competencias y responsabilidades de las autoridades de resolución requieren una aclaración adicional. Las autoridades competentes/supervisores son responsables de la intervención temprana y las autoridades de resolución son responsables de elegir y aplicar las herramientas de resolución.

⁽¹¹⁾ Las autoridades competentes deben determinar si «existe un deterioro *significativo* de la situación financiera de una entidad», si se han «*infringido gravemente* disposiciones legislativas» o si se han producido *graves* irregularidades de gestión y las medidas tomadas de conformidad con el artículo 23 no son suficientes para poner fin a este deterioro.

Sin embargo, en algunos casos, la realización de algunas tareas incumbe a la vez a los supervisores y a las autoridades de resolución. Por ejemplo, según la letra (a) del apartado 1 del artículo 27, «la autoridad competente o de resolución ...» determinará si «... la entidad se encuentra en graves dificultades o en peligro de quiebra». En función de lo que decidan los Estados miembros, los supervisores podrían cumplir el cometido de las autoridades de resolución, aunque las dos funciones deberán mantenerse separadas para reducir al mínimo el riesgo de condescendencia⁽¹²⁾. El Comité se manifiesta a favor de una clara distinción entre la misión y las responsabilidades de los supervisores y las autoridades de resolución y sus plazos de intervención. El Comité considera que los procedimientos de evaluación y de notificación de las condiciones de resolución deberían basarse en distinciones claras entre las responsabilidades de las diferentes autoridades involucradas y simplificarse con el fin de acelerar la decisión sobre la resolución y su ejecución.

4.4.2 El requisito de que **el órgano de dirección de una entidad notifique a la autoridad competente** cuando considere que dicha entidad se encuentre en graves dificultades, o en peligro de quiebra, sería muy adecuado si no fuera por las dudas que genera la cuestión del momento de la notificación por el consejo de dirección de la entidad a la autoridad competente. La experiencia adquirida en el pasado ha demostrado que la notificación puede demorarse por diferentes motivos, uno de los cuales es la existencia de dudas en torno al cumplimiento de la normativa en materia de requisitos de capital. El CESE considera que **la decisión de la autoridad de resolución podría** llegar demasiado tarde si la iniciativa se deja a la entera discreción de la dirección del banco. El artículo 74 no debería dejar duda alguna de que los supervisores tienen el derecho y la oportunidad de informar a la autoridad de resolución, sin necesidad de haber recibido la notificación de la dirección del banco, siempre que consideren que se han cumplido las condiciones desencadenantes de la resolución y la notificación se ha demorado. La letra (d) del apartado 1 del artículo 101 y el apartado 2 del artículo 101 deberían pedir a los Estados miembros que prevean importantes sanciones para los directivos de banco que infrinjan las normas del apartado 1 del artículo 74, y no del apartado 1 del artículo 73, como se menciona en la directiva.

4.4.3 La letra (c) del apartado 1 del artículo 27 se refiere a situaciones en «que la acción de resolución sea necesaria para el interés público». Los bancos centrales son los más indicados para contribuir a la apreciación del interés público habida cuenta de sus conocimientos técnicos y su experiencia en la evaluación de la estabilidad financiera, la continuidad de los servicios básicos, la protección de los fondos públicos y la protección de los depositantes. Por tanto, cabe incluirlos entre las autoridades que deben determinar si se cumplen las condiciones desencadenantes de la resolución, aunque esto debería permitirse en una fase más temprana, especialmente cuando

⁽¹²⁾ En el documento COM(2010) 59 final se señala que cada Estado miembro deberá designar una autoridad para el ejercicio de los poderes de resolución. De este modo, los Estados miembros podrán seguir manteniendo sus actuales sistemas nacionales, con arreglo a los cuales, la resolución puede correr a cargo, según los casos, del Ministerio de Finanzas, el Banco Central o el Sistema de Garantía de Depósitos. La Comisión observa que, en muchos países, las autoridades de resolución son debidamente independientes de las autoridades de supervisión, lo que, a su juicio, es importante para reducir al mínimo el riesgo de indulgencia. Las autoridades de resolución deberían ser administrativas y no judiciales.

se llevan a cabo evaluaciones de diversas entidades en un contexto nacional o transfronterizo. Puede que en la futura unión bancaria, el BCE esté mejor capacitado para llevar a cabo —en estrecha cooperación con la Junta Europea de Riesgo Sistémico— evaluaciones de este tipo desde la perspectiva del interés general en su doble calidad de banco central y de autoridad única de supervisión. La posible creación de un mecanismo único de resolución sería especialmente útil a este respecto.

4.4.4 Cuando quiebra un banco, el correspondiente interés general justifica una **asignación de pérdidas** diferente de la que suelen prever los regímenes de insolvencia; por ello, la propuesta establece en el artículo 43 una jerarquía de derechos de crédito encabezada por los accionistas, seguidos de los acreedores quirografarios. El CESE no plantea objeción alguna a la jerarquía de derechos de crédito propuesta, si bien desea llamar la atención sobre el hecho de que todos los «acreedores» también son, técnica y legalmente, **depositantes o clientes**. A excepción de los «acreedores afectados», el artículo 2 no aporta definición alguna de los diferentes tipos de «acreedores» y «depositantes». El CESE acogería favorablemente definiciones claras para estos términos, en particular, habida cuenta de que la clasificación de depositantes como acreedores no está armonizada actualmente en los Estados miembros.

4.4.5 Cada Estado miembro dispensa un trato diferente a los depósitos estatales, que podrían incluirse o excluirse de entre los pasivos admisibles susceptibles de recapitalización, dependiendo de que formen parte o no de los depósitos cubiertos, hasta un importe determinado, y de que estén o no titulizados. Además, los depósitos estatales, que forman parte de los pasivos admisibles y pueden estar sujetos a recapitalización, son en realidad dinero del contribuyente. Cabe preguntarse, no obstante, si una operación de recapitalización basada en fondos públicos puede definirse como una recapitalización.

4.4.6 La propuesta confiere a las autoridades de resolución una amplia serie de competencias a la hora de establecer el rango de los pasivos. Las autoridades de resolución incluyen la facultad de depreciar determinados créditos comerciales si consideran que no son «fundamentales para el desarrollo cotidiano de sus actividades» (artículo 38, apartado 2, letra e), inciso ii)), lo que significa que, por ejemplo, el proveedor de servicios hoteleros o de restauración podría ver su deuda depreciada si las autoridades de resolución deciden que tales servicios no son «fundamentales». La **par conditio de acreedores** es un pilar de los procedimientos de insolvencia y **también debe respetarse** en este caso.

4.4.7 El CESE entiende la necesidad de asegurar que las entidades tengan una cantidad suficiente de pasivos admisibles en sus balances a los que puedan aplicarse las medidas de recapitalización. La emisión de instrumentos de deuda que puede estar sujeta a recapitalización podría resultar difícil ya que se verá diluida la diferencia entre la deuda subordinada y la deuda no garantizada de rango superior. En mercados menos desarrollados podría ser más difícil y onerosa, e incluso podría ser imposible en períodos de crisis, especialmente en las sistémicas. El Comité recomienda que se considere y valore atentamente la propuesta de la aplicación uniforme del requisito mínimo de los

pasivos admisibles a nivel de la Unión, que deberá asegurar la Comisión, a través de actos delegados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo del mercado financiero local en cada Estado miembro.

4.4.8 El instrumento de recapitalización requiere precisiones y aclaraciones adicionales. A fin de reducir al mínimo cualquier incertidumbre entre los inversores, deberían introducirse normas claras en materia de pasivos admisibles y condiciones mínimas de recapitalización.

4.5 Cuestiones jurídicas: derechos de terceros

4.5.1 Los derechos de terceros parecen situarse por debajo de los reconocidos por la normativa de insolvencia en la mayoría de los Estados miembros. La consideración de que el **interés público prevalece sobre la protección de los derechos privados** y la asignación de pérdidas sigue una lógica diferente. En el artículo 78 se establece el derecho a incoar una decisión de las autoridades de resolución, pero se restringe dicho derecho a la legalidad de la decisión de resolución, la legalidad de la forma en que se haya llevado a ejecución y la idoneidad de toda eventual indemnización. Las decisiones de las autoridades de resolución no pueden detenerse ni someterse a ningún tipo de suspensión automática. Incluso en caso de anulación de una decisión de la autoridad de resolución, los derechos de terceros se limitan a la indemnización por las pérdidas sufridas (artículo 78, apartado 2, letra d)).

4.5.2 En caso de una emergencia como, por ejemplo la quiebra de un banco, no cabe duda de que los procedimientos de insolvencia ordinarios son inadecuados; no obstante, la amplia gama de competencias conferidas a las autoridades de resolución, junto con un derecho limitado a indemnización concedido a terceros, **causa preocupación respecto a la solidez jurídica del marco propuesto**. En muchos Estados miembros, especialmente los que se rigen por jurisdicciones de Derecho común, lo más probable es que los tribunales protejan su propio derecho a conocer las demandas de revisión judicial de cualquier decisión tomada por una autoridad administrativa, cuando cualquier individuo o grupo pueda demostrar que ha sufrido un perjuicio a resultas de esa decisión.

4.5.3 La preocupación expresada en el punto anterior ha sido cuestionada desde diferentes sectores por motivos tanto jurídicos como sociales, por lo que el CESE prefiere dejar esta cuestión a la apreciación de los órganos legislativos. No obstante, llama la atención sobre un aspecto de cierta importancia: en caso de que alguien considere que la autoridad de resolución o los administradores han incurrido en una **falta profesional grave**, cabe señalar que los jueces solo gozan de una especie de inmunidad respecto de las resoluciones dictadas en el tribunal, pero que ninguna ley o normativa puede ampliar este privilegio a una autoridad administrativa como la autoridad de resolución, que podría, por tanto, **ser condenada por el tribunal al pago de una indemnización por daños y perjuicios**. En tal caso, cualquier importe abonado a modo de indemnización procedería del *erario público*.

4.6 Financiación de la resolución

4.6.1 La Comisión ya ha abordado la cuestión de la financiación de resoluciones en dos comunicaciones sobre los fondos de resolución bancaria y un marco para la gestión de crisis en el sector financiero ⁽¹³⁾. La propuesta de Directiva sometida a examen detalla, además, las propuestas presentadas anteriormente en las dos comunicaciones. El CESE ya ha expresado su punto de vista sobre estas comunicaciones en dos dictámenes ⁽¹⁴⁾. En ambos casos, el Comité expresó su apoyo a la propuesta de la Comisión de constituir una red armonizada de fondos nacionales de resolución *ex ante* y recomendó diseñar la red cuidadosamente, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada Estado miembro.

4.6.2 La Directiva propone que los costes de resolución no cubiertos por los accionistas y acreedores sean sufragados por fondos adicionales del sector bancario; se podrá recurrir a los fondos de garantía de depósitos siempre que sea necesario. El CESE valora positivamente la introducción de normas armonizadas basadas en contribuciones *ex ante* para los fondos de garantía de depósitos y los fondos de resolución. Los criterios para contribuir *ex ante* a la financiación de resoluciones parecen apropiados y realistas en relación con la situación actual; sin embargo, las condiciones económicas y financieras pueden cambiar de forma inesperada, como se ha podido comprobar durante los últimos años. Dado que un fondo de resolución tardaría diez años en cubrir plenamente los costes, el CESE propone la introducción de **una norma en virtud de la cual puedan revisarse periódicamente los criterios de contribución ex ante**.

4.6.3 El CESE entiende que es necesaria la solidaridad y acepta la propuesta de préstamos entre mecanismos de financiación (artículo 97) y la mutualización de los mecanismos de financiación nacionales en caso de resolución de grupos (artículo 98). No obstante, será complicado poner en práctica la propuesta de mutualizar los mecanismos de financiación antes de que estos últimos hayan alcanzado su capacidad deseada y un cierto grado de armonización. La mayoría de los Estados miembros acepta que sus fondos de resolución y sus fondos de garantía de depósitos deberían basarse en una financiación *ex ante*, aunque algunos siguen prefiriendo la financiación *ex post*. Los requisitos del apartado 2 del artículo 97 y del artículo 98 serán problemáticos para aquellos países que no permiten a sus bancos centrales conceder préstamos con arreglo a los artículos 96 y 98. El Comité anima a la Comisión a que prevea medidas y recomendaciones concretas dirigidas a superar las dificultades y acelerar el proceso de armonización.

⁽¹³⁾ COM(2010) 254 final y COM (2010) 579 final.

⁽¹⁴⁾ Véanse el Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Banco Central Europeo - Fondos de resolución bancaria, DO C 107 de 6.4.2011, p. 16, y el dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo - Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero, DO C 248 de 25.8.2011, p. 101.

4.6.4 Si bien se reconocen las ventajas que pueden resultar de la posible sinergia de una institución única para el fondo de garantía y de resolución, un sistema de estas características parece problemático para algunos Estados miembros en un momento en que muchos de los fondos de garantía de depósitos están insuficientemente dotados. El Comité suscribe el planteamiento de la Comisión, que permite a cada Estado miembro decidir si prefiere contar con uno o dos mecanismos de financiación (fondos). Asimismo, el CESE recomienda que la Directiva introduzca disposiciones para garantizar que cada fondo de depósito de garantías cumpla su cometido principal de proteger en todo momento a los pequeños depositantes.

4.6.5 El CESE celebra el esfuerzo realizado por la Comisión para establecer un sistema europeo de mecanismos de financiación que garantice que todas las entidades en la UE estén sujetas a normas de financiación de resoluciones igualmente eficaces. Garantizar una financiación efectiva de la resolución, y ello en unas condiciones igualitarias para todos los Estados miembros, es algo que redundará en interés no solo de cada Estado miembro, sino también del mercado financiero único, porque contribuye a la estabilidad y a unas condiciones de competencia en pie de igualdad. El Comité pide que se introduzca, en el plazo más breve posible, una hoja de ruta realista para la creación del futuro sistema de mecanismos de financiación para los procedimientos de resolución.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo

[COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD)]

(2013/C 44/13)

Ponente: **Stefano MALLIA**

Coponente: **Gerfried GRUBER**

El 27 de septiembre y el 22 de octubre de 2012, respectivamente, de conformidad con los artículos 117 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo»

COM(2012) 496 final — 2011/0276 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de noviembre de 2012.

En su 485° pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 154 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La política de cohesión es una de las políticas fundamentales de la UE, cuyo objetivo principal consiste en lograr la convergencia económica, social y territorial en el conjunto de la UE y en todos sus Estados miembros. El CESE está de acuerdo con que los objetivos y las metas de los fondos del Marco Estratégico Común (MEC) deben ajustarse a la Estrategia Europa 2020. No obstante, ello no debe producirse en detrimento del objetivo principal de convergencia de la política de cohesión de la UE.

1.2 Dado que la política de cohesión es la mayor fuente de crecimiento y el principal instrumento para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, especialmente en los países más castigados por la crisis actual, se debería mantener el volumen de financiación al menos al nivel actual. Además, se debería distribuir entre los Estados miembros de manera equitativa para garantizar que no se reduzca la financiación destinada a los Estados miembros menos desarrollados.

1.3 El CESE apoya la creación de un MEC para reforzar la coordinación y complementariedad entre los principales instrumentos de financiación de la UE. Además, un MEC eficaz eliminará la separación, innecesaria e ineficiente, que existe actualmente entre los principales fondos.

1.4 El CESE expresa su preocupación por considerar que los retrasos en la conclusión de un acuerdo político sobre el paquete legislativo en materia de cohesión, incluido el MEC, pueden perjudicar los preparativos de los contratos de asociación y,

por consiguiente, dificultar el lanzamiento eficaz del período de programación 2014-2020.

1.5 Las acciones indicativas de alto valor añadido europeo establecidas para cada objetivo temático deben dar prioridad a inversiones encaminadas a impulsar la convergencia socioeconómica y territorial en el conjunto de la UE. Es importante, asimismo, que no se considere exhaustiva la lista de las acciones indicativas, de manera que cada Estado pueda aportar respuestas específicas.

1.6 El MEC insiste muy especialmente en fomentar los proyectos financiados con cargo a varios fondos, lo cual es una mejora significativa respecto del período de programación 2007-2013. Sin embargo, no hace referencia alguna al desarrollo de proyectos multitemáticos, que tienen un considerable potencial para aportar un mayor valor añadido. El MEC debería prever expresamente esta posibilidad.

1.7 No obstante, la coordinación de carácter reforzado que requiere el MEC debe provocar una reducción de la carga administrativa para las autoridades de gestión y aplicación, así como para los beneficiarios. Debe reforzarse la coordinación tanto en los Estados miembros como en el seno de la Comisión para aprovechar las sinergias entre políticas e instrumentos, así como para reducir los solapamientos, la complejidad y la burocracia. La Comisión debe emprender un análisis pormenorizado de los nuevos procedimientos administrativos antes de proceder a su puesta en práctica efectiva.

1.8 La sociedad civil organizada ⁽¹⁾ debe participar significativamente en la elaboración de los contratos de asociación. Aunque reconoce que cada Estado miembro y cada región dispone de sus propios mecanismos y estructuras para impulsar la participación de la sociedad civil, el CESE considera que la Comisión debe supervisar estos procesos. Cuando constate que la sociedad civil no ha participado significativamente, la Comisión no debería aceptar el contrato de asociación hasta que tenga lugar una participación adecuada.

1.9 No obstante, el concepto de asociación no debe limitarse meramente a la fase de programación. El principio de asociación debe aplicarse también durante las fases de ejecución, seguimiento y evaluación.

1.10 Los contratos de asociación sobre la Estrategia Europa 2020 no deberían centrarse principalmente en las recomendaciones específicas por país. En efecto, deberían basarse en distintos elementos como los programas nacionales de reforma (PNR), que se diseñan en función de las circunstancias específicas del Estado miembro, mientras que las recomendaciones específicas no están necesariamente adaptadas a la situación particular de un Estado miembro determinado. Los contratos de asociación deberían centrarse, asimismo, en las estrategias nacionales sobre la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la discapacidad, así como el desarrollo sostenible.

1.11 Hace falta mayor flexibilidad para que los Estados miembros y regiones puedan afrontar de manera más efectiva y eficaz los objetivos comunes establecidos, respetando al mismo tiempo las especificidades territoriales, económicas y sociales. Además, el MEC debe reconocer expresamente las especificidades territoriales que influyen en la ejecución de los fondos del MEC.

2. Introducción

2.1 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) son los cinco Fondos de la UE que gestionan los Estados miembros y la Comisión Europea. La Comisión considera que los objetivos de cada fondo se perseguirían de manera más efectiva mediante una coordinación más estrecha entre dichos fondos para evitar solapamientos y maximizar sinergias.

2.2 A fin de facilitar el desarrollo de los contratos de asociación y de los programas operativos, la Comisión Europea ha propuesto la creación de un Marco Estratégico Común (MEC)

⁽¹⁾ Por sociedad civil organizada se entiende aquella parte de la sociedad civil que se expresa a través de organizaciones que son, a su vez, elementos constitutivos de la sociedad. En otras palabras, la sociedad civil incluye a todas las organizaciones no estatales de iniciativa privada y a sus respectivos miembros que participan activamente en la configuración de los asuntos públicos, sobre la base de sus propias preocupaciones y recurriendo a sus conocimientos, capacidades y ámbitos de acción específicos. Esta definición abarca un amplio abanico de organizaciones: federaciones de empresarios, sindicatos, asociaciones dedicadas a fomentar determinados asuntos de interés general, así como las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG).

para reforzar la coherencia entre los cinco fondos, en cuanto a los compromisos políticos adquiridos en el marco de la Estrategia Europa 2020 y a las inversiones sobre el terreno. El MEC se articula en torno a once objetivos temáticos que se enumeran en el Reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes (RDC).

2.3 Mediante el MEC se pretende mejorar la coordinación y garantizar un uso más selectivo de los fondos europeos. Además, eliminará la separación, innecesaria e ineficiente, que existe actualmente entre los fondos. Ésta es una evolución positiva que debería desembocar en una política de cohesión más eficaz y dar lugar a que esta política tenga mayor impacto. Por consiguiente, el CESE respalda decididamente este avance.

3. Lanzamiento y adopción del MEC

3.1 Se requieren orientaciones claras sobre la manera de enfocar más eficazmente los fondos del MEC hacia el crecimiento inteligente, sostenible e integrador en el marco de los contratos de asociación.

3.2 En respuesta a las inquietudes manifestadas por el Parlamento y el Consejo, la Comisión propone disociar determinados elementos del MEC para integrarlos, por una parte, en un nuevo anexo del RDC y, por otra, en un acto delegado que recogerá, principalmente, «acciones indicativas de alto valor añadido europeo».

3.3 EL CESE respalda el enfoque escogido por la Comisión Europea siempre que garantice:

- una adopción más rápida del MEC;
- mayor claridad en cuanto a lo que puede o no financiarse;
- que los Estados miembros puedan seguir emprendiendo acciones que aborden cuestiones territoriales específicas.

3.4 Sin embargo, la Comisión mantiene, asimismo, que todos los elementos, ya pertenezcan al anexo o al acto delegado, pueden modificarse mediante un acto delegado. El CESE lo considera inaceptable y contrario al objetivo de incluir los principales elementos del MEC en un anexo del RDC.

3.5 Para evitar posibles conflictos de interpretación, el Reglamento debería definir claramente el papel de la Comisión respecto de lo que son modificaciones *técnicas* frente a otras de *mayor entidad*.

3.6 El CESE manifiesta su preocupación sobre los retrasos que se han producido para alcanzar acuerdos políticos sobre el paquete de medidas para la cohesión, incluido el MEC. Un retraso persistente perjudicaría los preparativos de los contratos de asociación y, por consiguiente, afectaría el lanzamiento eficaz del período de programación 2014-2020.

3.7 Es preciso concretar la naturaleza y el formato de los contratos de asociación propuestos. Aunque el RDC facilita información sobre los elementos que han de contemplarse en los contratos de asociación, la forma exacta de dicho documento sigue siendo una incógnita.

4. Vinculación de la política de cohesión con la Estrategia Europa 2020

4.1 La Estrategia Europa 2020 fue acordada con el objetivo de estimular un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Es evidente que los Fondos del MEC pueden contribuir positivamente a la consecución de los objetivos prioritarios de Europa 2020. Por consiguiente, es lógico que se alineen los objetivos y metas de los fondos del MEC con los de la Estrategia Europa 2020.

4.2 La Estrategia Europa 2020 es la piedra angular para lograr el equilibrio adecuado entre la disciplina fiscal sólida y el crecimiento y desarrollo de la Unión Europea. El logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 será el mayor desafío para los Estados miembros menos desarrollados de la Unión Europea. Sobre todo los Estados que apliquen una disciplina fiscal responsable necesitarán el apoyo y la prueba de la solidaridad de la UE a través de su política de cohesión. Su financiación se ha de mantener al menos en el nivel actual y no será aceptable ninguna limitación.

4.3 El CESE respalda este enfoque y reafirma su convicción de que todas las políticas de la UE han de centrarse en lograr el tan necesario crecimiento. Al manifestar esta posición, el CESE se muestra igualmente persuadido de que los objetivos fundamentales de la integración económica, social y territorial deben seguir siendo la prioridad fundamental de la política de cohesión de la UE. No se debe menoscabar, en modo alguno, el valor añadido de la política de cohesión.

4.4 El CESE está plenamente convencido de que las acciones indicativas de alto valor añadido europeo correspondientes a cada objetivo temático deben dar prioridad a iniciativas encaminadas a impulsar el desarrollo socioeconómico y territorial en el conjunto de la UE.

5. El enfoque temático

5.1 El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión Europea de concentración temática como modo de

reducir la fragmentación de los esfuerzos. Es preciso coordinar estrechamente los esfuerzos correspondientes a los distintos fondos del MEC y, en realidad, a todos los demás programas e iniciativas de la UE.

5.2 El MEC debería aclarar y confirmar que incumbe a cada Estado miembro en particular decidir para cada área temática qué fondo desempeñará un papel preponderante en cuanto a los objetivos y metas fundamentales.

5.3 Aunque los principales objetivos establecidos en el MEC son válidos, la flexibilidad debe desempeñar un papel importante. Los contratos de asociación deben tener presentes los intereses locales y regionales. Ha de ser posible asignar financiación a prioridades regionales específicas. El CESE está convencido de que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben seguir jugando un papel clave en la aplicación de la política de cohesión de la UE.

5.4 Los objetivos temáticos individuales indican las acciones que deberían emprenderse con cargo a fondos específicos. No obstante, se ha de aclarar el aspecto de la complementariedad, pues no resulta evidente qué instrumentos y actuaciones, de entre los propuestos por los distintos fondos, resultan efectivamente complementarios entre sí. El CESE considera que en las acciones propuestas para cada objetivo temático se deben considerar prioritarias las inversiones que aceleren la cohesión socioeconómica. Es importante que puedan añadirse acciones indicativas para que cada Estado pueda aportar respuestas específicas.

5.5 El CESE, aun considerando adecuados los once objetivos temáticos establecidos en el RDC, cree que convendría establecer un núcleo de cuestiones esenciales que cada Estado miembro debería abordar. Así, aparte de estos asuntos fundamentales, cada Estado miembro dispondría de flexibilidad para orientar sus contratos de asociación hacia otras cuestiones (a escoger dentro de una lista preestablecida) adecuadas en función de cada situación específica.

5.6 Además, se deberían añadir otras áreas temáticas específicas a las once actuales, a saber:

1. reforzar la accesibilidad de las personas con discapacidad o con movilidad reducida;
2. desarrollar las capacidades de las partes interesadas en materia de política de cohesión ⁽²⁾;
3. afrontar el reto demográfico.

Estas nuevas áreas temáticas deberían incluirse en el MEC.

⁽²⁾ Las sugerencias 1 y 2 figuran ya en el Dictamen del CESE sobre el «Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes» (DO C 191 de 29.6.2012, p. 30).

5.7 Actualmente, quedan excluidas del objetivo 4 (fomentar la transición a una economía hipocarbónica) las acciones relativas a métodos sostenibles de transporte y a sistemas de gestión del transporte. Esto debería rectificarse, dado el papel del transporte en materia de emisiones.

5.8 Los objetivos temáticos se establecen en el artículo 9 del RDC, mientras que las prioridades de inversión específicas de cada fondo del MEC se fijan en sus respectivos proyectos de reglamentación. Los objetivos temáticos y las prioridades de inversión específicas de cada fondo no se corresponden enteramente, lo cual genera cierta inseguridad y puede causar confusión respecto a las necesidades que deben atenderse. Se trata de una cuestión especialmente urgente con vistas al proceso de elaboración de los contratos de asociación, que ya han emprendido varios Estados miembros.

5.9 Aunque el MEC insiste muy especialmente en fomentar los proyectos financiados con cargo a varios fondos, no hace referencia alguna al desarrollo de proyectos multitemáticos, que tienen un considerable potencial para aportar un mayor valor añadido. El MEC debería prever expresamente esta posibilidad.

6. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión

6.1 El CESE ya expresó en detalle sus puntos de vista sobre estos dos fondos en sus dictámenes sobre el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (FEDER) ⁽³⁾ y el «Fondo de Cohesión» ⁽⁴⁾.

6.2 El FEDER ha sido designado para contribuir a la consecución de cada uno de los once objetivos temáticos.

6.3 No queda claro el alcance exacto de esta «concentración». ¿Se trata de dar preferencia a un ámbito de atención sobre otro o incumbe a cada Estado miembro decidir al respecto? El CESE tiene una marcada preferencia por este último enfoque, pues permite a cada Estado o región adoptar planteamientos específicos.

6.4 El CESE está convencido de que el FEDER debe contribuir, ante todo y prioritariamente, a prestar una ayuda indispensable a las PYME. Concretamente, dicho apoyo debería consistir en facilitarles instrumentos financieros, establecer redes de PYME así como dotarlas de la infraestructura necesaria ⁽⁵⁾.

6.5 El CESE expresa, no obstante, su preocupación sobre la propuesta de excluir completamente a las grandes empresas del respaldo del FEDER. Las grandes empresas son importantes fuentes de investigación y desarrollo, razón por la cual dicha I+D debe poder acogerse al fondo; de lo contrario, corremos el riesgo de agravar una situación ya crítica, pues Europa se

encuentra a la zaga de sus naciones competidoras como, por ejemplo, los EE.UU. y Japón.

6.6 Dado que el nivel de recursos financieros no puede aumentarse de manera significativa, el CESE opina que debe aprovecharse el potencial que reside en la definición de objetivos más claros y en velar por que las prioridades de inversión propuestas estén más estrechamente vinculadas a los objetivos ⁽⁶⁾.

6.7 El Fondo de Cohesión ha sido designado para contribuir a cuatro áreas temáticas relativas al medio ambiente, el desarrollo sostenible y el transporte (TEN-T).

6.8 Para evitar recaer en los errores del pasado consistentes en dispersar el Fondo de Cohesión en demasiados proyectos, el CESE reitera una vez más su llamamiento a centrarse más en proyectos de mayor envergadura que, previsiblemente, tendrán mayor impacto en la reducción de las disparidades entre Estados miembros y en el logro de la cohesión social, territorial y económica.

6.9 Al emprender proyectos de tal envergadura, los Estados miembros deben velar por la coherencia y complementariedad respecto de otros fondos e iniciativas de la UE (como el mecanismo «Conectar Europa», el programa LIFE y las distintas estrategias macrorregionales) para garantizar el pleno aprovechamiento del potencial de los distintos fondos e iniciativas. Esto resulta especialmente importante, por ejemplo, para el desarrollo de la infraestructura energética y de transporte. A este respecto, es esencial que exista compatibilidad, en lugar de competencia, entre los distintos instrumentos.

7. El Fondo Social Europeo

7.1 El FSE ha sido designado para contribuir a la consecución de cuatro objetivos temáticos: empleo y movilidad laboral; educación, competencias profesionales y formación permanente; fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza, así como desarrollo de las capacidades administrativas. No obstante, está previsto que contribuya a respaldar los demás objetivos temáticos.

7.2 Todo ello concuerda con las opiniones manifestadas por el CESE en su dictamen sobre el «Fondo Social Europeo» ⁽⁷⁾, según el cual el FSE debe ser el instrumento privilegiado para aplicar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los relativos al empleo, la educación, la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Este punto de vista es especialmente relevante en las circunstancias actuales de desempleo creciente y de pérdida de empleo sin precedentes.

⁽³⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 44.

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 38.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, crear polígonos industriales.

⁽⁶⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional», DO C 191 de 29.6.2012, p. 44.

⁽⁷⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 82.

7.3 El CESE respalda decididamente la propuesta de la Comisión Europea de que al menos el 20 % del total de los créditos nacionales del FSE se dediquen a la inclusión social y a combatir la pobreza.

8. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

8.1 A la luz de la reforma de la PAC en el horizonte de 2020, la propuesta de marco financiero plurianual 2014-2020 y la situación económica actual, la Comisión Europea presentó una Propuesta de nuevo Reglamento relativo al FEADER⁽⁸⁾. El nuevo FEADER asume las prioridades de la Estrategia Europa 2020, se basa en la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes y se ajusta al marco de gobernanza económica de la UE.

8.2 En su dictamen sobre el paquete de reformas de la PAC⁽⁹⁾, el CESE acogió favorablemente la propuesta de alinear más estrechamente la PAC con la Estrategia Europa 2020 y la estrategia de sostenibilidad del desarrollo rural.

8.3 Sin embargo, es importante que los Estados miembros puedan establecer sus prioridades de manera flexible para lograr un equilibrio entre asumir los objetivos específicos de la PAC establecidos en los Tratados y contribuir a la Estrategia Europa 2020. Se debe garantizar en todo momento la coherencia entre los dos pilares.

8.4 Actualmente no se sabe a ciencia cierta en qué medida encajarán las prioridades del FEADER con las del MEC. Por consiguiente, las medidas emprendidas en el marco del FEADER deberán incentivar, entre otros, a los agricultores, propietarios de bosques y otros para que contribuyan a crear o mantener puestos de trabajo y a impulsar el crecimiento económico, mientras participan en las iniciativas de desarrollo sostenible y de lucha contra el cambio climático..

8.5 Ello debería complementarse mediante una estrecha vinculación con la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y la Sostenibilidad Agrarias, para impulsar el crecimiento ecológico en todas las zonas rurales de la UE.

8.6 El FEADER prevé una cuota mínima del 25 % para las medidas relacionadas con el medio ambiente y el cambio climático, de lo cual se congratula el CESE. No obstante, una asignación del 20 % a medidas relativas al clima parece demasiado elevada a este respecto y, por consiguiente, requiere un análisis más pormenorizado dentro del MEC.

9. El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

9.1 El 2 de diciembre de 2011, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Reglamento por el que se establece –de

conformidad con el marco financiero plurianual y la Estrategia Europa 2020– un nuevo fondo, que constituye el marco financiero de la Política Pesquera Común (PPC) y de la Política Marítima Integrada de la UE para el periodo 2014-2020⁽¹⁰⁾.

9.2 En principio, el Comité respalda las acciones prioritarias previstas. A este respecto, es esencial adoptar un enfoque integrado con los demás ámbitos políticos.

9.3 Al igual que el FEADER, el MEC deberá contribuir a alcanzar los objetivos de manera flexible, manteniendo al mismo tiempo la coherencia entre las metas específicas de la PPC y las de la Estrategia Europa 2020.

9.4 El MEC puede aportar mayor transparencia en caso de eventuales conflictos entre distintas políticas de la UE, por ejemplo, entre la Directiva Marco del Agua y las disposiciones sobre higiene animal.

10. Principios horizontales y objetivos políticos

10.1 El MEC establece dos principios horizontales, a saber, el fomento de la igualdad de género, la no discriminación, la accesibilidad para personas con discapacidad y el desarrollo sostenible. Estos principios se han de aplicar transversalmente a todos los fondos y, por ende, a todos los programas operativos. El CESE respalda estos principios y anima a emprender un análisis efectivo de todas las propuestas de proyecto y un seguimiento real de todos los programas para garantizar el respeto de dichos principios.

10.2 El CESE considera necesario aplicar, además, otro principio horizontal, a saber, «Comunicar Europa al Ciudadano». Dado el menoscabo general y la pérdida de confianza que sufre el proyecto europeo, cada proyecto emprendido en el marco de la política de cohesión debe, mediante su valor añadido, demostrar claramente la aportación de la UE a la vida de sus ciudadanos.

11. Necesidad de flexibilidad, simplificación y dinamismo

11.1 La simplificación de los procedimientos debe figurar entre las prioridades absolutas tanto de la Comisión como de las autoridades de gestión de los Estados miembros. Aunque reconoce la necesidad de contabilizar adecuadamente cada euro gastado, el CESE considera inaceptable que el proceso de gestión y solicitud de ayudas con cargo a los fondos de la UE siga siendo tan complicado, de manera que los beneficiarios más necesitados (por ejemplo, las PYME y las ONG) acaban por desistir⁽¹¹⁾. Por otra parte, se debe hacer todo lo posible para garantizar que solo se escogen para ser financiados proyectos con auténtico valor añadido.

⁽⁸⁾ COM (2011) 627 final de 19.10.2011.

⁽⁹⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 116.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD).

⁽¹¹⁾ Con arreglo a la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), solo entre el 2 y el 3 % de las PYME reciben fondos de la UE, cuyo importe ascienden únicamente a entre el 1 y el 2 % del total de los fondos disponibles para las PYME.

11.2 Para aportar valor añadido, el MEC debe dar lugar a una auténtica reducción de la carga y de los costes administrativos, tanto para los beneficiarios como para las autoridades responsables de la aplicación. No obstante, la coordinación de carácter reforzado que requiere el MEC podría provocar un aumento de la carga administrativa para las autoridades de gestión y aplicación, lo cual podría acarrear a su vez cargas y complejidad adicionales para los beneficiarios. La Comisión debe emprender un análisis pormenorizado y formal de los procedimientos administrativos actuales y nuevos antes de proceder a su puesta en práctica efectiva.

11.3 La coordinación debe ser reforzada tanto en los Estados miembros como en el seno de la Comisión para aprovechar las sinergias entre las políticas e instrumentos y reducir los solapamientos, la complejidad y la burocracia. Esto requiere una mayor coordinación entre los servicios de la Comisión responsables de los fondos del MEC, así como en el interior de estos servicios, en todas las etapas de la negociación y aplicación, con el fin de garantizar un enfoque más coherente y armonizado. Ello debe hacerse de manera que no se incremente la carga administrativa.

11.4 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de utilizar la administración electrónica para reforzar la eficiencia. Sin embargo, este sistema no debería restringirse solo a los fondos del MEC sino generalizarse a todas las fuentes de financiación de la UE y ser accesible para todos.

11.5 Actualmente se plantea que el Parlamento Europeo y el Consejo soliciten a la Comisión que presente una propuesta de revisión del MEC cuando se produzcan cambios sustanciales en la Estrategia Europa 2020. El CESE considera demasiado restrictivo tal punto de vista. Según el CESE, debería existir la posibilidad de adaptar el MEC a los cambios de circunstancias, en particular si se produce un cambio significativo en el entorno socioeconómico que justifique una respuesta a escala de la UE.

11.6 Los Estados miembros deberían disponer de similar flexibilidad para adaptar sus programas nacionales a un espectro más amplio de circunstancias que meramente los objetivos temáticos de la política.

11.7 El CESE anima a la Comisión a introducir una revisión periódica y obligatoria del MEC para poder aportar los cambios pertinentes.

12. El enfoque de contratos de asociación

12.1 El principio de asociación en el sentido del artículo 5 del RDC es un principio fundamental que contribuye a reforzar la eficacia de la política de cohesión de la UE y que, como tal, debe recabar el decidido apoyo tanto del Consejo como del Parlamento Europeo.

12.2 Será fundamental consultar a las partes interesadas relevantes con vistas a la elaboración de los contratos de

asociación, para garantizar que las áreas temáticas se plasmen en acciones y metas concretas a favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

12.3 Los contratos de asociación deben trasladar los elementos del Marco Estratégico Común al contexto nacional y establecer compromisos firmes para cumplir las prioridades establecidas en la normativa por la que se rigen los fondos del MEC. Para poder aplicar el principio de asociación en la práctica, conviene dotar al proceso decisorio de un enfoque ascendente, que tenga en cuenta adecuadamente los puntos de vista de la sociedad civil antes de que la Comisión Europea y los Estados miembros firmen contratos de asociación.

12.4 La Comisión ha presentado un proyecto de código de conducta con vistas a la elaboración de los contratos de asociación. Se trata de un valioso documento que facilita orientaciones útiles a los Estados miembros que celebren contratos con la sociedad civil. El CESE no comprende por qué el Consejo ha rechazado este código de conducta y le pide que reconsidere su posición.

12.5 Aunque incumbe a los Estados miembros adaptar sus propios procesos para impulsar la participación de la sociedad civil, corresponde a la Comisión asegurarse de que todas las partes interesadas participan de manera activa y significativa. No obstante, el CESE considera que la Comisión no dispone actualmente de los instrumentos y mecanismos de seguimiento necesarios para ello. En caso de que un Estado miembro no cuente con la sociedad civil de manera significativa, se debería impedir la celebración del Contrato de Asociación. Por otra parte, el concepto de asociación debería abarcar más allá de la fase de programación y aplicarse, asimismo, a las fases de ejecución, seguimiento y evaluación.

12.6 El CESE hace hincapié en la necesidad de suministrar a la sociedad civil toda la información relativa al «nuevo enfoque» adoptado por la Comisión en relación con los fondos del MEC y los contratos de asociación. Se debe facilitar una descripción del procedimiento y de la manera en que la sociedad civil puede intervenir en todas las fases de la elaboración y ejecución del contrato de asociación, a través de un sistema de comunicación claro y eficaz, de manera que se garantice la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de asociación.

12.7 Los contratos de asociación sobre la Estrategia Europa 2020 no deberían centrarse principalmente en las recomendaciones específicas por país. En efecto, deberían basarse en distintos elementos como los programas nacionales de reforma (PNR), que se diseñan en función de las circunstancias específicas del Estado miembro, mientras que las recomendaciones específicas no están necesariamente adaptadas a la situación particular de un Estado miembro determinado. Los contratos de asociación deberían centrarse, asimismo, en las estrategias nacionales sobre la reducción de la pobreza, la igualdad de género y la discapacidad, así como el desarrollo sostenible.

13. Faceta territorial del MEC

13.1 El MEC debe reconocer las especificidades territoriales –vinculadas especialmente al tamaño y a las características de las estructuras económicas, sociales y territoriales– y que influyen en la ejecución de los fondos del MEC. Se trata de una faceta importante del MEC, pues de ella depende que los Estados miembros puedan garantizar que las asociaciones se diseñan para cumplir las exigencias específicas de sus necesidades de desarrollo y, por consiguiente, de sus territorios.

13.2 Con vistas a ajustarse a la Estrategia Europa 2020, hace falta mayor flexibilidad para que los Estados miembros y las regiones puedan afrontar de manera más efectiva y eficaz los

objetivos comunes establecidos, respetando al mismo tiempo la diversidad y las especificidades territoriales, económicas y sociales.

13.3 Por consiguiente, el MEC debería facilitar más orientaciones sobre la manera de afrontar los retos territoriales y de satisfacer las necesidades específicas mediante los contratos de asociación. Ello concierne, en particular, los territorios contemplados en el artículo 174 del TFUE.

13.4 El CESE recomienda que la clave de reparto de los fondos del MEC tenga más en cuenta las disparidades territoriales.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la política de competencia 2011»

[COM(2012) 253 final]

(2013/C 44/14)

Ponente: **Thomas PALMGREN**

El 30 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2011

COM(2012) 253 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Cada año, el Comité Económico y Social Europeo examina el Informe de la Comisión sobre la política de competencia y aprovecha esta ocasión para formular diferentes observaciones y propuestas. El CESE expresa su agradecimiento a la Comisión por la nueva estructura funcional del informe, que el propio Comité ya había propuesto en sus dictámenes precedentes.

1.2 Cabe lamentar, no obstante, que este informe no rinda cuentas de una serie de asuntos sobre los que el Comité ha llamado la atención en el pasado y se limite a las materias tradicionales de las que se encarga la DG Competencia, lo que revela una visión estrecha y limitada de lo que constituyen los componentes más relevantes de la política de competencia. Los problemas que han de ser objeto de atención sobrepasan con creces los pilares habituales en los que se centra este informe, a saber, los problemas de las fusiones y concentraciones, de las posiciones de monopolio, de las ayudas estatales y de los mecanismos de promoción de la competencia desde el punto de vista de los consumidores.

1.3 Una importante prioridad estriba en combatir la competencia desleal de las importaciones procedentes de nuestros socios comerciales extranjeros, quienes contravienen los principios y derechos sociales y medioambientales básicos y aprovechan esta situación para ganar cuotas de mercado en la UE.

1.4 La renacionalización de la política como consecuencia de la crisis y los posibles intereses encontrados de los Estados miembros, así como de la adopción de medidas proteccionistas por parte de los gobiernos, se vislumbra como una amenaza.

Esta situación podría tener graves consecuencias para el mercado interior y la política de competencia. Especialmente en la presente situación económica se ha de velar por el funcionamiento del mercado y por que el entorno de actividad sienta las condiciones propicias para un nuevo crecimiento económico. La política de competencia debe articularse e integrarse con otras políticas, como la política de comercio exterior y la política de mercado interior, para formar un todo coherente que defienda de manera eficaz los intereses de los consumidores y de los productores europeos en el marco de la economía social de mercado, procurando a la vez obtener resultados en materia de crecimiento económico y de empleo. Las políticas de competencia, comercial, industrial y de mercado interior deben encontrar un equilibrio entre los intereses de los consumidores y los de las empresas, garantizando en todo momento unas condiciones de mercado justas para todos.

1.5 La política de competencia debe reflejar la política industrial integrada de la UE, ya que solo si Europa cuenta con una base industrial potente, diversa, competitiva y que cree empleo será posible garantizar el crecimiento sostenible y el bienestar de los ciudadanos de la UE.

1.6 El Informe de 2011 es el 41º de su clase y expone los avances más importantes de la política de competencia y su significado para el cumplimiento de los objetivos de la UE.

1.7 El CESE coincide con la Comisión en que la defensa y el respeto de las normas de competencia contribuyen a objetivos más amplios a largo plazo, como la mejora del bienestar de los consumidores y el apoyo al crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.8 La cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia tiene gran relevancia, tanto en lo que se refiere a la supervisión de las ayudas estatales como a los efectos de las medidas destinadas a limitar la competencia y a la credibilidad del sistema de la política de competencia en su conjunto. Se necesita una cooperación efectiva entre las autoridades y un flujo de información intenso.

1.9 El CESE insta a la Comisión a entablar una activa cooperación con las autoridades de competencia de terceros países para propugnar unos mercados abiertos y justos. El CESE apoya la actual reflexión sobre la modernización del régimen de ayudas estatales, pues la UE ha de hacer un esfuerzo por garantizar la máxima armonización posible de las condiciones de competencia en todo el mundo de modo que sus empresas no se vean sometidas a una situación de desventaja competitiva respecto de sus rivales de terceros países, que no están obligados a respetar unas especificaciones estrictas ni a cumplir reglamentaciones y restricciones rigurosas –por ejemplo, en el mercado de la alimentación o en la industria de uso intensivo de energía–, pero que, no obstante, sí gozan de un libre acceso tanto al mercado de la UE como al mundial.

1.10 El Comité ha destacado en reiteradas ocasiones la necesidad de mejorar los instrumentos para la protección jurídica. Por este motivo, el Comité lamenta que no se haya adoptado en 2011 la propuesta legislativa sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas de defensa de la competencia.

1.11 Es importante que la acción antitrust de la Comisión y las medidas reguladoras se complementen con el objetivo de lograr mercados financieros seguros, sanos y eficaces, en especial para el Espacio Único Europeo de Pagos (EUEP), en el sector de datos de servicios financieros y en el de las agencias de calificación crediticia.

2. Contenido del Informe de 2011

2.1 2011 fue un año de turbulencias. La crisis financiera se convirtió en crisis de la deuda soberana en partes de la eurozona, amenazando al sector bancario y poniendo en peligro la sostenibilidad fiscal de muchos gobiernos europeos. Atenazó también seriamente los flujos del crédito a la economía real.

2.2 El Informe de la Comisión se divide en tres partes, que abordan, respectivamente, la política de competencia en el contexto económico actual, la política de competencia en un contexto amplio y el diálogo sobre competencia con otras instituciones. Se pone particular énfasis en los servicios financieros, el sector de la alimentación y el transporte aéreo. Con esta nueva estructura se pretende explicar mejor el modo en que la Comisión aplica su política de competencia y clarificar cómo dicha política beneficia a la economía europea y a los ciudadanos de la Unión.

2.3 Según el informe de la Comisión, esta nueva estructura que ya había propuesto el Comité en sus anteriores parece adecuada, y el informe se centra en cuestiones y tendencias fundamentales. Presenta además un excelente examen de los principales elementos de la política de competencia y ofrece ejemplos muy ilustrativos. El texto podría mejorarse con la inclusión de datos cuantitativos, lo que permitiría evaluar en una proporción adecuada las diferentes medidas y planteamientos. Resulta de utilidad disponer de abundante información complementaria a este informe en las páginas web de la DG Competencia de la Comisión.

2.4 La Comunicación expone cómo, en 2011, la Comisión usó la política de competencia como instrumento para resolver la crisis financiera y la crisis de deuda soberana y cómo, en general, la política de competencia y las medidas de aplicación de su normativa emprendidas durante ese año contribuyeron a los objetivos más amplios de la Estrategia Europa 2020.

3. La política de competencia en el contexto económico actual

3.1 Observaciones generales

3.1.1 En el momento actual, puede haber quien reclame líneas de defensa proteccionistas, lo que es comprensible dadas las numerosas injusticias constatadas por los ciudadanos, y en particular el hecho de que, en relación con esta cuestión, Europa siga actuando de manera distinta que algunos de nuestros socios internacionales. Aunque la historia confirma que la aplicación y el fomento de la política de competencia no pueden reducirse en tiempos de crisis económica, un enfoque unilateral e ingenuo por parte de Europa, respetando principios que otros no cumplen en este ámbito crucial, se traduciría en el debilitamiento del marco de competencia y exacerbaría aún más las tendencias de crecimiento a medio y largo plazo.

3.1.2 La política de competencia puede desempeñar un importante papel con vistas al éxito de una estrategia para salir de la crisis y para crear un entorno posterior a la crisis que evite posibles falseamientos de la competencia.

3.1.3 La crisis financiera ha tenido una incidencia brutal en la economía real limitando los créditos a las familias y las empresas, lo que a su vez ha tenido efectos demoledores sobre la inversión y el empleo. Varios Estados miembros han debido aplicar medidas de austeridad y recortes en su gasto público en vez de seguir invirtiendo en medidas que relanzaran la economía. En último término, la crisis ha afectado y sigue afectando a todos los ciudadanos, consumidores y trabajadores, así como a las empresas, cuyas condiciones han empeorado. Una política de competencia eficaz y equilibrada tiene una incidencia considerable en el bienestar de todos los grupos sociales.

3.2 Observaciones particulares

3.2.1 Desde el inicio de la crisis y hasta el 31 de diciembre de 2011 se habían empleado 1,6 billones de euros de ayuda estatal para rescatar y reestructurar los bancos europeos. La Comisión ha adoptado treinta y nueve decisiones de reestructuración, y supervisa la ejecución de los planes correspondientes. A pesar de las vastas medidas de apoyo, la crisis ha seguido agudizándose.

3.2.2 Desde el punto de vista de todos los agentes económicos y sociales, es importante garantizar el funcionamiento del mercado en una situación en la que los Estados y sus sistemas bancarios, es decir los bancos, reciben ayudas masivas. Asimismo, en interés del ciudadano, estas ayudas a los bancos deben ser objeto de una supervisión eficaz.

3.2.3 La eficacia del Espacio Único Europeo de Pagos (EUEP) depende en buena medida del desarrollo del sistema bancario en cada país, y las diferencias son importantes. Muchos países afrontan el desafío de desarrollar los sistemas de pago para poder aprovechar las ventajas del EUEP. Para ello es preciso que el sector bancario se oriente hacia el cliente y muestre una voluntad de ayudar a las empresas a prepararse, en particular a las más pequeñas. En muchos países, como Finlandia, la introducción del EUEP se ha llevado a cabo prácticamente sin dificultad alguna. Un problema del que se habló mucho en los medios de comunicación fue que el montante de las tarifas de intermediación bancaria se multiplicó, ya que se suprimieron las tarjetas que solo funcionaban como tarjetas bancarias.

3.2.4 La Comisión hace hincapié en la cuestión de la normalización del pago electrónico. Como los servicios de pago electrónico permiten realizar importantes economías de escala, por este motivo, la concentración es una particularidad intrínseca de este sector. No hay duda de que la eficacia de las operaciones de pago beneficia a toda la economía. Por este motivo, es importante que la Comisión preste atención a los servicios de pago electrónicos en tanto que sector de actividad, que debe regirse por unas condiciones de competencia equitativas. Conviene señalar que el mercado de las operaciones de pago y las tarjetas de crédito y de pago está dominado mayoritariamente por un reducido número de agentes.

3.2.5 Los mercados financieros prestan un servicio más eficaz cuando son transparentes, abiertos, competitivos y regulados de modo que se les permita cumplir su función de financiación de la economía real. Esto es exactamente lo que persigue la Comisión con sus investigaciones *antitrust* en el mercado de derivados extrabursátil (OTC), el sector de servicios de pagos y la distribución al mercado de datos de operaciones e información financiera. El Informe podría dar algunas cifras para ilustrar la magnitud de la cuestión de los derivados OTC. Cuando se trata del mercado de derivados, una normativa y una supervisión más estrictas parecen justificadas.

3.2.6 Por lo demás, el endurecimiento de la regulación de los bancos, sea efectivo o previsto para los próximos años, no debe reducir los préstamos, algo que limita la inversión de las empresas y dificulta el acceso a fondos de explotación.

3.2.7 El CESE pide a la Comisión que continúe supervisando la situación de competencia en el mercado de las agencias de calificación, dado el «modus operandi» de las mismas y los eventuales conflictos de intereses con sus clientes que pueden dar origen a distorsiones competitivas.

4. La política de competencia en un contexto amplio

4.1 Observaciones generales

4.1.1 Muchas de las medidas de la Comisión en el ámbito de la política de competencia tenían por objeto contrarrestar los efectos de la crisis en el mercado financiero. Además, la aplicación y el fomento de las normas de competencia contribuyen también a otros objetivos más amplios, como la mejora del bienestar de los consumidores y el apoyo al crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

4.1.2 La Comisión pretende teóricamente incrementar el bienestar del consumidor y promover la igualdad de oportunidades entre los operadores económicos cuando aplica su política de concentraciones, estableciendo un equilibrio entre los beneficios económicos de la concentración y otros parámetros como precio, oferta, calidad o innovación. Este enfoque ha demostrado tener cierta eficacia en el sector de las telecomunicaciones y debería extenderse al mayor número posible de sectores. Sin embargo, hay que ser realista y reconocer que en las últimas décadas han surgido conglomerados cada vez mayores, reduciendo el espacio de las pymes en muchos sectores y limitando así significativamente la posibilidad de que surjan nuevos operadores con potencial suficiente, lo que naturalmente limita el dinamismo y la innovación y sobre todo la creatividad, que en sus diferentes facetas benefician en general a la sociedad.

4.1.3 El Comité subraya que la política de competencia está estrechamente relacionada con otros ámbitos de acción, en particular con las medidas para la mejora de la normativa, la política industrial y la política relativa a las pymes. Una normativa que preste atención a las necesidades y el ámbito de actividad de las empresas constituye una garantía para el funcionamiento del mercado.

4.1.4 Resulta positivo que este año la Comisión haya publicado una guía operativa para la evaluación de la incidencia en la competitividad por sectores (*Operational guidance for assessing impacts on sectorial competitiveness*) en el marco del sistema de evaluación de impacto de la Comisión. Se trata de un instrumento de trabajo oportuno, también desde el punto de vista de la política de competencia.

4.1.5 El CESE llama la atención sobre la importancia de que la Comisión se muestre activa en la cooperación con las autoridades de competencia de terceros países. Se trata de un requisito fundamental para aplicar con eficiencia la política de competencia que, además, garantiza la máxima armonización posible de las condiciones de competencia en todo el mundo.

4.1.6 El CESE pide a la Comisión que continúe mejorando la normativa sobre compensación de obligaciones de servicio público que cubran servicios que satisfagan necesidades sociales, como sucede ahora con la asistencia sanitaria y de larga duración, guarderías, acceso al mercado laboral o reinserción en él, viviendas sociales, cuidado e integración social de grupos vulnerables.

4.1.7 El CESE solicita que la política de competencia se coordine con aquellas DG cuyo trabajo tiene una enorme incidencia en la situación de la competencia en toda la UE. Esto contribuirá a llevar a cabo una modernización realista de la OMC. Se necesitan arbitrar mecanismos para compensar las diferentes situaciones y garantizar el cumplimiento de las normas sociales, medioambientales, de seguridad de los productos, etc., incluidas medidas no solo para combatir de manera eficaz (y no meramente teórica) el abuso de posición dominante de las grandes cadenas de distribución, que gradualmente van destruyendo a sus competidores de menor tamaño y a los proveedores a pequeña escala, sino también para replantear unas negociaciones que a menudo solo sirven para imponer condiciones, para combatir (y sancionar) los abusos de posición dominante, independientemente del sector, y para establecer mecanismos que equilibren las condiciones de competencia falseadas entre los operadores de los grandes centros de consumo y los de la periferia, cuyos costes adicionales no pueden ignorarse.

4.2 Observaciones particulares

4.2.1 El Comité aguarda la entrada en vigor de la patente única europea y confía en que la Comisión emprenda iniciativas que reduzcan sensiblemente los gastos de tramitación, en particular, de las patentes de invención⁽¹⁾. La patente europea sustituiría al sistema actual, que obliga a registrar las patentes en cada Estado miembro. Según datos de la Comisión, el coste de una patente asciende fácilmente a 32 000 euros, mientras que en los EE.UU. basta con 1 850 euros.

4.2.2 El CESE considera que se debe acelerar, simplificar, modernizar y hacer más integrador el proceso europeo de normalización⁽²⁾. Es necesario evaluar con mayor regularidad la capacidad del sistema europeo de normalización de adaptarse a un entorno en rápida evolución y contribuir a los objetivos estratégicos internos y externos de la UE, en particular en el ámbito de la política industrial, la innovación y el desarrollo tecnológico.

4.2.3 Para los consumidores, la alimentación constituye uno de los gastos cotidianos más concretos. Por este motivo, es fundamental el buen funcionamiento de la competencia *en el sector alimentario*. Sin embargo, conviene recordar que el precio de los productos alimentarios puede verse influido por numerosos factores que son, en la mayoría de los casos, ajenos a la política de competencia, y de los cuales el más importante lo constituye el incremento de los precios de las materias primas.

4.2.4 Además, cabe señalar el desigual poder de negociación que se registra dentro de la cadena alimentaria, donde los productores de productos primarios y los pequeños operadores conforman el eslabón más frágil. Así pues, el CESE espera con interés los resultados del Foro de Alto Nivel para un Buen Funcionamiento de la Cadena de Suministro de la Alimentación, creado en 2010.

4.2.4.1 Asimismo, sería útil que, habida cuenta del mercado único, se adoptara un planteamiento más armonizado en el ámbito de la UE a la hora de aplicar el Derecho de la competencia y definir el mercado correspondiente.

4.2.5 Los productores europeos se ven obligados a respetar unas especificaciones bastante estrictas mientras que los competidores de otros continentes cuyas ventas gozan de libre acceso al mercado de la UE se mueven en entornos legislativos mucho menos rigurosos. Esencialmente, esto se traduce en un falseamiento de la competencia puesto que los costes de producción son más bajos en los terceros países. Este también es el caso de las industrias europeas con un uso intensivo de energía, que deben cumplir una normativa medioambiental estricta y unos objetivos de eficiencia energética que exigen inversiones ingentes, mientras sus competidores, que operan en el mismo mercado globalizado, no han de asumir esa misma carga derivada de sus costes. Por tanto, sería conveniente modernizar el régimen de ayudas estatales para establecer unas condiciones equitativas a nivel mundial, mediante la coordinación de esta reforma con las medidas adoptadas por la Comisión relativas a los instrumentos de la política comercial⁽³⁾.

4.2.6 Los mercados competitivos están en mejor situación de producir empresas pertrechadas para prosperar a largo plazo. Una política vigorosa de competencia es un elemento clave de una política coherente e integrada que impulse la competitividad de la industria europea. El desafío viene dado por la competencia global y por el hecho de tener que competir con países con un marco legislativo mucho menos estricto y con niveles de coste, condiciones laborales y legislación social distintos que los nuestros. En su Dictamen CESE 1176/2011⁽⁴⁾, el CESE considera que determinadas formas de ayudas estatales al sector de la construcción naval están justificadas, y que las tecnologías verdes, por ejemplo, deberían incluirse en las disposiciones marco.

⁽¹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 28.

⁽²⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 35.

⁽³⁾ Modernización de las ayudas estatales en la UE, DO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 62.

El CESE considera que la actual iniciativa sobre las ayudas estatales constituye un importante paso adelante hacia un nuevo impulso de la política industrial, en consonancia con la Estrategia Europa 2020. En cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero, que figura entre los cinco objetivos principales de esta estrategia, el CESE respalda las directrices aprobadas por la Comisión Europea en materia de ayudas nacionales concedidas a las industrias con un uso intensivo de energía, como por ejemplo las productoras de acero, aluminio, productos químicos o papel ⁽⁵⁾. Destinadas a evitar la «fuga de carbono», el objetivo de estas ayudas es compensar los aumentos de la tarifa eléctrica resultantes del cambio de la normativa, en 2013, del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE y favorecer la inversión en las centrales eléctricas de alto rendimiento.

4.2.7 El sector editorial está siendo objeto de un proceso de modernización, en particular debido a la digitalización. Este sector no es solo decisivo para el desarrollo de la cultura europea, sino también para la innovación. La transición hacia el uso de medios digitales constituye un proceso con consecuencias importantes. La oferta de libros electrónicos va en aumento, por lo que es apropiado que la Comisión reaccione a las tentativas de limitar la competencia y el desarrollo del sector.

4.2.8 Hay una demanda creciente de soluciones que permitan satisfacer las necesidades de energía con fuentes sostenibles. El CESE respalda la propuesta de la Comisión destinada a modernizar y ampliar las *infraestructuras europeas de energía*, como requisito previo para garantizar un abastecimiento energético seguro, estable y sostenible en la UE.

4.2.9 En el futuro, y cada vez con más frecuencia, será necesario transportar la energía en mayores cantidades y en trayectos más largos que lo que se hace hoy en día. Disponer de unas infraestructuras energéticas transeuropeas es una condición indispensable para que todos los países de la UE puedan aprovechar sus ventajas de localización en función de las fuentes de energía nacionales, en particular las *fuentes renovables de energía*, como la energía hidráulica, la eólica y la solar. Asimismo sería posible optimizar la explotación de combustibles fósiles, por ejemplo, petróleo, gas y carbón ⁽⁶⁾.

4.2.10 El CESE considera necesario disponer de un marco jurídico armonizado en la UE que se aplique a todo el sector de la aviación y evite prácticas de subvención incontroladas,

garantizando la igualdad de condiciones para todos los operadores del mercado, incluso a nivel local ⁽⁷⁾. El CESE recomienda que las ayudas estatales para inversión en infraestructuras aeroportuarias y las ayudas a la creación de empresas destinadas a compañías aéreas solo se concedan en casos estrictamente definidos y se limiten en función de su duración e intensidad. Asimismo, el Comité solicita una política a largo plazo en relación con el desarrollo de aeropuertos regionales, y considera que para aplicar con éxito las directrices de aviación es preciso fijar de común acuerdo ciertas prioridades políticas claras para el desarrollo de este tipo de aeropuertos. En efecto, la creación de aeropuertos regionales reviste gran importancia para la política empresarial. El Comité remite al dictamen relativo al denominado «Paquete: mejores aeropuertos» que versaba sobre la asignación de franjas horarias y los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión.

4.2.11 El Comité ya ha alertado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de mejorar de forma creíble los instrumentos para la protección jurídica de los consumidores en este contexto. Por este motivo, el Comité lamenta que no se haya adoptado en 2011 la propuesta legislativa sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas de defensa de la competencia, no siendo siquiera previsible que ello ocurra antes de finales de 2012.

4.2.12 El CESE acoge favorablemente que se consolide el marco institucional para el cumplimiento de la legislación sobre la competencia, en virtud de la cual un órgano administrativo como la Comisión adopta decisiones que están sujetas a un pleno escrutinio judicial, lo que garantiza una protección adecuada de los derechos fundamentales de las personas afectadas por esas decisiones.

5. Diálogo sobre competencia con otras instituciones

5.1 Aunque la Comisión tiene plenas facultades para aplicar el Derecho de competencia de la UE, siempre bajo el control de los tribunales europeos, el comisario de Competencia y sus servicios participan en un diálogo estructurado continuo sobre aspectos de la competencia con el Parlamento Europeo. La Comisión mantiene también informado al Comité Económico y Social Europeo de sus principales iniciativas políticas y participa en reuniones de los grupos de estudio y las secciones. El CESE constata con satisfacción que en el informe se cita de manera expresa la cooperación con este Comité.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (2012/C 158/04), DO C 158 de 5.6.2012, p. 4.

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 125.

⁽⁷⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 49.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia europea para las tecnologías facilitadoras esenciales: un puente al crecimiento y el empleo»

[COM(2012) 341 final]

(2013/C 44/15)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 26 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea para las tecnologías facilitadoras esenciales: un puente al crecimiento y el empleo

COM(2012) 341 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 102 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Se trata de la segunda Comunicación que dedica la Comisión a las tecnologías facilitadoras esenciales (TFE). En septiembre de 2010, el CESE emitió un dictamen ⁽¹⁾ sobre la anterior Comunicación ⁽²⁾. En dicho dictamen, aunque se congratulaba del interés de la UE por las TFE, el CESE emitió importantes reservas sobre la eficacia de las propuestas por las carencias constatadas en cuanto a la industria europea de la alta tecnología.

1.2 En el punto 1.10 de su dictamen anterior, el CESE formuló las recomendaciones siguientes:

- reconocer que el mercado interior no ha logrado fomentar el espíritu empresarial y desarrollar una estrategia industrial que aborde el notable déficit europeo en materia de empresas de alta tecnología;
- restablecer la industria manufacturera en Europa y establecer nuevas empresas en Europa;
- facilitar que las empresas obtengan financiación para tecnologías innovadoras;
- crear incentivos financieros para hacer de la UE una ubicación rentable para la empresa y la innovación en materia de TFE;
- iniciar una reforma drástica de las escuelas y universidades para que proporcionen las competencias necesarias;
- fomentar grupos de empresas innovadoras de alta tecnología en torno a las universidades y centros de investigación;
- reconocer que el mundo ha cambiado y adoptar políticas comerciales agresivas a escala internacional;

— procurar que esta iniciativa sea de carácter exhaustivo, integrando todas las iniciativas conexas de todas las DG.

El CESE reitera dichas recomendaciones.

1.3 En su última Comunicación, la Comisión propone transformar las iniciativas de la UE sobre I+D en una estrategia basada en tres pilares. Propone respaldar así no solo la I+D sino también cadenas de producción piloto para desarrollar prototipos y esquemas de fabricación avanzada para convertir las tecnologías en productos. En este contexto, el CESE formula dos recomendaciones. La primera es que centrarse en los dos nuevos pilares de la Estrategia no debería reducir ni la calidad ni el volumen de la I+D europea. En efecto, la investigación y, en particular, la investigación básica es el caldo de cultivo necesario para que pueden surgir las futuras TFE. La segunda es que este esquema, que parece basarse en la penetración de las nuevas tecnologías en el mercado, debería completarse mediante el tirón del mercado originado por los fabricantes establecidos. Por consiguiente, el CESE aspira a que se haga mayor hincapié en reforzar la capacidad de las empresas productoras europeas.

1.4 En general, el CESE respalda el plan de acción de la Comisión evocado en el apartado 3 *infra*. No obstante, dadas las divergencias entre Estados miembros, el CESE aspira a que los programas de acción se diseñen con arreglo a las competencias y capacidades de cada región.

1.5 Ciertos elementos del plan de acción requerirán un impulso reforzado, especialmente, la modernización de las ayudas de Estado, el capital riesgo, las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI) a escala mundial, las negociaciones comerciales en el sector de alta tecnología, así como la mejora de la enseñanza y la formación a todos los niveles, con especial hincapié en los ingenieros y científicos.

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 112.

⁽²⁾ COM(2009) 512 final.

1.6 Aunque el plan de acción contempla la gobernanza del proyecto sobre las TFE, las modalidades no están claras, lo cual resta fuerza al programa.

2. Introducción

2.1 La Comisión encomendó a un Grupo de Expertos de Alto Nivel analizar las respuestas a su primera Comunicación y elaborar un informe ⁽³⁾, que fue publicado en junio de 2011. Ulteriormente, mediante su segunda Comunicación estableció una «Estrategia europea para las TFE».

2.2 En este informe, el Grupo de Expertos de Alto Nivel identificó los principales escollos que encuentra Europa para transformar sus ideas en productos comercializables. Se trata de atravesar el denominado «Valle de la muerte», reconocido internacionalmente. Para cruzar este valle, recomienda una estrategia basada en tres pilares:

- el pilar de la investigación tecnológica, basado en centros tecnológicos respaldados por una organización de investigación tecnológica;
- el desarrollo de productos, basado en cadenas de producción piloto y en proyectos de demostración respaldados por consorcios industriales;
- el pilar de las actividades de fabricación competitivas, basado en instalaciones de producción competitivas a nivel mundial respaldadas por empresas ancla.

2.3 La propuesta consiste en desarrollar un sector industrial de fabricación avanzada que genere ingresos de exportación. Asimismo, pretende respaldar a los fabricantes de maquinaria capaces de generar las tecnologías más avanzadas de Europa (maquinaria, software, servicios, etc.), así como el desarrollo y la mejora de los sistemas de fabricación (tecnología y procesos) para construir en Europa instalaciones de producción eficientes, modernas y de alta tecnología.

2.4 Las once recomendaciones son las siguientes:

- el mercado de las TFE es una prioridad tecnológica para Europa;
- la UE debería aplicar la definición de I+D de la escala de «niveles de desarrollo de la tecnología» (TRL);
- explotar plenamente el alcance de las definiciones relevantes para la I+D;
- reequilibrar los programas de financiación de la I+D europea;
- un enfoque estratégico de los programas de TFE;
- establecer un conjunto adecuado de normas para aplicar los programas de las TFE;

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf

- mecanismos de financiación combinada;
- normas sobre ayudas estatales a las TFE;
- política europea sobre propiedad intelectual competitiva a escala mundial;
- construcción, mantenimiento y refuerzo las capacidades de TFE;
- un organismo europeo consultivo y de observación de las TFE.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1 «Las TFE pueden ayudar a los líderes tecnológicos de otros ámbitos a sacar provecho de sus labores de investigación. Sobre la base de la investigación actual y de los análisis económicos de las tendencias de los mercados y su contribución a la resolución de los retos que plantea la sociedad, las tecnologías identificadas como TFE en la UE son la microelectrónica y la nanoelectrónica, la nanotecnología, la fotónica, los materiales avanzados, la biotecnología industrial y las tecnologías de fabricación avanzada.»

3.2 En su análisis de situación, la Comunicación hace hincapié en los aspectos siguientes:

- la UE es un líder mundial en el desarrollo de las TFE;
- la UE no está sacando provecho de su base de conocimientos;
- el principal punto débil de la UE reside en la incapacidad para traducir su base de conocimientos en bienes y servicios;
- la ausencia de una industria de las TFE es perjudicial para la UE por dos razones: faltan oportunidades a corto plazo de crecimiento y empleo mientras que la base de conocimientos a largo plazo es reducida.

3.3 La Comunicación señala como principales motivos de estas deficiencias los siguientes:

- falta de definición y de concepto comunes de TFE;
- carencias políticas en cuanto a la explotación de los efectos sinérgicos de las TFE y de la aceleración de su «llegada al mercado»;
- falta de proyectos de demostración del producto y «prueba del concepto»;
- uso ineficaz y descoordinado de los recursos públicos;
- acceso insuficiente a fuentes adecuadas de capital-riesgo;

- fragmentación del mercado interior de la UE y divergencias entre las normativas de los distintos Estados miembros y regiones;
- escasez de mano de obra cualificada y de empresarios.

3.4 La estrategia de la esta Comunicación apunta a:

- centrar las políticas de la UE del próximo marco financiero plurianual en la investigación y el desarrollo y en la política de cohesión, y dar prioridad a las actividades crediticias del BEI que favorezcan el despliegue de las TFE;
- garantizar la coordinación de las actividades de la UE y nacionales para conseguir sinergias y complementariedades entre ellas, así como la puesta en común de recursos cuando sea necesario;
- crear un grupo externo de cuestiones relacionadas con las TFE que asesore a la Comisión en la materia;
- movilizar los instrumentos comerciales existentes para garantizar la competencia leal y la igualdad de condiciones a escala internacional.

3.5 A continuación se ofrece un resumen del plan de acción de la Comisión.

3.5.1 Adaptación de los instrumentos de la UE

- Horizonte 2020
 - asignación de 6 700 millones de euros;
 - reequilibrio entre las cadenas de producción piloto y los proyectos de demostración;
 - proyectos transversales;
 - criterios de selección
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional
 - especialización inteligente;
 - acciones específicas de clúster.
- Modernizar las ayudas de Estado
- suscribir un acuerdo con el Banco Europeo de Inversiones
- fomentar los conocimientos pluridisciplinarios.

3.5.2 Coordinación

- sinergias con las políticas nacionales de innovación industrial;
- memorando de entendimiento con las partes interesadas del sector industrial.

3.5.3 Gobernanza

- grupo de coordinación sobre las TFE enmarcado en Horizonte 2020
- un grupo externo de cuestiones relacionadas con las TFE.

3.5.4 Capacidades – la Comisión:

- en el marco de Horizonte 2020, mantendrá e intensificará las acciones destinadas a atraer a los jóvenes hacia las TFE;
- fomentará el establecimiento por parte del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) de una comunidad de conocimiento e innovación (CCI) de fabricación con valor añadido que integre a la empresa, la investigación y la educación superior en este ámbito;
- publicará, antes del fin de 2012, una comunicación que abordará los retos cambiantes y en rápida evolución relacionados con la oferta de capacidades en la UE;
- promoverá las asociaciones entre el mundo educativo y el mundo de la empresa, por ejemplo alianzas de conocimiento para la educación superior; y
- estudiará las formas de aumentar la oferta de mano de obra cualificada en ámbitos relacionados con las TFE, incluso con talentos altamente cualificados de fuera de la UE.

3.5.5 Comercio

- la Comisión se esforzará por garantizar un entorno comercial favorable a nivel bilateral y la igualdad de condiciones a nivel mundial, lo que implica facilitar el acceso a los mercados y a las oportunidades de inversión; impedir la distorsión del mercado internacional; mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial; promover la reciprocidad, concretamente en la contratación pública; reducir el recurso a la subvención y las barreras arancelarias y no arancelarias a nivel mundial; y verificar el cumplimiento de las normas de la UE y la OMC aplicables.

4. Empresas europeas de fabricación de alta tecnología

4.1 La estrategia sobre las TFE está diseñada para fomentar la producción en Europa de productos de alta tecnología esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas europeas con vistas al 2020 y después. La fabricación en Europa de productos de alta tecnología no resulta suficientemente competitiva en los mercados mundiales, aunque la I+D europea es considerada de categoría mundial. El problema no estriba en supuestas deficiencias de la fabricación europea de alta tecnología en cuanto a su capacidad y aptitud. Se trata de un fallo de transmisión entre la I+D y el sector de fabricación. En efecto, la estrategia de la Comisión consiste en acercar la tecnología a los fabricantes. En realidad, el CESE considera que, para que esta transmisión tenga éxito, hacen falta fabricantes capaces de divulgar la tecnología. Según el CESE, Europa no dispone de suficientes empresas que compitan en los sectores de fabricación de alta tecnología a escala mundial.

4.2 Los dos cuadros *infra* proceden de la edición 2012 del estudio realizado por el rotativo Financial Times sobre las 500 principales empresas mundiales y de las 500 principales empresas de cada región significativa. Solo se han tenido en cuenta los sectores de fabricación de alta tecnología.

4.3 Las listas de empresas no reflejan enteramente la realidad. No obstante, el CESE se congratula porque constituyen un indicador fiable del vigor relativo de la producción según las regiones del mundo.

El cuadro de las 500 primeras compañías mundiales, que figura a continuación, indica el número de empresas existentes en cada sector de fabricación de alta tecnología. Los mercados emergentes abarcan, entre otros, los cuatro países BRIC. A este nivel, Europa solo lidera la ingeniería industrial. No obstante, el cuadro regional aporta una visión más completa.

Clasificación de 500 empresas mundiales por el Financial Times						
Sectores	Número de empresas					
	En el mundo	EE.UU.	Japón	Mercados emergentes	Europa	
Farmacéutico y biotecnológico	22	11	2	0	6	Novartis (*), Roche (*), GSK, Sanofi- Aventis, AstraZeneca, Novo Nordisk Shire
Hardware tecnológico	16	10	1	2	3	ASML, Ericsson, Nokia
Software y servicios complem.	13	7	1	4	1	SAP
Automoción y componentes	17	3	5	5	4	Daimler, VW, BMW, Continental
Productos químicos	18	7	1	4	5	Bayer, BASF, Air Liquide, Syngenta (*), Linde
Equipamiento sanitario	13	10	0	0	3	Fresenius, Synthes (*), Essilor
Industria general	12	5	1	5	1	Siemens
Ingeniería industrial	13	4	3	1	5	ABB (*), Volvo, Atlas Copco, MAN, Sandvik
Aeroespacial y defensa	7	5	0	0	2	Rolls Royce, EADS
Servicios y equip. petrolífero	11	7	0	0	2	Sarpem, Transocean (*)
Productos de ocio	4	0	3	0	1	Philips Electrical
Electrónico y eléctrico	4	1	1	1	1	Schneider Electric

(*) Las empresas marcadas con un asterisco (*) son suizas en lugar de europeas.

4.4 En el cuadro regional se recoge el número de empresas, junto con su capitalización bursátil total, lo cual da una indicación de la capacidad de cada región. En cambio, la capitalización bursátil refleja el tamaño y éxito relativo en cada sector regional.

4.5 Europa es líder mundial en el sector de los productos químicos y de la ingeniería industrial. Ostenta una posición fuerte en materia de productos farmacéuticos y de biotecnología, así como en el sector de la automoción. Los EE.UU. dominan el sector del equipamiento sanitario así como el hardware y el software tecnológicos. En cambio, Japón y los mercados emergentes despuntan más que Europa en cuanto al hardware.

4.6 Este análisis demuestra claramente que el programa de las TFE debería tener como estrategia reforzar los sectores en los que Europa presenta carencias y explotar aquellos en los que Europa es relativamente fuerte. Se deberían emprender iniciativas específicas en materia de tecnología médica y de equipamiento sanitario.

Clasificación de 500 empresas regionales por el Financial Times – Sectores de producción								
Sectores	Número de empresas (#) y valor de mercado (en miles de millones de dólares)							
	EE.UU		Japón		Mercados emergentes		Europa	
	#	\$	#	\$	#	\$	#	\$
Farmacéutico y biotecnológico	21	948	27	176	8	48	15	708
Hardware tecnológico	33	1,391	18	146	9	146	7	111
Software y servicios complem.	25	1,083	12	58	5	109	7	126
Automoción y componentes	9	161	38	446	10	115	13	290
Productos químicos	16	286	32	133	16	262	22	384
Equipamiento sanitario	29	495	5	20	1	4	10	114
Industria general	7	409	8	36	9	87	5	125
Ingeniería industrial	13	247	34	217	15	143	21	275
Aeroespacial y defensa	12	269	0	0	1	5	9	115
Servicios y equip. petrolífero	16	324	0	0	1	10	2	119
Productos de ocio	2	25	14	118	0	0	1	20
Electrónico y eléctrico	10	125	27	153	7	77	6	61
Energías alternativas	0	0	0	0	1	4	0	0

5. Punto de vista del CESE

5.1 Desde 1957, la UE solo ha visto nacer tres empresas de alta tecnología de categoría mundial, a saber, ASML, Nokia y SAP. Ha permanecido continuamente a la zaga, lo cual puede considerarse un fracaso del conjunto del capitalismo y del espíritu empresarial, en comparación con los resultados alcanzados por las empresas estadounidenses durante el mismo periodo así como los logros sucesivos de Japón, Taiwán, Corea y, actualmente, China.

5.2 Mientras los EE.UU. practican en muchos ámbitos el capitalismo de libre mercado, su conglomerado militar e industrial, en colaboración con sus universidades de renombre mundial, han generado un caldo de cultivo extremadamente fértil para las invenciones y una plétora de ideas susceptibles de aprovechamiento en un entorno de cultura empresarial combinado con un amplio mercado.

5.3 Los países asiáticos se caracterizan por emprender acciones estatales de fomento y protección de los sectores industriales incipientes hasta verlos consolidados. Se han mostrado abiertos a las inversiones externas de alta tecnología, que asimismo han conseguido atraer. Han absorbido las tecnologías transferidas mediante las inversiones externas y las están aprovechando.

5.4 La situación en Europa es muy distinta, siendo la falta de homogeneidad un factor determinante. En casi todas sus facetas, ya sea el PIB *per cápita*, las tasas de desempleo, la infraestructura empresarial, la infraestructura universitaria, los logros educativos, los mercados de capital, la flexibilidad del mercado laboral, la penetración de Internet, etc., se observan generalmente profundas divergencias entre las seis sub-regiones de la UE identificadas por el Banco Mundial. Se trata del norte de la UE de los Quince (islas Británicas, países nórdicos), el centro de la UE de los Quince (los seis Estados miembros fundadores salvo Italia, más Austria), el sur de la UE de los Quince (cuatro Estados mediterráneos), el norte de la UE de los Doce (países bálticos), el centro de la UE de los Doce (Polonia, República Checa, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia), así como el sur de la UE de los Doce (Rumanía y Bulgaria).

5.5 Para que dotar a las TFE de categoría mundial, sería lógico diseñar políticas y programas para cada una de estas seis agrupaciones de países que tengan en cuenta el nivel de sus universidades y centros de investigación, las competencias científicas y tecnológicas de la mano de obra, las aptitudes y los mercados de que disponen sus empresas industriales, etc. De hacerse así, se podría otorgar prioridad a las regiones más avanzadas. Las políticas de cohesión que propone la Comunicación han de considerarse en este contexto.

5.6 La Comisión gestiona la UE mediante legislación y contribuciones económicas con el apoyo de observatorios y agencias. Puede resultar eficaz en ámbitos en los que un comisario puede asumir la plena responsabilidad de una iniciativa. Pero el proyecto de las TFE concierna al menos a seis comisarios. El CESE considera que solo podrá dar resultado si se concentran las responsabilidades y se adopta un modo de gobernanza más directo.

5.7 Habrá que poner en tela de juicio algunas percepciones comunes. Buen ejemplo de ello es el enfoque regional. Tanto el

Grupo de Expertos de Alto Nivel como la Comunicación han reconocido que, a efectos de los proyectos de las TFE, es preciso reconsiderar los mecanismos de ayuda de Estado. En la Comunicación no se abordan las propuestas sobre los derechos de propiedad intelectual (DPI) con el rigor descrito en el informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel⁽⁴⁾. Aunque acoge con satisfacción las disposiciones de la Comunicación en materia de comercio, el CESE no está convencido de que las políticas comerciales existentes protejan suficientemente los intereses de la UE. Es otro de los ámbitos que puede beneficiarse de la nueva gobernanza y de un desvelo incesante por los intereses de la UE.

5.8 El CESE acoge con satisfacción el cambio de orientación aportado al Grupo de Expertos de Alto Nivel, cuya atención ha pasado del fomento de la I+D a un enfoque equilibrado en torno a tres pilares. A este respecto, el Séptimo Programa Marco presenta actualmente bastantes carencias. Aun así, el CESE manifiesta su preocupación por que en la UE no haya suficientes empresas que dispongan de las capacidades, los productos y la envergadura mundial para divulgar y comercializar los resultados del pilar I+D. Toda la propuesta se basa en la afirmación de que los pilares segundo y tercero pueden lograr introducir las TFE en el mercado. En realidad, las TFE son difundidas generalmente por empresas fabricantes de productos de alta tecnología como, por ejemplo, Apple, BMW, Bayer, Rolls Royce o Airbus. La UE tiene que desarrollar, junto con los Estados miembros, una estrategia para respaldar y desarrollar más empresas de categoría mundial dedicadas a productos finales. Se debería incentivar a las empresas existentes para que desarrollen sus líneas de producción mediante nuevos productos con un fuerte componente de TFE destinados a los mercados mundiales. En la Comunicación se afirma varias veces que las TFE pueden suscitar crecimiento y empleo. El CESE tiene otro punto de vista. Considera que son las *empresas* quienes, al emplear las TFE, pueden generar crecimiento y empleo. La UE necesita más empresas cuyos productos y mercados puedan explotar las TFE.

5.9 En caso de que los distribuidores establecidos de productos finales no divulguen las TFE en los mercados, las pueden difundir otras empresas. A su vez, la mayoría de los empresarios o bien son introducidos por inversores de capital riesgo o bien por empresas establecidas que atraen a dichos empresarios. Así, IBM patrocinó a Microsoft y rescató a Intel; Apple patrocinó al grupo ARM, que actualmente compite con Intel; tanto Google como Facebook recibieron fondos procedentes de acaudalados inversores del sector de la industria tecnológica; a continuación, VC respaldó a Google y Microsoft a Facebook. En Europa, los empresarios nórdicos responsables de Skype y Angry Birds recabaron el apoyo del capital riesgo en Londres y California.

⁽⁴⁾ El Grupo de Expertos de Alto Nivel recomienda que la UE adapte las normas sobre ayudas de Estado para facilitar las actividades de I+D y las inversiones de gran envergadura en las TFE. Para ello, propone, en particular, la introducción generalizada en el marco normativo de las ayudas estatales de una cláusula de equivalencia, la revisión del mecanismo de reducción aplicable a las grandes inversiones, la elevación de los umbrales a efectos de las notificaciones, la agilización de los procedimientos y el desarrollo de proyectos de interés común europeo.

5.10 El proyecto de las TFE es un microcosmos que refleja el gran reto de la UE, a saber, la creación de riqueza. Los EE.UU. dispone de un mecanismo de impulsión del mercado y los países asiáticos cuentan con políticas estatales. Algunos Estados miembros, como Alemania o los países nórdicos, desarrollan políticas fructíferas, pero muchos otros no. A nivel europeo, la Comunicación respalda el programa de las TFE con los limitados recursos asignados por la UE. No obstante, el CESE teme que el modelo de creación de riqueza no resulte suficientemente eficaz frente a la competencia mundial.

6. Observaciones particulares

6.1 El CESE expresa su preocupación de que «restablecer un equilibrio» respecto de los «pilares» segundo y tercero pueda acarrear una reducción del volumen de la I+D europea, a lo cual se opone. Necesitamos una investigación básica potente para forjar una nueva generación de innovación. La tecnología moderna se basa esencialmente en los resultados insospechados de la investigación básica.

6.2 Dado que la UE no dispone de un conglomerado militar e industrial de la envergadura del estadounidense (o chino), hay que aportar a la ciencia otros estímulos y retos. Tal es la contribución de proyectos como Galileo o ITER.

6.3 El CESE se congratula de que se haga hincapié en la enseñanza y las capacidades. No obstante, constata que la Comunicación pone de relieve el declive en el número de licenciados europeos en ciencias e ingeniería. El déficit de la UE en todos los niveles de formación en cuanto a las ciencias e ingenierías es el talón de Aquiles tanto de la competitividad europea, en general, como de los proyectos de las TFE, en particular. El plan esbozado en la Comunicación es realmente insuficiente dada la magnitud y urgencia del problema.

6.4 El CESE ha emitido recientemente un dictamen sobre la Comunicación dedicada a la modernización de las ayudas estatales ⁽⁵⁾ En cuanto a las TFE, las preocupaciones expresadas en el

punto 1.5.1. (definición de deficiencia del mercado), 1.6.3 y 1.6.4 (condiciones de competencia equitativas) son relevantes. En su afán por preservar su competitividad en el mercado interior, la UE ha visto perjudicada su competitividad exterior.

6.5 En la Comunicación se señala una disminución durante los últimos diez años de la actividad de capital riesgo en la UE y, en efecto, se prevé sustituir los recursos procedentes de capital riesgo por fondos europeos. Aunque bienvenida, esta iniciativa es insuficiente. Por consiguiente, el CESE recomienda que la UE colabore con los Estados miembros para establecer requisitos previos aplicables a las inversiones de capital riesgo en Europa.

6.6 La Comisión ha informado al CESE sobre sus intenciones respecto al grupo externo de cuestiones relacionadas con las TFE, organismo que tomará el relevo del Grupo de Expertos de Alto Nivel. *«Además de un representante de cada uno de los seis sectores tecnológicos reconocidos como TFE (nanotecnología, microelectrónica, biotecnología, fotónica, materiales avanzados, y tecnologías de fabricación avanzada), se propone incluir representantes de sectores de TFE interdisciplinarias (los productos más innovadores combinan varias TFE) y contar con más usuarios entre los transformadores industriales (por ejemplo, los sectores aeronáutico, de automoción, aeroespacial, de construcción, energético, alimentario, de productos sanitarios, equipamiento, diseño, etc.) que el primer Grupo de Expertos de Alto Nivel, ya que el objetivo de la estrategia de las TFE es impulsar la producción industrial de productos basados en las TFE».*

6.7 Ello dependerá en gran medida de las empresas representadas, de su influencia en el grupo externo de cuestiones relacionadas (mucho más amplio), del éxito que coseche el grupo al ayudar a alcanzar un nivel mundial a un número mayor de empresas de entre las 118 empresas regionales del sector de fabricación de alta tecnología. Por último, lo que es más importante, dependerá de si logra impulsar la aparición de otras 118 empresas a nivel regional.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Modernización de las ayudas estatales (DO C 11, 15.1.2013).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mediación en los seguros (refundición)

[COM(2012) 360 final – 2012/0175 (COD)]

(2013/C 44/16)

Ponente: **Ellen NYGREN**

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

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mediación en los seguros (refundición)»

COM(2012) 360 final — 2012/0175 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra la iniciativa de la Comisión de revisar la Directiva sobre la mediación en los seguros y, en términos generales, acoge positivamente la propuesta. Los motivos que subyacen a ella están justificados y la mayor parte de las sugerencias formuladas son razonables.

1.2 No obstante, algunas de las propuestas formuladas no se analizan lo suficiente y deben examinarse más en detalle antes de poder ponerse en práctica. En algunos casos es preciso definir más claramente algunos conceptos para que las disposiciones puedan tener el efecto deseado.

1.3 En términos generales, los requisitos de información al cliente formulados en la propuesta son razonables y lo benefician.

1.4 La propuesta precisa que los intermediarios y las empresas de seguros deberán adoptar medidas para detectar los conflictos de intereses que surjan en la mediación de productos de seguros e informar a los clientes de esta situación. El CESE lo considera importante y respalda la ambición de la propuesta, pero opina que algunas partes podrían mejorarse según se explica a continuación.

1.5 El CESE ve con buenos ojos que se fijen requisitos más específicos de protección del consumidor en la compra de productos de seguro de inversión. Estos son, con frecuencia, planes de pensiones, que tienen un valor económico importante para el consumidor y abarcan períodos extensos. La configuración de este tipo de productos suele ser compleja y puede resultar difícil entender y evaluar de antemano las diferencias en cuanto a su contenido y sus condiciones. Por este motivo, la protección del

consumidor para esta categoría de productos de seguro tiene un interés significativamente mayor que para productos más simples, de menor importancia económica.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Directiva sobre la mediación de seguros es la única legislación de la UE que regula el punto de venta de los productos de seguro, y lo hace con el fin de garantizar los derechos de los consumidores. Fue adoptada en 2002 y debía ser incorporada por los Estados miembros a más tardar en enero de 2005. Se trata de un instrumento de armonización mínima que contiene principios de alto nivel y que ha sido introducido en los Estados miembros de muy diversas formas. La necesidad de revisar la Directiva se reconoció durante el control de aplicación efectuado por la Comisión en 2005-2008.

2.2 Las turbulencias financieras han puesto de manifiesto la importancia de garantizar la protección del consumidor de manera efectiva en todos los sectores financieros. En 2010, el G-20 pidió a la OCDE y a otras organizaciones internacionales afectadas que elaboraran principios comunes en el ámbito de los servicios financieros, al objeto de incrementar la protección de los consumidores. La actual propuesta de revisión de la Directiva sobre mediación de seguros (DMS I) se enmarca también en este contexto.

2.3 La propuesta de Directiva revisada (segunda Directiva sobre mediación de seguros, DMS II) aspira a mejorar la regulación del mercado de seguros al garantizar condiciones equitativas de competencia entre todos aquellos que intervienen en la venta de productos de seguro e incrementar la protección del tomador de seguro.

2.3.1 Los objetivos generales son evitar el falseamiento de la competencia y reforzar la protección del consumidor y la integración del mercado, detectar, gestionar y mitigar los conflictos de intereses, garantizar que la cualificación profesional del vendedor sea acorde con la complejidad de los productos vendidos y simplificar los procedimientos para facilitar la actividad transfronteriza.

2.3.2 La propuesta amplía el ámbito de aplicación de la Directiva, antes limitado únicamente a la distribución a través de intermediarios de seguros, a prácticamente todo tipo de distribución de productos de seguro.

2.3.3 Según la Comisión, la propuesta ha de considerarse como una Directiva de «armonización mínima», lo que quiere decir que los Estados miembros pueden fijar requisitos más estrictos en aras de la protección del consumidor.

3. Comentarios del CESE a la propuesta de Directiva

3.1 El CESE celebra la iniciativa de la Comisión de revisar la Directiva sobre la mediación en los seguros y, en términos generales, acoge positivamente la propuesta. Los motivos que subyacen a ella están justificados y la mayor parte de las sugerencias formuladas son razonables. El Comité también respalda la propuesta de incluir una disposición que obligue a volver a revisar la Directiva transcurridos cinco años desde su entrada en vigor. No obstante, algunas de las propuestas formuladas no se analizan lo suficiente y deben examinarse más en detalle antes de ponerlas en práctica.

3.2 *Ámbito de aplicación y definiciones*

3.2.1 El artículo 1 propone una ampliación considerable del ámbito de aplicación respecto de la situación jurídica actual. La propuesta amplía el concepto de «mediación en los seguros» para abarcar no solamente a los intermediarios independientes sino también a los empleados de las empresas de seguros. Esto puede resultar positivo en el sentido de que todo el mercado de los seguros se regirá por las mismas normas. La propuesta se aplicará también a los bancos, en la medida en que los seguros se encuentren entre los productos que ofrecen.

3.2.2 En opinión del CESE, lo esencial es regular la venta, independientemente de la profesión del sector de los seguros que se encargue de efectuarla. Por este motivo, resulta curioso que la propuesta mencione explícitamente la actividad de gestión de siniestros a título profesional, o de peritaje de siniestros.

3.3 *Requisitos profesionales y de organización*

3.3.1 El CESE considera muy positivo que se proponga que los Estados miembros velen por que los intermediarios de seguros y las empresas de seguros que realicen actividades de mediación actualicen sus conocimientos y aptitudes en este ámbito de manera permanente. En este contexto, es importante

subrayar la responsabilidad de la empresa de ofrecer a sus empleados la formación profesional permanente necesaria para que puedan ejercer sus funciones de manera eficaz y satisfactoria.

3.3.2 El Comité señala asimismo que convendría exigir de alguna manera que todos los intermediarios de seguros, tanto empleados como trabajadores por cuenta propia, puedan presentar una certificación de su formación profesional pertinente a estos efectos.

3.3.3 El apartado 2 del artículo 8 propone que ninguna persona que realice actividades de mediación de seguros deberá tener antecedentes penales por haber cometido delitos, ya sea contra la propiedad o relativos al ejercicio de actividades financieras. Esto es algo que, en opinión del Comité, podrían controlar las autoridades nacionales pertinentes, a fin de garantizar el derecho a la intimidad y evitar procedimientos complejos y costosos. Puede plantear problemas, en este contexto, el hecho de que los criterios sobre la inscripción de delitos en el registro de antecedentes penales varían de un país a otro, por lo que esta norma puede tener efectos diferentes según los países.

3.4 *Obligaciones de información*

3.4.1 La propuesta exige que toda la información, incluida la promoción comercial, sea clara y no engañosa. Del material de información propuesto deberá deducirse nítidamente si se trata de una promoción comercial o de otro tipo de información. El intermediario de seguros deberá informar al cliente de si se ofrece algún tipo de asesoramiento en relación con los productos de seguro vendidos. Debe estar claro si el intermediario trabaja para una compañía de seguros o por cuenta propia, y de quién recibe remuneración. En opinión del CESE, las propuestas deben verse básicamente como razonables y favorables para los consumidores.

3.4.2 Existe el riesgo de que los intermediarios intenten librarse de su obligación de asesoramiento informando al cliente de que este asesoramiento no se facilita. La disposición propuesta puede dar lugar a problemas de interpretación. Si se desea mantenerla, conviene completarla con otra que asegure que, en los casos en que posteriormente se demuestre que, de hecho, el intermediario ha facilitado asesoramiento sobre los productos vendidos, esto no influya en las posibilidades del cliente de recibir una compensación por asesoramiento negligente.

3.4.3 Muchos productos de seguro simples se venden sin asesoramiento, por ejemplo a través de internet. El artículo 18 aborda las ventas sin asesoramiento. En la letra b) del apartado 1 del artículo 18 se establece que el intermediario deberá especificar al cliente los motivos que justifican cualquier tipo de asesoramiento, aun cuando el artículo trata de las situaciones en las que no hay asesoramiento. Aquí hay una contradicción que es preciso aclarar.

3.4.4 El artículo 20 establece que toda información al consumidor deberá proporcionarse en papel, aunque la cantidad de excepciones contempladas demuestra que apenas puede ser ya la norma de base. Sería más apropiado que se proporcionara en papel la información esencial sobre el producto, con una referencia al lugar donde puede encontrarse información más detallada.

3.5 Conflictos de intereses y transparencia

3.5.1 La propuesta implica que los intermediarios y las empresas de seguros deberán adoptar medidas para detectar los conflictos de intereses que surjan en la mediación de productos de seguros e informar a los clientes de esta situación. El CESE considera importante y respalda la ambición de la propuesta, pero opina que podría mejorarse como se explica a continuación.

3.5.2 En las letras d) a g) del apartado 1 del artículo 17 se proponen normas sobre la información que deberá proporcionarse en relación con la remuneración del intermediario. El CESE respalda que se ofrezca información sobre cómo se decide la remuneración, pero teme que una información demasiado detallada sobre el importe, tal como figura en la letra f), podría resultar engañosa para el cliente en el momento de tomar una decisión. Es importante que el cliente conozca claramente cuál será el precio total del producto, pero también que se le informe de qué cantidad abonará al intermediario y qué honorario recibirá eventualmente el intermediario de la compañía de seguros.

3.5.3 El apartado 4 del artículo 17 exige que se informe sobre la remuneración del intermediario cada vez que el cliente efectúe algún pago en virtud del contrato de seguro con posterioridad a su celebración. Teniendo en cuenta que en la actualidad es habitual recurrir a modalidades de pago automático, como las domiciliaciones bancarias, la propuesta constituye un caso de sobrerregulación, y resulta ampliamente suficiente que el cliente reciba información sobre la remuneración del intermediario una vez al año.

3.5.4 CESE respalda la propuesta del artículo 21, relativo a las ventas cruzadas, que establece que el intermediario deberá informar al cliente de si los componentes del paquete pueden adquirirse separadamente.

3.5.5 La introducción del principio general de igualdad de condiciones entre los canales de distribución es importantísima para una información y una transparencia equilibradas, sin riesgo de falseamiento de la competencia.

3.6 Requisitos adicionales de protección del cliente en relación con los productos de seguro de inversión

3.6.1 El CESE ve con buenos ojos que se fijen requisitos más específicos de protección del consumidor en la compra de productos de seguro de inversión. Existen diferencias fundamentales entre las formas más simples de seguro y los seguros de inversión. Estos son, con frecuencia, planes de pensiones, que tienen un valor económico importante para el consumidor y abarcan

períodos extensos. Tanto la fase de ahorro como la de desembolso pueden prolongarse durante varios decenios. La configuración de este tipo de productos suele ser compleja y para el consumidor puede resultar difícil entender y evaluar de antemano las diferencias en cuanto a su contenido y sus condiciones. Por este motivo, la protección del consumidor para esta categoría de productos de seguro tiene un interés significativamente mayor que para productos más simples, de menor importancia económica.

3.6.2 No obstante, el Comité solicita que se clarifique cuáles son los productos contemplados. La definición ofrecida en el apartado 4 del artículo 2 de la propuesta hace referencia al Reglamento sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión. En opinión del Comité, esta definición resulta demasiado vaga, dado que la propuesta fija requisitos más específicos para la protección de los consumidores en estos tipos de mediación, por lo que es importante que el ámbito de aplicación de estas normas sea claro y pertinente de modo que la protección del consumidor deseada se cumpla en la práctica ⁽¹⁾.

3.6.3 Cuando el intermediario de seguros informe al cliente de que el asesoramiento de seguro se efectúa de forma independiente, el artículo 24 propone, en la letra b) de su apartado 5, que el mediador no acepte honorarios, comisiones u otras ventajas económicas ofrecidas por terceros. El CESE respalda esta propuesta, ya que se trata en particular de proteger el interés de los consumidores en dicha situación.

3.7 Resolución extrajudicial de litigios

3.7.1 En el artículo 13 se establece que los Estados miembros garantizarán que los clientes dispongan de procedimientos suficientes, efectivos, imparciales e independientes para la resolución de litigios. En este contexto, el CESE desea destacar la importancia de que los organismos encargados dispongan de mecanismos de recurso efectivos, y que se ofrezca la posibilidad de presentar las pruebas en una vista, para cumplir los requisitos de la Directiva. Asimismo, el Comité subraya la importancia de asegurar también la posibilidad de una resolución de litigios por vía judicial, de modo que los consumidores no se vean limitados a recurrir a la modalidad alternativa de resolución de litigios.

3.8 Sanciones

3.8.1 El artículo 26 de la propuesta establece que los Estados miembros velarán por que las medidas y sanciones administrativas por infracción que establezcan sean efectivas, proporcionadas y disuasorias. El CESE respalda este objetivo.

3.8.2 No obstante, la letra f) del apartado 2 del artículo 28 propone que las personas físicas puedan incurrir en sanciones pecuniarias administrativas de hasta 5 000 000 EUR. En opinión del Comité, se trata de un montante desproporcionado, aun

⁽¹⁾ Dictamen del CESE 1841/2012, de 14 de noviembre de 2012, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión (pendiente de publicación en el DO).

para un límite máximo de una sanción administrativa, y cabe examinar la conveniencia de esta disposición, dado, en particular, que se trata de una sanción administrativa y no de una indemnización concedida a una persona perjudicada como resultado de un juicio.

3.9 Notificación de infracciones

3.9.1 El artículo 30 exige el establecimiento de mecanismos eficaces para alentar la denuncia de infracciones. El Comité desea subrayar que los empleados deberán tener la posibilidad de informar sobre eventuales infracciones de las normas a la autoridad de control pertinente sin sufrir por ello consecuencias laborales o de otro tipo. Esto es importante para garantizar la seguridad jurídica, una competencia leal y, por supuesto, la protección del consumidor. Esta posibilidad de informar debe aplicarse también a los casos en que haya sospecha de infracción de la normativa vigente. Para los empleados de las empresas de seguros y mediación de seguros no basta con los mecanismos de información internos de la empresa para señalar una deficiencia.

4. Observaciones particulares

4.1 La definición de «producto de seguro de inversión» es fundamental, ya que los productos de este tipo están sujetos a una normativa más estricta que los demás productos de seguro. Por este motivo, la formulación de la definición que figura en el artículo correspondiente de la propuesta, «un contrato de seguro que *podría* clasificarse...», resulta desafortunada, ya que da lugar a interpretaciones sobre lo que podría ser un producto de seguro de inversión.

4.2 En opinión del Comité, tampoco está claro cómo se define el «asesoramiento». En diferentes pasajes de la propuesta se hacen intentos de definir este concepto. Del apartado 9 del artículo 2 se desprende que es «la recomendación hecha a un cliente», lo que constituye una definición muy general, y puede surgir la duda de si es del todo posible vender productos de seguro sin asesoramiento.

4.2.1 También en otros lugares de la propuesta se hacen intentos de definir el concepto de «asesoramiento». En la letra c) del apartado 1 del artículo 17 (capítulo VI), se dice que los intermediarios de seguros deberán informar al cliente de si «facilitan asesoramiento basándose en un análisis objetivo». En el apartado 3 del capítulo 18 hay un contenido material sobre cómo deberá configurarse un asesoramiento basado en un análisis objetivo. Este tipo de asesoramiento deberá hacerse «sobre la base del análisis de un número suficiente de contratos de seguro ofrecidos en el mercado, de modo que [el intermediario o la empresa de seguros] puedan formular una recomendación, ateniéndose a criterios profesionales, respecto al contrato de seguro que sería adecuado a las necesidades del cliente».

4.2.2 En los apartados 3 y 5 del artículo 24 se utiliza otra formulación. Allí se habla de un «asesoramiento [que] se ofrece de forma independiente». Según la propuesta, este asesoramiento ofrecido de forma independiente puede además basarse en un «análisis amplio o más restringido del mercado».

4.2.3 En resumen, puede decirse que la propuesta presenta toda una serie de situaciones de mediación diferentes:

- mediación sin asesoramiento, por ejemplo en las ventas a través de internet,
- mediación con asesoramiento como una recomendación hecha al cliente,
- mediación con un asesoramiento basado en un análisis objetivo, con los consiguientes requisitos en cuanto a su configuración, y
- mediación con asesoramiento ofrecido de forma independiente
 - basado a su vez en un análisis amplio del mercado o
 - en un análisis más restringido del mercado.

4.2.4 Como se señala ya más arriba, el asesoramiento ofrecido de forma independiente va acompañado de requisitos en cuanto a su configuración. Sin embargo, no queda claro si estos requisitos en cuanto a la forma se aplican tanto al análisis amplio como al análisis más restringido del mercado.

4.3 Artículo 17

4.3.1 El Comité está de acuerdo en que para el consumidor resulta importante que los conflictos de intereses salgan a la luz y que haya cierta transparencia en cuanto a los tipos de remuneración. Sin embargo, la atención no debe centrarse exclusivamente en la transparencia en relación con la cuestión de las remuneraciones, sino también en el sistema de «gestión del rendimiento» que constituye la base tanto de las remuneraciones variables como de la evolución del salario fijo. Pueden surgir conflictos de intereses sin que se abone ningún tipo de remuneración variable, en aquellos casos en que el mediador debe velar por el cumplimiento de ciertos objetivos operativos. Con frecuencia se trata de objetivos de ventas de un determinado producto, pero también pueden ser objetivos de índole más indirecta. Estos objetivos pueden conllevar un riesgo claro de que se cree un conflicto de intereses entre, por una parte, los objetivos que se ha fijado la empresa aseguradora y, por otra, la necesidad del cliente de un producto de seguro adecuado.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE

[COM(2012) 369 final – 2012/0192 (COD)]

(2013/C 44/17)

Ponente: **Ingrid KÖSSLER**

Los días 7 y 11 de septiembre de 2012 respectivamente, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE

COM(2012) 369 final — 2012/192 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 105 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reconoce que la investigación clínica es una parte fundamental y en continua evolución de los esfuerzos científicos dirigidos a comprender las enfermedades y desarrollar medicamentos para los pacientes.

1.2 En el contexto de los avances científicos realizados en la investigación clínica y el desarrollo de terapias innovadoras, la protección de los sujetos frente a riesgos y cargas poco razonables debe tenerse plenamente en cuenta y el bienestar de los sujetos individuales debe tener preferencia sobre cualquier otro interés.

1.3 Durante su vigencia, el Reglamento constituirá el sistema mediante el cual se evaluarán los diseños nuevos e incipientes. Habida cuenta de la manera en que están avanzando la ciencia y la tecnología y de su incidencia en la forma en que se llevarán a cabo los ensayos y en que se someterán los productos a ensayos clínicos en el futuro, conviene establecer normas estrictas que permitan evaluar periódicamente el Reglamento y, en caso necesario, modificarlo.

1.4 El CESE pide que se establezca un área única de gobernanza de la UE para los ensayos clínicos, que permita a los pacientes participar en diferentes ensayos clínicos en distintos Estados miembros, independientemente de su país de origen o residencia, y que respete los principios universales de carácter ético, científico y técnico en función de los cuales se evalúan los ensayos clínicos.

1.5 El CESE acoge favorablemente y defiende con firmeza la implantación y el uso de un portal único para los ensayos clínicos tanto multinacionales como en un solo país, sin necesidad de codificar nuevos datos en los sistemas nacionales. Esta

medida aliviará la carga administrativa creada por la Directiva actual y garantizará la armonización de los requisitos de presentación por las autoridades nacionales. Además, el portal único garantizará un proceso simplificado para el ciclo de vida del ensayo clínico ya que ofrecerá la posibilidad de incluir Estados miembros adicionales en un ensayo clínico.

1.6 El CESE suscribe la propuesta del Reglamento de dividir en dos partes el procedimiento de evaluación coordinada. De esta manera, se creará un sistema claro y comprensible gracias al cual no se producirán duplicaciones de las evaluaciones realizadas por los órganos interesados y que permitirá a los pacientes acceder lo antes posible a un ensayo clínico, más o menos en el mismo momento, en todos los Estados miembros interesados.

1.7 El CESE pide que se prevea expresamente en el Reglamento la realización de evaluaciones por un comité de ética independiente (con arreglo a lo establecido en el punto 15 de la Declaración de Helsinki, el capítulo II de la propuesta y la Directiva 2001/20/CE). La evaluación ética es un aspecto fundamental del proceso de autorización de los ensayos clínicos para garantizar el respeto de los derechos de los pacientes. Un ensayo clínico solo deberá aprobarse cuando un comité de ética independiente haya emitido un dictamen favorable.

1.8 El CESE pide que la UE apoye y facilite la cooperación y el intercambio de información científica entre Estados miembros dentro de una red de comités de ética designados por los Estados miembros. El CESE reconoce la existencia de la red EUREC-Net, pero pide que se cree un órgano formal, centrado en los pacientes, para reemplazarla. El Reglamento debería incluir disposiciones relativas a una red de comités de ética.

1.9 El CESE apoya firmemente la distinción que establece el Reglamento en lo relativo a los ensayos clínicos con intervenciones de poca intensidad.

1.10 El CESE acoge favorablemente la intención de reforzar las salvaguardias relativas al tratamiento de datos personales siempre que se establezca un equilibrio apropiado entre los derechos de las personas y el uso seguro de los datos de los pacientes en la investigación en el ámbito de la salud.

1.11 El CESE apoya la creación de un Grupo de Consulta y Coordinación sobre Ensayos Clínicos (GEC) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81.

1.12 Si bien se llevan a cabo con más frecuencia para medicamentos, cabe señalar que en algunos casos los ensayos clínicos -o los estudios de rendimiento clínico- también pueden realizarse para productos sanitarios y diagnósticos *in vitro*, y que las recientes propuestas de la Comisión relativas a un Reglamento sobre los productos sanitarios⁽¹⁾ y un Reglamento sobre los productos sanitarios para diagnóstico *in vitro*⁽²⁾ incluyen requisitos aplicables a los estudios de rendimiento clínico. Es probable que aumenten los ensayos conjuntos con productos farmacéuticos y productos sanitarios para diagnóstico, especialmente en el contexto de la medicina personalizada. Por tanto, es preciso garantizar la compatibilidad de los requisitos y procedimientos de solicitud de medicamentos y productos sanitarios y reducir la duplicación en la medida de lo posible.

1.12.1 El CESE reconoce que los datos de ensayos clínicos que se presenten en un expediente de solicitud de autorización de comercialización se basarán en ensayos clínicos que, previamente a su inicio, se hayan inscrito como registro primario público en la plataforma de registros internacionales de ensayos clínicos de la Organización Mundial de la Salud, o en un registro aprobado por el Comité Internacional de Directores de Revistas Médicas (ICMJE).

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 En los últimos años, en la UE ha descendido de manera significativa el número de solicitudes de ensayo clínico (en un 25% entre 2007 y 2011), mientras que han aumentado los costes de realización de ensayos clínicos y el plazo medio para iniciar un ensayo clínico. Según la Comisión Europea, la Directiva 2001/20/CE ha influido mucho en el coste y la viabilidad de la realización de ensayos clínicos, lo cual ha dado lugar a una disminución de tal actividad en la UE.

2.2 El objetivo de la propuesta sometida a examen consiste en acelerar, facilitar y abaratar la realización de ensayos clínicos, estableciendo normas armonizadas en materia de autorización y realización de ensayos clínicos, a fin de aumentar el atractivo de la UE como lugar para llevar a cabo ensayos clínicos, reducir el coste de esta actividad y fomentar la salud pública.

2.3 El texto propuesto adopta la forma de Reglamento y sustituye a la Directiva 2001/20/CE. Este tipo de acto jurídico garantiza que los Estados miembros basen su evaluación de una solicitud de autorización de ensayo clínico en un texto idéntico, y no en diversas medidas nacionales de transposición. Asimismo, permite a los implicados planificar y realizar los ensayos clínicos, también multinacionales, en un único marco reglamentario.

2.4 La propuesta cubre los siguientes puntos principales: el procedimiento de autorización de ensayos clínicos, los informes de seguridad, el consentimiento informado, la fabricación y el etiquetado de los productos sometidos a ensayo, la realización del ensayo, la compensación por daños, las responsabilidades (investigadores, promotores, copromotores), la persona de contacto en la UE y las inspecciones.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora positivamente la revisión de la legislación europea en materia de ensayos clínicos, puesto que representa para Europa una oportunidad de demostrar que es capaz de actuar como una sola región coherente a la hora de regular y gestionar la realización de ensayos clínicos y que es para los promotores un lugar atractivo para realizar investigaciones clínicas y permitir la participación de pacientes en estos ensayos.

3.2 El CESE reconoce que cada vez se realizan menos ensayos clínicos en la UE (en particular, la investigación académica ha disminuido de manera significativa en la UE); este declive no puede achacarse únicamente a la legislación de la UE, sino a una serie de factores de confusión. En Estados Unidos también ha disminuido el número de estudios clínicos, y la crisis económica podría ser igualmente responsable (parcial) de este declive. No obstante la legislación europea puede ayudar a resolver el problema.

3.3 El CESE señala que la propuesta en su formulación actual podría retrasar el ritmo del declive, aunque no podrá detenerlo completamente ni tampoco invertirlo. Se trata, no obstante, de una oportunidad para crear un entorno más favorable para la investigación clínica en la UE, lo cual podría facilitar una estructura más competitiva para este sector a nivel mundial.

3.4 El CESE hace hincapié en que la investigación científica evoluciona al mismo ritmo que nuestros conocimientos científicos y técnicos. Por ello, deberá llevarse a cabo una revisión periódica -que permita introducir las modificaciones que se consideraran necesarias- del Reglamento para garantizar un apoyo continuo a la investigación clínica europea. La Comisión apoya este planteamiento en su Comunicación sobre «Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira»⁽³⁾, en la que señala que «las evaluaciones de legislación sistemáticas deben convertirse en parte integral de la regulación inteligente».

(1) COM(2012) 542 final.

(2) COM(2012) 541 final.

(3) COM(2010) 614 final.

3.4.1 El CESE pide que se establezcan disposiciones que permitan evaluar e informar acerca de la aplicación de este Reglamento una vez adquirida la experiencia necesaria, prestando especial atención a los diferentes tipos de ensayo clínico autorizados y a los avances científicos y tecnológicos.

3.4.2 El CESE pide que se introduzca la siguiente modificación relativa a una cláusula de revisión: «La Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento cinco años después de su entrada en vigor y, posteriormente, cada cinco años. Este informe incluirá información exhaustiva sobre los diferentes tipos de ensayo clínico autorizados conforme a lo dispuesto en este Reglamento, así como cualquier propuesta de modificación que se considere apropiada».

3.4.3 El CESE pide a la Comisión que evalúe en dicho informe el impacto de los avances científicos y tecnológicos en la aplicación del Reglamento.

3.5 El CESE señala que la investigación clínica académica ha disminuido en Europa como consecuencia de los actuales requisitos administrativos desproporcionados para los ensayos clínicos con intervenciones de poca intensidad. Estos ensayos clínicos con intervenciones de poca intensidad se llevan a cabo fundamentalmente en el entorno académico y son decisivos para el progreso y la evolución de la medicina.

3.5.1 El CESE suscribe la clasificación de los ensayos clínicos con intervenciones de poca intensidad incluida en el artículo 5, apartado 2, letra d), ya que permitirá reducir las considerables obligaciones administrativas que pesan sobre los promotores, restableciendo así el acceso de los pacientes a estos ensayos clínicos con intervenciones de poca intensidad.

3.6 El CESE pide un Reglamento que garantice el establecimiento de un área única de gobernanza de la UE para los ensayos clínicos, que permita a los pacientes acceder a información sobre los ensayos clínicos y participar consecutivamente en diferentes ensayos clínicos en distintos Estados miembros, independientemente de su país de origen o residencia, y que respete los principios universales de carácter ético, científico y técnico en función de los cuales se evalúan los ensayos clínicos. Estos principios fueron acordados por la Conferencia Internacional sobre Directrices de Armonización para las Buenas Prácticas Clínicas y se ajustan a los principios derivados de la Declaración de Helsinki sobre los Principios éticos para las investigaciones médicas en seres humanos, aprobada por la Asociación Médica Mundial. El CESE considera que el Reglamento debería hacer alusión a la Declaración de Helsinki no solo en los considerandos, sino también en el artículo 9.

3.7 El CESE estima que la creación de un área única sin fronteras de la UE para la realización de ensayos constituiría un cambio cualitativo que contribuiría de manera radical al atractivo de Europa como destino para la realización de ensayos clínicos y permitiría a los pacientes europeos acceder a los tratamientos más innovadores.

3.8 El CESE hace hincapié en que, para ayudar a hacer cumplir los plazos del mecanismo de aprobación tácita, es necesario

aclarar en el texto que el ensayo puede iniciarse en la fecha de notificación, a no ser que el Estado miembro pueda aducir motivos para no aceptar el ensayo clínico. Sin embargo, es evidente que los plazos del mecanismo de aprobación tácita mencionados en la propuesta de Reglamento son demasiado breves, por lo que deberían ampliarse.

3.9 El CESE reconoce que se requiere un mecanismo que permita a los comités de ética compartir sus conocimientos y aprender de la experiencia de los demás. La plataforma de una red de este tipo deberá coordinarse y financiarse a nivel de la UE. El CESE recomienda que la participación de los pacientes sea obligatoria, ya que una representación adecuada garantizará que en las decisiones se tengan en cuenta tanto sus intereses y realidades como su participación en los procedimientos de evaluación previstos en el artículo 9.

3.10 El CESE recomienda, asimismo, impulsar la cooperación entre comités de ética a fin de ayudar a los Estados miembros a ser más eficientes, realizar economías de escala y evitar la duplicación de esfuerzos. Este Reglamento debería facilitar la creación de estructuras estables que impliquen a todas las autoridades pertinentes de los Estados miembros y que se basen en proyectos piloto existentes y la consulta de una amplia gama de partes interesadas. Por lo tanto, el Reglamento sometido a examen debe sentar la base de la prosecución del apoyo de la Unión a dicha cooperación. Sentará las bases de una mayor eficiencia en la evaluación de los aspectos enumerados en el artículo 6, apartado 1 y en el artículo 7, apartado 1.

3.10.1 El CESE reconoce que el seguro para ensayos clínicos representa un coste elevadísimo para los promotores y que, en unos pocos años, puede dar lugar a nuevos aumentos del coste de los fármacos. No obstante, el intento de la Comisión Europea de reducir los costes del seguro de responsabilidad civil de los promotores no debería provocar una disminución de la seguridad de los participantes en caso de siniestro, lo cual podría producirse en caso de supresión del seguro obligatorio. El CESE se opone a una supresión general del seguro obligatorio, si bien coincide en que deberían autorizarse excepciones en determinadas circunstancias claramente definidas.

3.10.2 La creación de mecanismos nacionales de indemnización requiere una descripción más detallada, en particular en lo que se refiere a cómo y quién los financiaría. La creación de estos mecanismos plantea el riesgo de una cobertura financiera diferente en cada Estado miembro. Además, la existencia de diferentes sistemas de responsabilidad médica y de responsabilidad en relación con los productos, así como de diferentes normas de responsabilidad en los Estados miembros, podría provocar un posible deterioro de la situación en caso de daños causados a un sujeto.

3.11 La simplificación de los **informes de seguridad** y, más en particular, su **centralización** en la Agencia Europea de Medicamentos, será un logro muy importante que hará que disminuya la innecesaria carga de trabajo administrativa relacionada con la farmacovigilancia, maximizando al mismo tiempo la capacidad de la UE para detectar a tiempo toda evolución pertinente.

3.11.1 El CESE recomienda no introducir categorías de enfermedad específicas ni tipos de medicamentos en el Reglamento, que debería centrarse en garantizar la seguridad de los participantes y la fiabilidad de los datos obtenidos. La posibilidad de que se mencionen en el Reglamento enfermedades específicas con sus clasificaciones correspondientes es motivo de gran preocupación, puesto que generarían una sobrecarga de nuevas clasificaciones que, a su vez, crearían confusión entre los promotores y las autoridades nacionales competentes. Asimismo, existe el riesgo de que un amplio sistema de clasificación sea contrario al objetivo del Reglamento de simplificar y armonizar.

3.12 El CESE apoya la creación de un Grupo de Consulta y Coordinación sobre Ensayos Clínicos (GEC) como paso decisivo para garantizar una verdadera armonización de la investigación clínica en toda Europa. La participación en las reuniones de este grupo debería limitarse a las partes mencionadas en el artículo 81 a fin de optimizar su funcionamiento. No obstante, se debería garantizar a las partes interesadas en este Reglamento la posibilidad de plantear preguntas o temas de debate a este grupo de consulta. De esta manera, se lograría una mayor transparencia y un mayor equilibrio entre todas las partes interesadas que participen en los ensayos clínicos, incluidos los pacientes.

3.12.1 El CESE pide, por consiguiente, que se incluya el texto siguiente en el artículo 81, apartado 5: «A petición de un grupo de partes interesadas pertinentes, la Comisión someterá al GEC una o más preguntas que revistan importancia, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2, para su debate tan pronto como sea posible y, en caso necesario, que convoque una reunión del GEC para tal fin. En caso de que la Comisión se niegue a someter una pregunta al GEC o a convocar una reunión del GEC, conforme a lo solicitado por un grupo de partes interesadas, la Comisión enviará una carta de denegación motivada al solicitante. Cuando el GEC examine una pregunta conforme a esta disposición, la Comisión comunicará el resultado del debate al solicitante».

3.13 Si bien apoya la intención de la Comisión de reforzar las salvaguardias relativas al tratamiento de datos personales, el CESE subraya que es necesario un equilibrio apropiado entre los derechos de las personas y el uso seguro de los datos de los pacientes en la investigación en el ámbito de la salud. En particular, cuando los pacientes que participan en ensayos clínicos han dado su consentimiento amplio e informado, autorizando el uso de muestras y datos para futuras investigaciones, es necesario atenerse a las buenas prácticas clínicas y a los principios éticos relacionados con el uso de estos datos

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE apoya decididamente la creación de una **estructura de gobernanza única a escala europea para los ensayos clínicos** que facilite de manera significativa la investigación clínica en la UE y que sea una referencia y un objetivo en materia de modificación y revisión de este Reglamento.

4.2 El CESE pide que el Reglamento incluya disposiciones relativas a la **red de comités de ética**.

4.2.1 Los Estados miembros designarán a los miembros de dicha red y comunicarán sus datos y señas a la Comisión. Los miembros participarán y contribuirán a las actividades de la red, que se regirá por los principios de buena gobernanza, incluidas la transparencia, la objetividad, la independencia de los conocimientos, la equidad de los procedimientos, una consulta adecuada a las partes interesadas y una participación significativa de los pacientes en todas las etapas.

4.2.2 Los objetivos de la red de comités de ética consistirán en:

- a) apoyar la cooperación entre los comités u órganos de ética nacionales y locales a fin de racionalizar y armonizar los procedimientos de autorización de los comités de ética;
- b) respaldar el análisis de la naturaleza y el tipo de información que pueden intercambiarse;
- c) evitar la duplicación de las evaluaciones;
- d) garantizar la protección de los pacientes que participan en ensayos clínicos en la UE con arreglo a los mismos principios éticos universales;
- e) apoyar una armonización paneuropea de las cualificaciones y la formación de los miembros de los comités de ética.

4.2.3 El CESE está de acuerdo en que la financiación de esta red corra a cargo del Programa de Investigación de la UE. Solo las autoridades y organismos de la red que hayan sido designados como beneficiarios por los Estados miembros participantes podrán optar a la ayuda de la Unión.

4.3 El CESE reconoce que los **plazos** para añadir un nuevo Estado miembro no son competitivos y no se ajustan a los plazos que establece el artículo 7 para la elaboración de la parte II del informe de evaluación por parte de los Estados miembros afectados. Un nuevo Estado miembro afectado podrá manifestar su desacuerdo con la conclusión del Estado miembro declarante solamente en lo que respecta a la parte I por los siguientes motivos:

- a) diferencias significativas en la práctica clínica habitual entre el Estado miembro afectado y el Estado miembro declarante, que conllevarían que los sujetos de ensayo recibieran un tratamiento inferior al de la práctica habitual;
- b) infracción de la legislación nacional a la que hace referencia el artículo 86, en cuyo caso esta evaluación también debería ser posible en un plazo inferior a los 10 o 20 días propuestos, es decir, en diez días, y la posibilidad de suspender el plazo para obtener explicaciones adicionales debería ajustarse a los plazos que establecen el artículo 7 y el artículo 14, apartado 8 para la elaboración de la parte II del informe de evaluación por parte de los Estados miembros afectados.

4.4 En cuanto al procedimiento de evaluación, el CESE recomienda que cada Estado miembro evalúe la solicitud en lo que respecta no solo a las condiciones establecidas en el artículo 7, apartado 1, sino también al cumplimiento de los requisitos en materia de protección de los sujetos. A fin de evitar largos procedimientos de autorización de ensayos clínicos, que retrasarían el acceso de los pacientes a estos ensayos, el CESE propone la siguiente modificación de la primera frase del **artículo 7, apartado 2**: «Cada Estado miembro afectado deberá completar su evaluación, **incluyendo el dictamen del comité de ética nacional**, en un plazo de diez días a partir de la fecha de validación **conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4**».

4.5 Al final del **artículo 8, apartado 6**, debería añadirse la siguiente frase: «El promotor podrá iniciar inmediatamente el ensayo clínico el día de la notificación, a menos que el Estado miembro afectado manifieste su desacuerdo con arreglo al apartado 2».

4.6 A fin de garantizar la seguridad de los pacientes, el Comité insta a que se amplíen los plazos fijados en la propuesta

de Reglamento. En concreto, deberían ampliarse los plazos siguientes: en el artículo 5, apartado 2, de seis a catorce días; en el artículo 5, apartado 4, tercer párrafo, de tres a siete días; en el artículo 6, apartado 4, de diez a 25 días, de 25 a 35 días y de 30 a 40 días; y en el artículo 17, apartado 2, de cuatro a diez días.

4.7 Las normas de protección establecidas en los artículos 31 y 32 de la propuesta de Reglamento deberían basarse en las disposiciones de la Directiva 2001/20/CE o, al menos, prever una cláusula de no participación para los Estados miembros en lo que respecta a la protección de los grupos vulnerables.

4.8 En cuanto a la documentación relativa al **cumplimiento de las prácticas correctas de fabricación del medicamento en investigación** (anexo I, punto 6), el CESE hace hincapié en que la solicitud deberá ir acompañada de una declaración que confirme que tal documentación se encuentra en el expediente y está disponible para su inspección al objeto de garantizar la seguridad de los pacientes.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior

[COM(2012) 372 final - 2012/0180 (COD)]

(2013/C 44/18)

Ponente: **Jan LEMERCIER**

Los días 10 y 11 de septiembre de 2012, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron, de conformidad con los artículos 50 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior

COM(2012) 372 final — 2012/0180 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción y apoya la propuesta de Directiva de la Comisión sobre la gobernanza de las entidades de gestión colectiva de derechos digitales y la concesión de licencias multiterritoriales sobre la música dentro del mercado único.

1.2 Considera que el ámbito de aplicación está ciertamente bien elegido, debido a la importancia de la música en los mercados de contenidos culturales en línea, y podrá permitir adquirir conocimientos sobre un modo transfronterizo de gestión de derechos que pueda servir posteriormente de modelo, o al menos de inspiración, para la venta en línea de todo tipo de contenido multimedia y de libros.

1.3 El CESE ha tenido en cuenta el estudio de impacto ⁽¹⁾ y las reacciones de los medios profesionales y de los consumidores; comparte el punto de vista de que procede fijar un marco jurídico para las entidades de gestión y crear un tipo de «pasaporte europeo de licencias» para la música en línea.

1.4 Llama la atención sobre la necesidad de dar apoyo a las entidades de gestión colectiva en una fase transitoria, a fin de que las entidades de gestión colectiva se adapten a esta forma de gestión transfronteriza, que les plantea una serie de problemas técnicos y materiales que el CESE conoce.

1.5 Aprueba la base jurídica propuesta (artículos 50 a 54 del Tratado FUE), que se refiere a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en el mercado interior. En cuanto a la aplicación de la Directiva de servicios, debería reflexionarse que las entidades de gestión colectivas son entidades sin ánimo de lucro y presentan particularidades propias que las diferencian de las empresas.

1.6 Los creadores están, a menudo, en una situación de gran precariedad, pues su éxito es aleatorio y sus rentas resultan irregulares. Las sociedades de gestión colectiva pueden ayudar a los creadores a desarrollar acciones culturales, aportándoles su apoyo a los repertorios más frágiles y a los artistas que inician su carrera. Al estar basadas en el principio de la solidaridad, las sociedades de gestión colectiva aportan asistencia a los autores con dificultades y ayudan a la promoción de nuevos talentos. De hecho, las sociedades de gestión colectiva contribuyen de forma significativa al desarrollo de la escena cultural europea y al desarrollo de la economía cultural.

2. La propuesta de la Comisión

2.1 Según la Comisión, el acervo de la Unión vigente en materia de derechos de autor se circunscribe a la definición de los derechos de autor y los derechos afines a los derechos de autor, así como a sus limitaciones y excepciones y a las disposiciones correspondientes.

2.2 Muy pocas disposiciones de la Directiva sobre «derechos de autor» y de sus actos conexos ⁽²⁾ tratan la gestión colectiva de derechos, y ninguna de ellas establece un marco relativo al funcionamiento de las entidades de gestión colectiva. Como resultado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de las decisiones de la Comisión se han establecido y se siguen desarrollando normas imperativas relativas a su gobernanza y a la transparencia.

⁽¹⁾ SWD(2012) 204 final (únicamente en lengua inglesa) y SWD(2012) 205 final.

⁽²⁾ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información; diversos actos conexos –Directivas y Recomendaciones– entre ellos la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

2.3 Pero el derecho varía de un Estado miembro a otro; las normas relativas a las entidades de gestión son también diferentes, pero sobre todo las modalidades y las prácticas de control de la utilización de los fondos reunidos y su reparto en provecho de los beneficiarios varían considerablemente en la práctica, y a menudo carecen de transparencia. En algunos países se han podido constatar incluso prácticas cercanas al delito societario.

2.4 La finalidad de la propuesta es «instaurar un marco jurídico adecuado para la gestión colectiva de los derechos que son administrados por entidades de gestión colectiva en nombre de los titulares de derechos», estableciendo:

- «normas que garanticen una mejor gobernanza y una mayor transparencia de todas estas entidades, y
- fomentando y facilitando, al mismo tiempo, la concesión de licencias multiterritoriales de los derechos de los autores sobre sus obras musicales por las entidades de gestión colectiva que los representan.»

2.5 Solamente un acto jurídico apropiado a escala europea (en este caso, una Directiva) puede permitir alcanzar los objetivos así fijados, dentro del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2.6 El CESE aprueba los objetivos de la propuesta y las demás disposiciones jurídicas previstas para alcanzarlos. Aprueba también la base jurídica elegida para la Directiva –los artículos 50 y 51 a 54 del Tratado FUE– y el hecho de que la propuesta no tenga repercusiones presupuestarias.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ya se ha pronunciado ⁽³⁾ sobre la necesidad de establecer con carácter vinculante unas normas esenciales en materia de gestión colectiva de derechos y de funcionamiento de las entidades de gestión, con el fin de asegurar un reparto equitativo de los fondos recaudados en favor de los autores y otros beneficiarios y un funcionamiento transparente de la gestión; esta tendría que ser controlada por los miembros de las entidades de gestión y por una autoridad administrativa o judicial de auditoría independiente que haga público un informe periódico sobre las actividades de cada una de las sociedades de gestión, como ocurre ya en muchos Estados miembros.

3.2 El «espíritu» del proyecto de Directiva debería ajustarse al de la Directiva sobre los «derechos de autor», según el cual toda armonización de los derechos de autor y los derechos afines a los derechos de autor debería basarse en un nivel elevado de protección. Su protección contribuye, en efecto, a preservar y

desarrollar la creatividad en interés de los autores, los intérpretes o ejecutantes, los productores, la industria y el público en general.

3.3 La elección del mercado de la música mediante una propuesta legislativa puede explicarse por la importancia relativa de la música en el mercado europeo respecto de otras ofertas culturales y también por motivos técnicos, porque la música no requiere la adaptación lingüística de la oferta.

3.4 Quizá hubiese sido preferible presentar dos proyectos de Directiva, uno de alcance general sobre las entidades de gestión colectiva y otro sobre las licencias multiterritoriales para la distribución de la música en línea.

3.5 Sin embargo el CESE puede aceptar una directiva única, teniendo en cuenta el papel fundamental de las entidades de gestión colectiva en la difusión de la música; ellas son las que se encuentran mejor situadas para gestionar las licencias, recaudar las remuneraciones para los titulares de los derechos y encargarse de su reparto. Pero al elegir libremente confiar la gestión de sus derechos a una entidad de gestión colectiva, los titulares deben poder conservar la posibilidad de controlar su utilización y de comprobar si la gestión financiera es transparente y equitativa.

3.6 El CESE considera que unas normas de carácter voluntario, como piden las entidades de gestión, serían insuficientes para garantizar a los autores y a sus beneficiarios las reglas de gestión abiertas, claras y uniformes a las que aspiran. Unas reglas no vinculantes (*soft law*) contribuirían en la práctica al mantenimiento de una diversidad y una preponderancia excesiva de las reglas territoriales que dominan y fragmentan el mercado europeo de la difusión de contenidos culturales en línea.

3.7 El CESE considera que la Directiva constituye el acto adecuado, puesto que unifica el derecho al tiempo que permite a los Estados miembros proceder a realizar ajustes en su aplicación para tener en cuenta las circunstancias y particularidades nacionales.

3.8 Por lo que se refiere a las entidades de gestión, el CESE aprueba sin reservas la afirmación según la cual «es preciso adaptar la gestión colectiva de derechos en todos los sectores para mejorar la eficiencia, exactitud y transparencia del servicio prestado y la obligación de rendir cuentas a los miembros y usuarios». Estos requisitos se inscriben de forma muy natural en el contexto de la Agenda Digital para Europa y de la Estrategia Europa 2020 «para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», así como de las Comunicaciones de la Comisión tituladas «Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual» y «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea» y del seguimiento del «Libro Verde sobre la distribución en línea de obras audiovisuales en la Unión Europea».

⁽³⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 28 y DO C 318 de 29.10.2011, p. 32.

3.9 «La Recomendación 2005/737/CE de la Comisión relativa a la gestión colectiva transfronteriza de los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de los servicios legales de música en línea invitaba a los Estados miembros a promover un entorno reglamentario adaptado a la gestión de los derechos de autor y derechos afines para la prestación de servicios legales de música en línea y a mejorar las normas de gobernanza y transparencia de las entidades de gestión colectiva.»

3.10 Pero las Recomendaciones no son normas vinculantes; la propuesta de Directiva colma este vacío.

3.11 Además, «la presente propuesta complementa la Directiva 2006/123/CE, de 12.12.2006, relativa a los servicios en el mercado interior, cuyo objetivo es crear un marco jurídico que garantice la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios entre los Estados miembros. Las entidades de gestión colectiva, como proveedores de servicios de gestión colectiva, están sujetas a la Directiva 2006/123/CE». El CESE se interroga sobre la aplicación «mutatis mutandi» de la Directiva de Servicios, en su totalidad, a las entidades de gestión colectiva. Deberían estudiarse más profundamente las peculiaridades de estas entidades que carecen de ánimo de lucro.

3.12 Por consiguiente, el proyecto de Directiva fue diseñado de forma plenamente coherente con la legislación vigente y las perspectivas trazadas por los programas de desarrollo del mercado interior, conforme a los acuerdos internacionales de que son parte los Estados miembros; el CESE aprueba las disposiciones propuestas.

3.13 Al igual que la Comisión, el CESE, de forma congruente con sus anteriores dictámenes, es favorable a un marco de gobernanza y transparencia que codifique los principios en vigor y proporcione un marco reglamentario más elaborado en materia de gobernanza y transparencia, aumentando las posibilidades de control de las entidades de gestión colectiva. El examen anual de la gestión tanto por el conjunto de los afiliados como por una autoridad o institución independiente no puede más que garantizar una buena gobernanza.

3.14 Sin embargo, el CESE se pregunta por la capacidad técnica de muchas de las sociedades de gestión que operan en la actualidad en el territorio de la Unión para asumir sin dificultad la gestión de las licencias multiterritoriales.

3.15 Otro problema importante es el de la agregación de los repertorios; la Comisión propone un «pasaporte europeo» que facilitaría considerablemente esta agregación y, por consiguiente, la concesión de las licencias. Ello permitiría establecer «normas comunes [...] y crearía presión competitiva sobre las entidades para desarrollar prácticas más eficientes». El CESE coincide con este enfoque.

3.16 Aprueba igualmente la base jurídica del artículo 50 del Tratado FUE (antiguo artículo 44 del Tratado CE) relativo a la libertad de establecimiento, así como de los artículos 53 (antiguo 47 TCE) y 62 (antiguo 55 TCE), el último de los cuales remite a los artículos 51 a 54 del Tratado FUE sobre la libre prestación de servicios.

4. Observaciones particulares

4.1 Los derechos de autor y derechos afines deben favorecer la creación artística mediante la remuneración equitativa o proporcional de los titulares de estos derechos y sus herederos durante un período de 50 a 95 años, dependiendo de los derechos protegidos y de las leyes de los países miembros de la OMPI. Esa remuneración debería garantizarles una seguridad material suficiente para poder seguir creando. En la práctica, tanto en el sector de la música como en muchos otros, muy pocos autores pueden vivir de sus derechos, sobre todo por el funcionamiento de las entidades de gestión, que califican de opaco, y por el control de la producción y la distribución por parte de oligopolios multinacionales.

4.2 En la práctica, las cantidades adeudadas por los usuarios de las licencias son en su mayor parte recuperadas por las entidades nacionales o internacionales de recaudación y de gestión de los derechos, que las redistribuyen entre los autores afiliados:

— ya sea en función de las claves de reparto propias de cada entidad de gestión colectiva respecto de las recuperaciones a tanto alzado, fuente de la opacidad de su actividad,

— o en función de cuentas individuales, cuando los titulares de los derechos y las obras con licencia están identificados individualmente (esto se aplica a la distribución en línea, en la que toda la información necesaria se encuentra más fácilmente disponible).

4.3 Sin embargo, la parte que perciben realmente los titulares de derechos en Francia, por ejemplo, es generalmente de entre el 9 y el 10 % de los ingresos de la industria de la música, ya se trate de la venta de CD o de la distribución en línea, aunque los costes de la distribución en línea son mucho menores que los de la que no es en línea. Las productoras, en particular las «grandes», perciben un 50 % de sus ingresos fuera de línea y un 60 % en línea, respectivamente; el coste operativo que perciben las entidades de gestión colectiva es a menudo muy elevado, y la afiliación obliga a los afiliados a conceder a la entidad la exclusividad sobre todas sus obras. Muchas veces los productores cobran también a los autores unos gastos de publicidad o de otro tipo que reducen su parte aún más.

4.4 El CESE señala que el proyecto de Directiva responde a las necesidades de armonización del mercado interior, según la base jurídica elegida, y al mismo tiempo a las exigencias de transparencia, equidad y control de la gestión formuladas por los titulares de los derechos, así como de remuneración equitativa de los afiliados, por lo que se refiere a las entidades de gestión colectiva; son muchísimos los afiliados que consideran que nunca reciben nada, mientras que un pequeño número de afiliados se reparten la parte del león⁽⁴⁾; pero también señala que los desiguales contratos impuestos por las «grandes» de la edición y la distribución de la industria de la música siguen vigentes y siguen impidiendo a la mayoría de los autores y titulares de derechos percibir una remuneración justa por su

⁽⁴⁾ Senat.fr/lc/lc30_mono.html – estudio comparativo sobre las sociedades de gestión colectiva en Europa.

trabajo. El proyecto legislativo es por tanto incompleto, a los ojos del Comité, para garantizar una verdadera promoción de la cultura y las obras literarias y artísticas mediante una remuneración adecuada de sus autores y creadores.

4.5 Se trata finalmente de disposiciones «de mínimos», que dejan a los Estados miembros un amplio margen de transposición para que puedan responder mejor a las necesidades de los autores y creadores y promover mejor la cultura y su difusión. El CESE no puede así compartir el análisis de determinadas asambleas legislativas que consideran que el proyecto de Directiva no respeta la subsidiariedad al ser demasiado prescriptivo y detallado. Además, invita a la Comisión a estudiar la manera de que los autores puedan beneficiarse efectivamente de la reducción de los costes de distribución en el caso de la difusión de música en línea, puesto que el aumento de ingresos está monopolizado por un solo operador del mercado, que espera así compensar la disminución de los ingresos de la distribución fuera de línea. Las «grandes», en efecto, mediante contratos desiguales y un intenso «lobbying» a favor de una legislación sobre los intercambios en línea muy represiva, se esfuerzan por mantener una «economía de la escasez» respecto de Internet que les permite una distribución masiva ilimitada a unos costes muy bajos.

4.6 Los artistas deberían tener un mejor control de la promoción de sus obras en línea y de los ingresos que éstas generan. Deberían ser capaces de poder distribuir directamente determinadas obras, de forma gratuita o a bajo coste, con fines de promoción; Internet ha hecho posible nuevas fuentes de financiación de las obras de los autores, como la solicitud de financiación de futuras producciones a los propios oyentes. La Directiva debería dar un mayor control y más oportunidades a los autores.

4.7 El CESE considera adecuado que el artículo 38 invite a los Estados miembros a adoptar sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva.

4.8 El título II trata del primer bloque de la Directiva, el de la organización y el funcionamiento de las entidades de gestión colectiva de todo tipo. El capítulo 5 del título II (artículos 17 a 20) trata de forma satisfactoria los requisitos de transparencia y las obligaciones de información, cuestiones sobre las que el CESE insiste especialmente.

4.9 Unas disposiciones complementarias refuerzan aún más las obligaciones de transparencia. El artículo 8 trata en particular de la función de supervisión, que ofrece a los miembros la garantía de una buena gestión; el CESE apoya las disposiciones establecidas en este sentido. El título IV, relativo a la resolución de litigios (artículos 34 a 40), que incluye los procedimientos de reclamación (artículo 37), completa de forma efectiva las disposiciones relativas al funcionamiento de las entidades de gestión colectiva, que permiten a los miembros impugnar la gestión de sus derechos cuando la consideren deficiente.

4.10 Por lo que se refiere a los criterios propuestos para no imponer las licencias multiterritoriales a las entidades de gestión colectiva de pequeño tamaño, el CESE constata que el mercado corre el riesgo de que se produzcan concentraciones, lo que podría producir falseamientos de competencia en perjuicio de los operadores de menor tamaño, como es el caso de determinados países de escasa población, o de determinadas minorías nacionales, en los que la contribución a las culturas de Europa puede requerir medidas particulares de apoyo para la participación en el mercado europeo de licencias. El CESE considera que, por esos motivos de diversidad cultural, en virtud del artículo 107 del TFUE, las entidades de gestión colectiva de pequeño tamaño de esos países deberían poder disfrutar de ayudas públicas, con el fin de poder evaluar directamente sus catálogos a nivel europeo y ofrecer ellas mismas licencias multiterritoriales.

4.11 Son pertinentes las disposiciones previstas para evitar los conflictos de intereses y para garantizar la transparencia y la eficacia de la gestión, así como la información a los miembros de las entidades de gestión colectiva; en particular lo es el artículo 9, que establece las obligaciones de las personas que aseguran la gestión efectiva de las entidades de gestión colectiva.

4.12 El título III (artículos 21 a 33) trata de las licencias europeas en el ámbito de la música en línea. El artículo 21 (Concesión de licencias multiterritoriales en el mercado interior) establece el principio del control efectivo del cumplimiento de los requisitos del título III por las autoridades competentes (véase su definición en el artículo 39).

4.13 El artículo 22 (Capacidad de tramitar licencias multiterritoriales) se refiere a las disposiciones centrales del segundo bloque. Las entidades de gestión colectiva competentes para conceder licencias multiterritoriales deben disponer de capacidad suficiente para procesar por vía electrónica, de manera eficiente y transparente, los datos necesarios para la administración de tales licencias, proceder a la facturación a los usuarios, recaudar los ingresos de derechos y distribuir los importes correspondientes a los titulares de los derechos. El CESE aprueba las condiciones pormenorizadas (apartado 2) y su carácter de mínimos, pero señala las dificultades prácticas que se encontrarán a la hora de evaluar si tienen o no carácter dirimente.

4.14 Los requisitos para las entidades de gestión colectiva son necesarios. El artículo 23 (Transparencia de la información sobre los repertorios multiterritoriales) exige que «la información [incluya] las obras musicales representadas, los derechos representados, en su totalidad o en parte, y los Estados miembros representados», y el artículo 24 (Exactitud de la información sobre los repertorios multiterritoriales) exige a las entidades de gestión colectiva que establezcan los «procedimientos que permitan a los titulares de derechos y a otras entidades de gestión colectiva impugnar el contenido de los datos contemplados en el artículo 22, apartado 2, o la información facilitada de conformidad con el artículo 23». El CESE considera que la entidad de gestión colectiva debe aceptar todo medio legal de prueba y que debe proceder, en su caso, a realizar sin demora las correcciones necesarias.

4.15 La necesidad de que las entidades de gestión colectiva deban controlar la utilización de los derechos por los proveedores a los que hayan concedido una licencia multiterritorial las obliga a ofrecerles la posibilidad de declarar por vía electrónica la utilización efectiva de los derechos mediante un método que tenga en cuenta normas o prácticas sectoriales voluntarias. El CESE aprueba la posibilidad de negarse a aceptar las declaraciones presentadas en un formato propietario si han previsto que se utilice una norma sectorial para el intercambio electrónico de datos.

4.16 El CESE señala que el recurso a una normalización abierta y libre, también en el caso de la facturación en línea (artículo 25), constituiría una solución adecuada y aceptable en toda circunstancia, y ello tendría que precisarse aquí.

4.17 El CESE aprueba los requisitos impuestos por el artículo 25 en materia de facturación: con exactitud y sin demora tras la notificación de la utilización efectiva de la licencia multiterritorial, así como la obligación de disponer de procedimientos adecuados que permitan al proveedor impugnar la exactitud de la factura. Los pagos a los titulares de derechos deben hacerse conforme a los criterios de exactitud y puntualidad (artículo 26). El CESE aprueba los requisitos detallados de información de los titulares de derechos que acompañan al pago, así como la justificación de los honorarios percibidos.

4.18 El CESE también apoya las disposiciones de los artículos 27 y 28 y del artículo 29 (Obligación de representar a otra entidad de gestión colectiva para la concesión de licencias multiterritoriales), que permiten a una entidad de gestión colectiva que no conceda ni se ofrezca a conceder licencias multiterritoriales de derechos en línea sobre obras musicales de su propio repertorio pedir a otra entidad de gestión colectiva que cumpla los requisitos de la Directiva la celebración de un acuerdo de representación en relación con esos derechos.

4.19 El CESE pide que se aclare su redacción: ¿se trata de la obligación de aceptar el mandato en las circunstancias previstas en el artículo 29, apartado 1, o no?

4.20 El CESE aprueba también las disposiciones relativas a la concesión de licencias multiterritoriales del artículo 30 (Acceso a la concesión de licencias multiterritoriales), del artículo 31 (Concesión de licencias multiterritoriales por filiales de entidades de gestión colectiva) y del artículo 32 (Condiciones aplicables a la concesión de licencias en los servicios en línea).

4.21 El CESE está de acuerdo con la excepción (artículo 33) según la cual los requisitos del título III no se aplican a las entidades de gestión colectiva que, basándose en la agregación voluntaria de los derechos requeridos, concedan una licencia multiterritorial de los derechos en línea exigidos por un organismo de radiodifusión para sus programas de radio o televisión.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 443/2009 a fin de definir las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos

[COM(2012) 393 final – 2012/0190 (COD)]

y la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 510/2011 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos comerciales ligeros nuevos

[COM(2012) 394 final – 2012/0191 (COD)]

(2013/C 44/19)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 11 de septiembre de 2012, de conformidad con los artículos 92 (1) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y del Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 443/2009 a fin de definir las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos

COM(2012) 393 final — 2012/0190 (COD)

y la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 510/2011 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos comerciales ligeros nuevos

COM(2012) 394 final — 2012/0191 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485° pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En sus dictámenes, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) siempre ha apoyado todas las iniciativas de la Comisión para la reducción de las emisiones de CO₂, con el objetivo de conseguir una Europa libre de carbono antes de 2050, para lo cual el sector del transporte debería reducir sus propias emisiones en un 60 %.

1.2 El CESE recuerda que, en febrero de 2011, el Consejo Europeo confirmó el objetivo de la UE de reducir, antes de 2050, las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95 % respecto a los niveles de 1990 ⁽¹⁾. Según el Grupo Inter-gubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, los países desarrollados deben alcanzar colectivamente los objetivos de reducción, teniendo en cuenta los esfuerzos necesarios por parte de los países en desarrollo. Esto debería permitir la reducción de las emisiones en un 50 % a nivel mundial antes de 2050 siguiendo un objetivo de reducción para el período posterior a Kioto en un marco jurídico global que deberá adoptarse antes de 2015 y aplicarse a partir de 2020.

1.3 El CESE comparte la opinión de establecer objetivos cada vez más rigurosos para la lucha contra el cambio climático, principalmente para el sector del transporte en carretera, que supone el 24 % de las emisiones totales de la UE de anhídrido carbónico (CO₂), que es el principal gas de efecto invernadero (GEI) y que ha aumentado casi un 23 % entre 1990 y 2010. Esta tendencia no es sostenible a la luz de la política climática de la Unión Europea.

1.4 El CESE apoya las modificaciones de ambas propuestas, si bien subraya la necesidad de actuar de manera armonizada y eficiente para garantizar un empleo seguro y competitivo de los recursos, así como para suprimir todos los obstáculos que se interponen en el mercado interior del transporte, fomentar tecnologías limpias y modernizar las redes de transporte. El CESE pide que los reglamentos se adopten rápidamente y que en ellos se tengan en cuenta sus propuestas.

1.5 El CESE considera muy importante fijar objetivos a largo plazo también a partir de 2020, para no perder la competitividad del mercado único. El Comité apoya la perspectiva de

⁽¹⁾ COM (2011) 885 final.

establecer, antes de 2014, nuevos objetivos para después de 2020, siempre y cuando se lleve a cabo una rigurosa y profunda evaluación de impacto. El CESE recomienda una revisión de los objetivos antes de 2017, a la luz del desarrollo de las tecnologías, de las previsiones sobre la evolución del mercado y de las exigencias de la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero. Las empresas reclaman, con razón, un marco normativo estable y anticipado que se debe conjugar con la posibilidad concreta de conseguir objetivos muy ambiciosos.

1.6 Al igual que en sus anteriores dictámenes, el CESE recomienda elaborar un modelo de internalización en el cálculo de CO₂ de todas las emisiones relacionadas con la producción de automóviles. La huella del CO₂ debería tenerse en cuenta porque afecta a todo el ciclo de vida de los automóviles.

1.7 El CESE aprecia la propuesta de la Comisión de evaluar antes de 2014 el parámetro de utilidad que cabrá adoptar. En efecto, hace tiempo que sostiene la conveniencia de anteponer la huella a la masa, para sostener el desarrollo de vehículos de menor impacto ambiental, más ligeros y con un consumo inferior.

1.8 El CESE solicita a la Comisión que considere de nuevo la propuesta relativa a la función lineal (porcentaje de inclinación) y recuerda que un porcentaje del 60 % equivale a un excedente de 4,6 gramos de CO₂ para los turismos. Cuanto más se aproxima el porcentaje al 100 %, más se prefieren los vehículos pesados.

1.9 Para los vehículos comerciales ligeros, la Comisión ha adoptado una propuesta con una inclinación del 100 %, en virtud de la cual los fabricantes de vehículos comerciales ligeros (VCL) con una masa elevada soportarán menos cargas.

1.10 El CESE es favorable a la política seguida para las primas por exceso de emisiones a partir de 2020, con una armonización a 95 euros por gramo de CO₂ para los automóviles y los VCL, y considera que dichas primas deben asignarse a actividades dirigidas a reforzar la industria del automóvil.

1.11 El CESE estima esencial mantener el liderazgo mundial en materia de movilidad; por ello, una introducción tardía y poco ambiciosa de las nuevas tecnologías podría condenar al sector del transporte de la Unión Europea a un declive irreversible en un mercado mundial en rápida evolución.

1.12 El CESE recomienda la adopción de un etiquetado en el que consten las características técnicas de las emisiones de los diferente modelos, que sea comparable, claro y exhaustivo sobre todas las emisiones nocivas. Hay que cambiar el actual sistema, que da a los Estados miembros la facultad de elegir el etiquetado. Hace falta un sistema de etiquetado único en Europa y, a ser posible, acordado con los demás socios internacionales. Actualmente, el mismo vehículo puede recibir diferentes etiquetas sobre emisiones, según el Estado miembro si, por ejemplo, adopta el sistema de la «*relative label*» (etiqueta relativa), en lugar

de optar por el sistema de la «*absolute label*» (etiqueta absoluta) que adoptaría toda persona con sentido común y que se basa en el valor absoluto de las emisiones producidas, y no en la comparación con los competidores en el segmento correspondiente.

1.13 Por lo que respecta a los objetivos futuros, el CESE recomienda para los VCL una adaptación gradual al *lead time* del sector (7-10 años en lugar de los 5-7 años que se exige a los turismos). Las características productivas de los VCL no permiten una adaptación tan rápida de los diseños, sobre todo en una situación de crisis del mercado muy aguda en diversos países.

2. Las propuestas de la Comisión

2.1 El 11 de julio de 2012, la Comisión Europea adoptó dos propuestas de modificación de los Reglamentos (CE) n° 443/2009 y (UE) n° 510/2011, a fin de definir las modalidades que permitan conseguir el objetivo de 2020 de reducir las emisiones de CO₂ de los turismos y de los vehículos comerciales ligeros.

2.2 La Comisión pretende conseguir de aquí a 2020 los siguientes objetivos:

- 147 g de CO₂/km, por término medio, para los vehículos comerciales ligeros nuevos
- 95 g de CO₂/km para los turismos nuevos.

2.3 Para conseguir ese objetivo en el horizonte de 2020, la Comisión propone las siguientes modalidades para los turismos nuevos:

- la propuesta mantiene como parámetro de utilidad la masa del vehículo en orden de marcha;
- la curva de valores límite sigue siendo lineal, con una inclinación del 60 % respecto al parque de referencia, que se mantiene en el parque de 2006 en consonancia con la curva de valores límite de 2015;
- entre 2020 y 2023 se introducirán supercréditos para los turismos que emitan menos de 35 g de CO₂/km con un multiplicador de 1,3 y limitándose a una cifra acumulada de 20 000 vehículos por fabricante mientras esté vigente el régimen;
- el objetivo respecto a las excepciones para los fabricantes especializados se actualiza para 2020;
- los fabricantes responsables de menos de 500 matriculaciones de turismos nuevos por año están exentos de la obligación de tener el objetivo de reducir las emisiones de CO₂;
- se contempla una mayor flexibilidad en el calendario de las decisiones de concesión de excepciones para los pequeños fabricantes;

— se mantienen las ecoinnovaciones cuando se aplique un procedimiento de ensayo revisado;

— la prima por exceso de emisiones se mantiene en 95 EUR por g/km y por vehículo.

2.4 Para conseguir ese objetivo en el horizonte de 2020, la Comisión propone las siguientes modalidades para los vehículos comerciales ligeros:

— el parámetro de utilidad sigue siendo la masa del vehículo en orden de marcha;

— la curva de valores límite sigue siendo lineal, con una inclinación del 100 % respecto al parque de referencia;

— los fabricantes responsables de 500 matriculaciones de vehículos comerciales ligeros nuevos por año están exentos de la obligación de cumplir su objetivo de emisiones específicas;

— se contempla una mayor flexibilidad en el calendario de las decisiones de concesión de excepciones para los pequeños fabricantes;

— se mantienen las ecoinnovaciones cuando se aplique un procedimiento de ensayo revisado;

— la prima por exceso de emisiones se mantiene en 95 EUR por g/km y por vehículo.

2.5 Los objetivos fijados permitirán reducir las emisiones medias de los turismos nuevos, que pasarán de 135,7 g de CO₂/km en 2011 a 95 g de CO₂ por km en 2020, con un objetivo obligatorio de 130 g de CO₂/km en 2015. Las emisiones de las furgonetas se reducirán de 181,4 g de CO₂/km en 2010 (último año del que se dispone de datos) a 147 g CO₂/km en 2020, con un objetivo obligatorio de 175 g de CO₂/km en 2017.

3. Introducción

3.1 Al igual que en sus anteriores dictámenes acerca de las propuestas legislativas sobre las acciones humanas que causan un aumento de las emisiones de CO₂, el CESE suscribe el objetivo de establecer límites cada vez más estrictos en materia de reducción de los gases de efecto invernadero, y considera que adaptar el comportamiento de los fabricantes y consumidores es fundamental para atenuar los efectos del cambio climático. Por ello, en este contexto, no se puede prescindir de cualquier intervención razonable que lleve a la reducción concreta de emisiones por parte de los turismos y los vehículos comerciales ligeros, ya que juntos representan cerca del 15 % de todas las emisiones de CO₂ de la UE, incluidas las emisiones provocadas por el suministro de combustible.

3.1.1 El CESE considera esencial reforzar la legislación europea para después de 2020, a fin de mantener el liderazgo mundial de la tecnología, en razón sobre todo de sus considerables inversiones en innovación, en combinación con un mercado interior exigente.

3.1.2 El CESE apoya con convicción las modificaciones del marco legislativo en materia de reducción de las emisiones de anhídrido carbónico de los turismos y VCL nuevos a partir de 2020 que tengan objetivos claros fijados por una legislación eficiente, que ofrezcan una dirección precisa y estable para las inversiones que más tarde fomentarán la innovación por parte de los fabricantes de vehículos y de los proveedores de componentes y que refuercen aún más la ventaja competitiva de la industria europea del sector.

3.1.3 El CESE considera que la introducción de normas modernas y unificadas permitirá una mejor vigilancia del mercado para generar un clima de sana competitividad entre los fabricantes europeos de tecnologías más eficientes en el plano del consumo y de las emisiones.

3.1.4 El CESE subraya que las medidas propuestas se traducirán en un ahorro neto para el consumidor: del análisis de la Comisión se deduce que los objetivos para 2020 son viables y económicamente sanos. Los objetivos estimados son eficientes desde el punto de vista de los costes, la tecnología está fácilmente disponible en el mercado y su aplicación debería imprimir un impulso al empleo, reportando beneficios a los consumidores y a la industria.

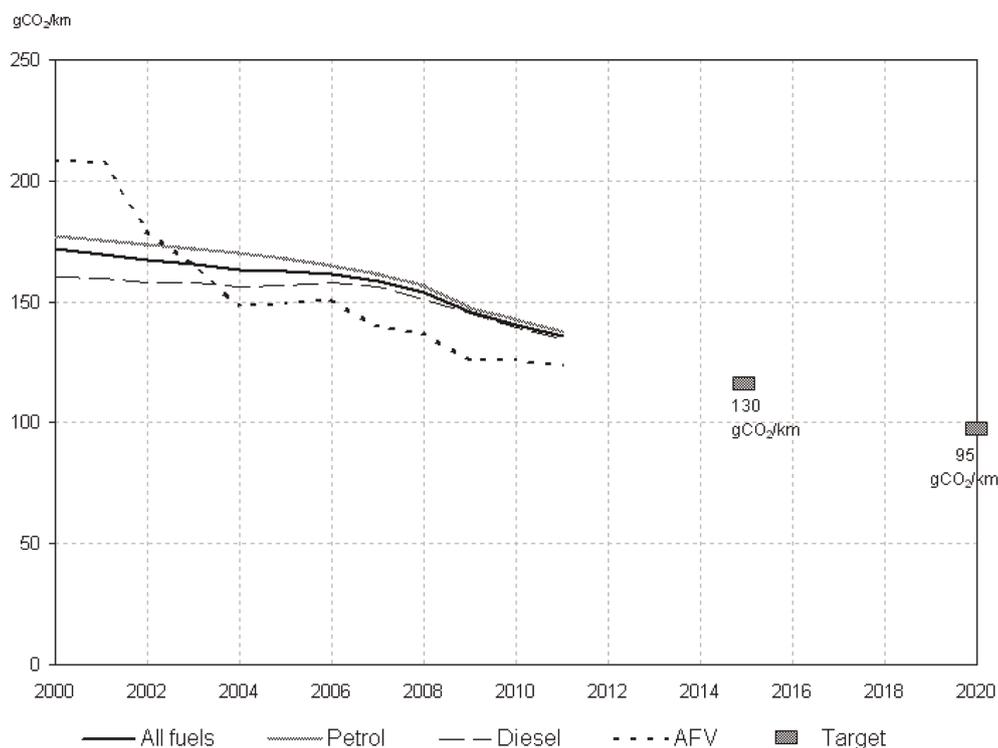
4. Observaciones

4.1 Turismos - COM (2012) 393 final

4.1.1 El CESE recuerda que los turismos son responsables de cerca del 12,5 % de las emisiones totales de CO₂ en la Unión Europea. La cantidad de CO₂ emitida es directamente proporcional a la cantidad de carburante consumida; por consiguiente, los vehículos que emiten poco anhídrido carbónico son más eficientes en el consumo de combustible y más económicos durante su ciclo de vida.

4.1.2 En los últimos cinco años, el mercado de los turismos se ha resentido considerablemente de la actual crisis. Con respecto al mismo período de 2011, las nuevas matriculaciones han disminuido un 7,6 % en los primeros nueve meses de 2012, y un 10,8 % en el mes de septiembre.

4.1.3 El CESE observa con satisfacción el curso de las políticas seguidas y la toma de conciencia por parte de los consumidores, como ponen de relieve los recientes estudios de la Agencia Europea de Medio Ambiente. Los nuevos vehículos matriculados tienden a producir menos emisiones y casi han conseguido en 2012 el objetivo intermedio para 2015.

Evolución de las emisiones de CO₂ para los nuevos automóviles por tipo de carburante (UE-27) ⁽²⁾

4.1.4 El CESE considera fundamental recurrir al análisis costes/beneficios a fin de conocer el ahorro neto para los consumidores. Por cada turismo nuevo, se ahorrará una media de unos 340 euros de combustible durante el primer año, con un total estimado que oscila entre 2 904 y 3 836 euros en el ciclo de vida de los turismos (trece años) respecto al objetivo intermedio de 2015.

4.2 El CESE reitera la propuesta de adoptar la huella como parámetro de utilidad, en lugar de la masa. Las ventajas que ello reportaría son:

- mayor reducción de las emisiones;
- reducción de la masa de los vehículos;
- considerable ahorro de carburante;
- desarrollo de los materiales e investigación;
- fomento de un consumo más sobrio, que prime la funcionalidad y la eficiencia.

4.3 El CESE considera que la decisión de mantener la función lineal en el 60 % va en dirección contraria a la intención anunciada de mejorar en mayor medida el perfil de las emisiones de los automóviles fabricados. El compromiso político contraído protege a unas cuantas empresas europeas, pero perjudica al conjunto de los ciudadanos.

4.4 Vehículos comerciales ligeros - COM (2012) 394 final

4.4.1 El CESE recuerda que los vehículos comerciales ligeros (VCL) son responsables de cerca del 1,5 % de las emisiones totales de CO₂ en la Unión Europea. La cantidad de CO₂ emitida es directamente proporcional a la cantidad de carburante consumida; por consiguiente, los vehículos que emiten poco anhídrido carbónico son más eficientes en el consumo de combustible y más económicos durante su ciclo de vida.

⁽²⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/monitoring-co2-emissions-from-new>

4.4.1.1 El carburante para los VCL representa cerca de un tercio del coste de propiedad, estimado en cerca de 2 400 euros al año en diésel.

4.4.1.2 Las emisiones de los VCL aumentaron un 26 % entre 1990 y 2010.

4.4.2 El mercado de los VCL se ha resentido considerablemente de la crisis económica de los últimos años, y las nuevas matriculaciones sufrieron su peor reducción en 2009 (-29,5 %) pero, al contrario que en el sector de los turismos, la tendencia ha sido al alza en 2010 (+8,7 %) y 2011 (7,5 %). En los diez primeros meses de 2012 aún se ha producido una caída de las ventas del 10,6 %.

4.4.3 El CESE considera que, al transponer los efectos del Reglamento sobre los turismos a los VCL, la propuesta sometida a examen subestima las diferencias existentes entre los turismos y los VCL, como:

- el ciclo de desarrollo y producción más largo que el de los turismos;
- la finalidad de estos vehículos, utilizados para una actividad económica para la que la eficiencia y solidez del motor y el consumo de carburante suelen representar la partida más importante de los costes operativos de tal actividad. No es casualidad que el 97 % de la flota de VCL circule con diésel;
- el perfil de los compradores, ya que más del 90 % son pymes artesanales muy sensibles a las variaciones de los costes.

4.4.4 El CESE considera fundamental recurrir a un análisis costes/beneficios que tenga en cuenta, por una parte, el incremento de los costes que supondrá adaptar los nuevos vehículos y los nuevos VCL a las normativas y, por otra, el ahorro neto para los consumidores. Por cada VCL nuevo, se ahorrará una media de unos 400 euros de combustible durante el primer año, con un total estimado que oscila entre 3 363 y 4 564 euros en el ciclo de vida de los VCL (trece años) respecto al objetivo intermedio de 2017.

4.4.5 Por todo ello, el CESE, pese a confirmar la necesidad de reducir las emisiones de CO₂, se declara partidario de una nueva adaptación gradual de los objetivos futuros adecuada al lead time del sector (7-10 años en lugar de los 5-7 años que se exige a los turismos).

4.5 Información y estandarización

4.5.1 Al igual que la Comisión, el CESE considera que los usuarios finales deben disponer de información fiable, clara y comparable sobre el ahorro económico y las ventajas medioambientales de los vehículos que compra.

4.5.2 Un instrumento que se ha revelado sumamente eficaz es el etiquetado. El CESE recomienda a la Comisión que exa-

mine la posibilidad de ampliar la obligación de etiquetado en materia de emisiones, calculadas según el principio del ciclo de vida (LCA). Una información clara, exhaustiva, accesible y, sobre todo, que se comprenda fácilmente, permitiría a los consumidores elegir con conocimiento de causa, generando un círculo virtuoso de buenas prácticas.

4.5.3 La actual Directiva 1999/94 no impone requisitos precisos, sino solo un «mínimo» de información al respecto que ha dejado amplia libertad interpretativa a los diferentes Estados miembros. En efecto, algunos han utilizado la «*relative label*» (etiqueta relativa) que facilita información ambigua sobre el segmento al que pertenece el vehículo, sin indicación precisa de las emisiones de ese medio. Con este sistema se induce a error al consumidor, ya que este, al ver una etiqueta de primera categoría, se ve inducido a pensar que el vehículo produce pocas emisiones, cuando en realidad el dato es relativo, ya que está comparado solo con los de su categoría. Así, un vehículo del segmento F, de lujo, podría emitir cinco veces más que un utilitario y, sin embargo, recibir la calificación A, mientras que el utilitario podría recibir la calificación D al compararlo con su segmento. La Comisión, al igual que ha efectuado, por ejemplo, con los electrodomésticos, debería indicar lo que querría toda persona con sentido común: una «*absolute label*» (etiqueta absoluta) que, por ejemplo, dé la calificación A a los vehículos que emitan menos de 100 g/km, y la B a los que emiten entre 101 y 120 g/km, con las indicaciones precisas de las emisiones de cada uno y con los mismos colores en toda Europa.

4.5.4 El CESE aprueba las medidas adoptadas para difundir la información destinada a los consumidores.

4.5.5 El CESE apoya todas las iniciativas en materia de educación de los consumidores que se emprendan en un futuro para que los consumidores elijan con conocimiento de causa vehículos con pocas emisiones de CO₂ y se obtengan beneficios económicos como consecuencia del ahorro que conseguirán con el tiempo.

4.5.6 El CESE observa con satisfacción que se pide a los operadores que prosigan sus esfuerzos en materia de investigación y desarrollo, a fin de garantizar inversiones en nuevas tecnologías para vehículos ecológicos, y señala que será esencial mantener la propuesta de la Comisión Europea de invertir 80 000 millones de euros previstos en el presupuesto del programa Horizonte 2020 para el período 2014-2020.

4.5.7 Energía

4.5.7.1 El CESE subraya la idea de desarrollar una estrategia que favorezca medios de transporte (turismos y VCL) ecológicos para luchar contra las emisiones de CO₂.

4.5.7.2 El CESE recomienda la posibilidad de transformar progresivamente el parque automovilístico europeo para llegar a cero emisiones, ya que ello permitirá conseguir los objetivos fijados a largo plazo.

4.5.8 Productos sostenibles

El CESE ha subrayado en reiteradas ocasiones la importancia capital del desarrollo sostenible para el futuro de Europa. Por consiguiente, apoya las orientaciones facilitadas por la Comisión para que los productos sean más duraderos, así como para fomentar la generalización del diseño ecológico para todos los productos, principalmente de los que utilizan recursos fósiles.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)»

[COM(2012) 286 final]

(2013/C 44/20)

Ponente: **Béatrice OUIIN**

El 19 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)»

COM(2012) 286 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2012.

En su 485º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 104 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la estrategia con vistas a erradicar la trata de seres humanos y manifiesta su deseo de colaborar. Sin embargo, destaca que el término «erradicación» parece poco realista, habida cuenta de la amplitud actual del fenómeno, el ambiente de relativa tolerancia que lo envuelve y la carencia de recursos destinados a combatirlo.

1.2 El Comité destaca que esta estrategia no puede aplicarse sin la ayuda activa de la sociedad civil, que está en contacto con las víctimas. Las asociaciones de apoyo a las víctimas necesitan medios financieros para llevar a cabo su tarea.

1.3 El Comité propone que se distinga la trata de seres humanos con fines de explotación sexual de los otros tipos de trata de seres humanos (trabajo, mendicidad, matrimonios de conveniencia, tráfico de órganos) para que a todo el mundo le quede claro qué es lo que hay que combatir en cada caso. Propone que se cree una etiqueta para las ciudades hostiles a la explotación sexual de mujeres o niños.

1.4 Asimismo, el Comité desea que haya un tratamiento diferenciado para los niños (Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño).

1.5 Los Estados europeos deberían ratificar rápidamente el Convenio de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, así como todos los convenios internacionales relativos a este asunto.

1.6 El Comité insiste en que la protección de las víctimas sea suficiente para permitirles reintegrarse en la legalidad de la sociedad de la que han sido excluidas (protección cuando presentan denuncia, acceso a la vivienda, a la atención sanitaria, etc.). Para que esta integración sea viable debería brindar a las

víctimas la oportunidad de encontrar trabajo en un mercado laboral integrador apoyado por financiación pública.

1.7 La lucha contra la trata de seres humanos debe considerarse una política transversal, con una auténtica política social, además de la represión del tráfico. Hay que crear sinergias con las demás estrategias, como la que promueve la integración de los gitanos, la lucha contra la pobreza, contra la toxicomanía, contra los abusos sexuales a los niños, etc.

2. Introducción

2.1 La esclavitud no es algo limitado a los libros de historia, existe todavía y en los países más desarrollados. La persistencia e incluso el aumento de la trata de seres humanos en su territorio es una gangrena que socava los fundamentos democráticos de la Unión Europea. Cuando en unos Estados de derecho hay personas que venden a otras con fines de explotación sexual, de trabajo o de mendicidad forzosa, o actualmente de tráfico de órganos o para contraer matrimonios de conveniencia, cuando estos delincuentes traficantes obtienen ingresos considerables, lo que se menoscaba es la credibilidad de los principios de respeto de los derechos humanos que la Unión se ha comprometido a difundir por todo el mundo.

2.2 La trata de seres humanos está prohibida por el artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, que adopta un enfoque global y hace hincapié en los derechos humanos y en las víctimas e integra la dimensión de género, debería permitir combatirla mejor cuando la hayan transpuesto los Estados miembros de aquí al 6 de abril de 2013. Otros instrumentos jurídicos relativos al derecho de las víctimas, la igualdad entre hombres y mujeres, la explotación sexual de los niños o los empleadores que contratan a sabiendas a naturales de terceros países en situación irregular, también permiten luchar contra los traficantes de seres humanos.

2.3 Todos estos instrumentos jurídicos, fragmentados, pueden solaparse o provocar repeticiones inútiles, y en conjunto no constituyen una política, por lo que es necesario adoptar una estrategia para establecer prioridades, colmar las lagunas y dar coherencia a los distintos textos. Tal es el objeto de la estrategia que nos ocupa.

2.4 Una de las cosas que cabe constatar en la situación actual es que existe una gran distancia entre la afirmación de los principios y la realidad de los hechos. En lo que atañe a los principios, tanto la Unión Europea como los Estados miembros y los ciudadanos se muestran muy firmes contra la trata de seres humanos, que se califica de esclavitud moderna. En la realidad, cualquier ciudadano, trabajador social, médico, policía, representante elegido, etc., puede cruzarse con las víctimas (chicas extranjeras muy jóvenes que se prostituyen en las calles de las ciudades europeas, niños que se dedican a la mendicidad) o participar indirectamente en la explotación de seres humanos comprando productos tan baratos que cabe imaginar que al menos en algún momento de su cadena de fabricación ha habido trabajo forzoso. En la realidad de los hechos existe una gran tolerancia colectiva, un gran silencio en torno a la trata de seres humanos. La mayoría de la gente cierra los ojos, no quiere ver, no se siente concernida, y sin embargo todo el mundo debería actuar.

2.5 En el texto sometido a examen, la Comisión propone una estrategia de acción para conseguir mayor eficacia, que el Comité, que ya se pronunció en este sentido respecto a la propuesta de Directiva ⁽¹⁾, no puede sino respaldar.

2.6 Esta estrategia no tendrá éxito a menos que la sociedad civil sea el socio principal. En este ámbito, las organizaciones de la sociedad civil son las que mejor comprenden esta cuestión cuando se trata de ayudar a detectar a las víctimas y actuar a favor de la prevención. La policía, la justicia, las inspecciones de trabajo, etc. son indispensables, pero si los servicios estatales pudieran erradicar por sí solos la trata de seres humanos, esta ya habría desaparecido. En este sentido, la única forma de ser eficaces es que las organizaciones de la sociedad civil participen en la puesta en marcha de la estrategia. Las organizaciones que se ocupan de ayudar a las víctimas necesitan apoyo financiero.

2.7 El texto propone cinco prioridades: detectar, proteger y asistir a las víctimas; reforzar la prevención; perseguir a los traficantes; mejorar la coordinación y cooperación entre los principales interesados y la coherencia de las políticas; responder a las nuevas tendencias, especialmente la utilización de Internet por parte de las redes delictivas.

3. Observaciones del Comité

3.1 El Comité se ha pronunciado ya en varios dictámenes sobre cuestiones relacionadas con la trata de seres humanos, entre otros en los relativos a la explotación sexual de los niños ⁽²⁾, los derechos de las víctimas ⁽³⁾ o el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ DO C 51 de 17.2.2011, pp. 50–54.

⁽²⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 138–144.

⁽³⁾ DO C 43 de 15.2.2012, pp. 39–46.

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.6.2012, pp. 134–141.

Detectar a las víctimas

3.2 En su dictamen de octubre de 2010, el Comité hizo hincapié en la protección de las víctimas cuando son reconocidas como tales. Todo el problema estriba en este reconocimiento y en la carga de la prueba por parte de personas vulnerables, que no hablan la lengua, están vigiladas por quienes las explotan, tienen miedo, no conocen sus derechos y no saben a quién dirigirse. Para posibilitar una mayor escucha se debería avanzar en la detección de las víctimas. Algunas organizaciones sindicales han emprendido acciones piloto para formar a los trabajadores que podrían estar en contacto con las víctimas del trabajo forzoso, con el fin de detectarlas y saber cómo abordarlas, acompañarlas y protegerlas. Los poderes públicos y las asociaciones deberían hacer el mismo trabajo con las personas susceptibles de estar en contacto con las víctimas de la trata con fines de explotación sexual (casi el 80 % de las víctimas). Es preciso divulgar de forma mucho más amplia los instrumentos disponibles, los cursos de formación, las directrices y las guías de procedimientos para saber cómo y adónde dirigirse en caso de sospecha de trata de seres humanos.

3.3 Hay que invertir la tendencia actual: cuando una víctima se dirige a una asociación de apoyo, muy a menudo se la envía a otra asociación considerada más competente. De este modo, hay víctimas que deben explicar su historia a decenas de personas antes de recibir ayuda de verdad. En cambio, se debería conseguir que todo el mundo se sintiera capacitado para escuchar y ayudar a las víctimas. Para ello es necesario estar informado, formado y equipado para saber qué hay que decir y cómo hay que actuar, y conseguir que las asociaciones y servicios sociales trabajen en red.

3.4 También es necesario aplicar tratamientos especializados a las víctimas, en particular en el caso de los niños. El interés superior del menor debe ser el principio rector. La lucha contra la mendicidad forzada de los niños gitanos se debe incluir en la estrategia europea de integración de los gitanos.

Reforzar la prevención

3.5 El Comité acoge favorablemente que se haga hincapié en la dimensión de género. En efecto, casi el 80 % de las víctimas son de sexo femenino, y la mayoría de ellas se ven condenadas a la prostitución forzosa. La explotación sexual representa efectivamente el 76 % del tráfico de seres humanos. La persistencia de este tráfico con fines de explotación sexual pone de relieve la desigualdad entre hombres y mujeres. El hecho de que se traslade a mujeres, a menudo jóvenes, a las ciudades más ricas de la Unión Europea para prostituirlas plantea la cuestión de la imagen que tienen los clientes de estas mujeres (y de las mujeres en general), y echa a perder las acciones que se desarrollan en otros ámbitos para establecer la igualdad entre hombres y mujeres.

3.6 Por consiguiente, el Comité recomienda que la trata de seres humanos con fines de explotación sexual se distinga claramente de aquella con fines de trabajo forzoso, mendicidad forzosa y tráfico de órganos, y también de la explotación sexual de los niños. La mayor parte de la trata de seres humanos (el 80 %) tiene que ver con la explotación sexual. Por eso es importante nombrarla, es importante para que quede claro contra qué se lucha. Parece como si los traficantes vivieran en una nebulosa lejana e inaccesible, pero los clientes y las víctimas son personas con las que todos nos cruzamos en las calles de las ciudades europeas.

3.7 Reforzar la prevención significa ante todo combatir la demanda. Mientras haya clientes seguirá habiendo traficantes. Para reducir la demanda es necesaria una educación en la igualdad entre hombres y mujeres desde la infancia y en todos los ámbitos, y también, por tanto, una mayor mezcla de sexos en el entorno laboral. Cuando el empleo es mixto, cuando hombres y mujeres practican los mismos oficios y acceden a los mismos niveles de responsabilidad, es más difícil fantasear con imágenes deformadas de las mujeres y verlas como objetos de consumo sexual que pueden comprarse. Es esencial una educación sexual que tenga en cuenta la dimensión afectiva y de la dignidad humana. Si los padres guardan silencio sobre las relaciones sexuales, los jóvenes irán a buscar la información en Internet y correrán el riesgo de recibir imágenes negativas que pueden influir en su concepción futura de las relaciones entre hombres y mujeres.

3.8 Si la dimensión de género es importante, también hay que diferenciar entre niños y adultos. Es necesario recordar que las relaciones sexuales con menores son delito. Hay que dedicar a ello medios tanto más importantes cuanto que, con la proliferación de sitios de Internet pornográficos que difunden imágenes de niños, algunos adultos llegan a olvidar o hacer caso omiso de las leyes. Asimismo, los niños deben recibir educación sexual y es preciso explicarles el respeto que se les debe ⁽⁵⁾.

3.9 Prevenir también es luchar contra la pobreza que expulsa a la gente de sus países y contra los contrabandistas de personas que se aprovechan de ello. Atraídos por el sueño de acceder a la opulencia occidental, los inmigrantes ilegales en situación de vulnerabilidad, sin documentación, sin dinero, sin poder comunicarse, con el miedo de ser detenidos por la policía, se encuentran a merced de los traficantes que los reducen a la esclavitud, aunque hayan llegado por su propia voluntad y nadie los haya sacado a la fuerza de su país.

3.10 En cuanto al trabajo forzoso, su aumento resulta preocupante. Hay que afrontar los abusos clarificando el estatuto del trabajo *au pair* o del que realizan los peregrinos para algunas instituciones religiosas, pues la frontera entre el voluntariado y el trabajo forzoso es a veces imprecisa.

Perseguir a los traficantes

3.11 En su dictamen anterior el Comité insistía en el aspecto financiero de las investigaciones, lo que sigue estando de actualidad. En efecto, este tipo de delincuencia es uno de los más lucrativos. Los beneficios anuales que produce a escala mundial la explotación de las víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso se estiman en 31,6 millardos de dólares (USD). De esta suma, 15,5 millardos (es decir, el 49 %) se generan en las economías industrializadas ⁽⁶⁾. Las investigaciones financieras a

nivel europeo representan una parte esencial de la persecución de los traficantes. El Comité preconiza confiscar los bienes generados por la trata de seres humanos y utilizar estos fondos para indemnizar a las víctimas y luchar contra la trata.

3.12 La protección de las víctimas, teniendo en cuenta la dimensión de género, constituye un reto que hay que afrontar. Resulta primordial el papel que desempeñan las víctimas para llevar a término los procesos penales contra los traficantes, y para ello deben sentirse seguras. Su protección debe incluir también el acceso a la vivienda, a la atención sanitaria y a la seguridad personal. Para que esta integración sea viable debería brindar a las víctimas la oportunidad de encontrar trabajo en un mercado laboral integrador gracias a la financiación pública, para que puedan adquirir experiencia y hábitos laborales como un requisito previo para su rehabilitación y para una buena transición al mercado laboral abierto. Tras haberse visto obligadas a vivir marginadas, debe ayudarse a las víctimas a integrarse en la legalidad de la sociedad.

3.13 Hay que firmar convenios con los Estados de origen de los inmigrantes ilegales para ayudarles a luchar con más eficacia contra los contrabandistas de seres humanos, a los que no se persigue por la trata de seres humanos pese a que alimentan las redes criminales de posibles víctimas.

Mejorar la coordinación, la cooperación y la coherencia

3.14 El Comité acoge favorablemente el proyecto de coalición de empresas europeas contra la trata de seres humanos. El compromiso de las empresas es esencial para luchar contra el trabajo forzoso en terceros países, pero también en la Unión Europea. Esta coalición debería ampliarse a las pequeñas empresas subcontratadas por grandes grupos en los sectores donde se conoce la importancia del trabajo en negro: restauración, construcción, agricultura. La lucha contra la trata de seres humanos es una parte fundamental de la responsabilidad social de las empresas, que también atañe al trabajo ilegal o al trabajo forzoso en los terceros países, a todos los subcontratistas en todas las fases de la cadena de producción. Como los procesos están globalizados, es fundamental el papel de las empresas multinacionales en la comprobación de cómo se fabrican todos los productos que utilizan.

3.15 Asimismo, los acuerdos comerciales deberían incluir explícitamente cláusulas que prohíban la circulación de bienes y servicios resultantes del trabajo forzoso.

3.16 En los servicios, en particular los servicios domésticos, se sabe que la esclavitud no ha desaparecido. En junio de 2011, la OIT adoptó el Convenio 189, «Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos» ⁽⁷⁾, que constituye un

⁽⁵⁾ DO C 24 de 28.1.2012, pp. 154-158.

⁽⁶⁾ Patrick Belser, «Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits» (Trabajo forzoso y tráfico de seres humanos: cálculo de beneficios), documento de trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.

⁽⁷⁾ Convenio de la OIT que, de momento, no ha sido ratificado por ningún Estado europeo (los únicos dos países que lo han ratificado son Uruguay y Filipinas).

instrumento de lucha contra los abusos. El CESE recomienda que los 27 Estados miembros ratifiquen rápidamente este convenio, así como todos los instrumentos internacionales relativos a la trata de seres humanos ⁽⁸⁾.

3.17 El Comité es favorable a la creación de una plataforma de la sociedad civil, lo que puede permitir que cada asociación potencialmente concernida y dotada de los conocimientos técnicos necesarios aporte información y formación sobre la dimensión de la trata de seres humanos.

3.18 Resultan esenciales la existencia de ponentes nacionales y una mejor recogida de datos. La recogida de datos debe unificarse para que cada Estado proceda de la misma manera. Dado que tendrán la responsabilidad principal sobre la lucha contra la trata de seres humanos, los ponentes nacionales podrán coordinar la acción de los diferentes servicios y asociaciones concernidos, que no siempre trabajan en común: inmigración, protección de la infancia y la juventud, inspección del trabajo, asociaciones de lucha contra la violencia dirigida a las mujeres, etc. Europol deberá desempeñar un importante papel, porque para los traficantes no existen las fronteras.

3.19 Coordinar las acciones exteriores de la UE y mencionar explícitamente la trata de seres humanos en los acuerdos de libre comercio no puede sino llamar la atención sobre este fenómeno, muy a menudo disimulado o subestimado.

3.20 Al estar más cerca de las realidades sobre el terreno, los poderes públicos locales, y en particular los ayuntamientos de las grandes ciudades, están especialmente bien situados para luchar contra la explotación sexual ilegal de las víctimas de la trata. El Comité recomienda la creación, por parte de una autoridad independiente, de una etiqueta que distinga a las ciudades más hostiles a la trata de seres humanos y más movilizadas en contra de la prostitución y la mendicidad forzosa. Existen «etiquetas» sobre la calidad del aire o del agua. ¿Acaso no es igualmente importante el entorno humano?

3.21 Es indispensable evaluar la eficacia de la financiación de la UE, así como elaborar, difundir y traducir guías de buenas prácticas y procedimientos eficaces adaptados a los diferentes actores: policía, justicia, ayuntamientos, asociaciones, etc.

Responder a las nuevas tendencias

3.22 La captación de víctimas y clientes a través de Internet es un nuevo riesgo. Es necesario analizarla y contraatacar utilizando Internet y las redes sociales para difundir un discurso de responsabilidad y respeto de la dignidad humana. Sería una lástima poner de relieve únicamente los peligros, sin duda reales, de Internet, cuando esta nueva herramienta puede también utilizarse para impulsar la difusión de mensajes positivos y ser un medio de prevención.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Protocolo adicional a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en particular de mujeres y niños, Recopilación de los Tratados, vol. 2237, p. 319; Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (STCE n° 197), Varsovia, 16.5.2005; Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, Nueva York, 18 de diciembre de 1979, Recopilación de los Tratados, vol. 1249, p. 13; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, Recopilación de los Tratados, vol. 1577, p. 3; Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (n° 29); Convenio de la OIT sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n° 105); Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n° 182).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas»

[COM(2012) 79 final]

(2013/C 44/21)

Ponente: **Franco CHIRIACO**

El 29 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas»

COM(2012) 79 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 125 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera necesario que la Unión Europea continúe garantizando un adecuado nivel de intervención pública en la promoción de la innovación agrícola. Así, el CESE estima necesario garantizar una mejor coordinación entre políticas de investigación en sentido estricto y políticas agrarias a favor de la innovación, con referencia particular a las financiadas por la PAC. Asimismo, el CESE considera que el debate sobre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» puede brindar la oportunidad de realizar una aportación al proceso de reforma de la política agrícola común después de 2013.

1.2 El CESE pide que la estrategia promovida con la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» preste una atención adecuada al objetivo del reforzamiento y la consolidación del sector de la transformación industrial europea. Solo adecuando de manera correcta los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria se podrá garantizar, al mismo tiempo que se incrementa la oferta agrícola europea, una adecuada valorización y un acceso seguro al mercado de las producciones primarias europeas.

1.3 El CESE cree necesario promover una reflexión sobre el indicador propuesto por la Comisión para la valoración de la eficacia de las acciones CIE en términos de sostenibilidad. De hecho, aun reconociendo la contribución decisiva que una funcionalidad satisfactoria del suelo puede proporcionar a la sostenibilidad, el CESE considera necesario utilizar otros indicadores de eficacia que permitan valorizar la contribución que algunas prácticas agrícolas puedan aportar, en particular, a la conservación de los recursos naturales.

1.4 El CESE considera que la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» no deberá descuidar el apoyo a la aplicación de

innovaciones organizativas que permitan optimizar las relaciones entre los actores de las redes agroalimentarias nacionales y europeas. Para evitar la desaparición de las actividades agrícolas en muchas zonas rurales europeas son también objetivos cruciales mejorar el funcionamiento de las cadenas agroalimentarias de abastecimiento, recuperar el poder de negociación de los operadores agrícolas y un reparto más equitativo del valor entre los protagonistas de las redes agroalimentarias

1.5 El CESE pide a la Comisión que asegure una adecuada participación e implicación de los representantes de la asociación económica, social e institucional agrícola en la gobernanza de la CIE a fin de promover la máxima eficacia y eficiencia de las actividades que lleven a cabo.

1.6 El CESE considera que el enfoque CIE ejercerá efectos positivos solamente si los grupos operativos son capaces de transformarse efectivamente en sujetos capaces de iniciar procesos de desarrollo con objetivos mensurables, dejando de ser simplemente nuevas cooperaciones dedicadas a solicitar financiación pública. El CESE, asimismo, está de acuerdo con la propuesta formulada por la Comisión Europea de garantizar una adecuada coordinación de los diversos grupos operativos del CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» mediante la creación de una red de CIE en el ámbito de la red rural europea.

1.7 El CESE opina que la iniciativa CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» representa una contribución importante para la innovación en la agricultura a través de la puesta en red de los operadores y la conexión entre los lugares de creación de la innovación y los de adopción. El CESE considera que este enfoque permitirá disponer de instancias intermedias que conectan a los diversos actores implicados en las trayectorias de

innovación. El CESE considera que el impacto del CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» dependerá en realidad de la implicación activa de intermediarios de innovación (*innovation brokers*) capaces de crear y consolidar relaciones de cooperación para la innovación entre numerosos y diversos actores.

1.8 El CESE considera prioritario integrar las iniciativas de los grupos operativos de las CIE con acciones en el ámbito del relevo generacional, de la asistencia técnica, de la formación, en particular para los jóvenes agricultores, del apoyo a las inversiones estructurales, de la promoción y de la valorización de las producciones agrícolas, de la creación de nuevas salidas comerciales (por ejemplo, cadenas más cortas) y de la diversificación de las rentas de las empresas mediante un acceso prioritario a los recursos existentes en los programas de desarrollo rural.

1.9 El CESE pide que se activen medidas específicas que garanticen la coordinación y las sinergias entre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» y las otras CIE «Materias primas» y «Eficiencia del agua en Europa».

2. Las cooperaciones de innovación europea (CIE)

2.1 En la Comunicación *Iniciativa emblemática de Europa 2020. La Unión por la innovación*, la Comisión Europea propone cooperaciones de innovación europea (CIE) ⁽¹⁾. La Comisión considera que las CIE contribuirán a resolver diversos problemas de gran importancia para la sociedad, entre los que figura el de hacer disponibles alimentos sanos o de alta calidad gracias a métodos productivos sostenibles.

2.2 Hasta la fecha, la Comisión Europea ha promovido una primera cooperación experimental en materia de envejecimiento activo y saludable ⁽²⁾. Paralelamente se han presentado las tres propuestas de cooperación siguientes:

- materias primas ⁽³⁾;
- productividad y sostenibilidad agrícolas ⁽⁴⁾;
- eficiencia del agua en Europa ⁽⁵⁾.

2.3 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha manifestado ya su interés en lo que concierne a la cooperación europea en estos ámbitos. No obstante, ha recordado las numerosas medidas y procedimientos generales que se han tomado ya al respecto. De hecho, el CESE ha señalado la necesidad de tener en cuenta estas experiencias para dar un seguimiento a las

⁽¹⁾ COM(2010) 546 final: «Iniciativa emblemática de Europa 2020: Unión por la innovación».

⁽²⁾ COM(2012) 83 final: «Llevar adelante el Plan Estratégico de Aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable».

⁽³⁾ COM(2012) 82 final: «Disponer de materias primas para el futuro bienestar de Europa - Propuesta de cooperación de innovación europea sobre las materias primas».

⁽⁴⁾ COM(2012) 79 final: «Cooperación de Innovación Europea "Productividad y sostenibilidad agrícolas"».

⁽⁵⁾ COM(2012) 216 final: «Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua».

iniciativas emprendidas. El CESE considera que toda la labor realizada hasta la fecha por la Comisión y por otras partes interesadas deberá ser reconocida, consolidada y utilizada en la creación de nuevas iniciativas. El CESE recomendaba a este respecto que las nuevas medidas e instrumentos propuestos se armonizaran para hacerlos compatibles con los procesos ya emprendidos, evitar las complicaciones y duplicaciones adicionales y respetar la necesaria continuidad, seguridad jurídica y estabilidad ⁽⁶⁾. Por último, el CESE pedía que se garantizara el principio de voluntariedad, una geometría variable, la transparencia y una forma de gobernanza clara que sea fácil de administrar en la aplicación de las cooperaciones europeas para la innovación ⁽⁷⁾.

3. Síntesis de la Comunicación

3.1 La Comisión Europea ha presentado, en el marco de la iniciativa *Unión para la innovación*, una Comunicación para promover una nueva cooperación europea destinada a la innovación en el ámbito de la «Productividad y sostenibilidad agrícolas».

3.2 La Comisión Europea señala dos objetivos de la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas»:

- **promover la productividad y la eficiencia** del sector agrícola para que la reciente tendencia a la ralentización del incremento de productividad se invierta antes de 2020, y
- **garantizar la sostenibilidad de la agricultura** para lograr antes de 2020 un nivel satisfactorio de funcionalidad de los suelos.

En este sentido, la CIE se propone contribuir a la fructífera interrelación entre la investigación y la tecnología de punta y las partes interesadas, es decir, los agricultores, las empresas, la industria, los servicios de asesoría y las ONG.

4. Consideraciones generales

4.1 El CESE apoya la iniciativa promovida por la Comisión para lanzar cooperaciones de innovación europea (CIE) y está de acuerdo en particular con la decisión de la Comisión de dedicar una iniciativa específica de la CIE al tema de la «Productividad y sostenibilidad agrícolas». El CESE considera que esta iniciativa puede representar una interesante ocasión también para promover una reflexión entre las partes interesadas agroalimentarias destinada a determinar los objetivos prioritarios estratégicos de desarrollo para la agricultura europea con vistas a 2050. A este respecto, el CESE invita a la Comisión a que tenga en cuenta algunas de las propuestas que ha formulado en dictámenes precedentes ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «Unión por la innovación» (DO C 132 de 3.5.2011, p. 39, punto 3.5)

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre «Unión por la innovación» (DO C 132 de 3.5.2011, p. 39, punto 4.4)

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre «El futuro de los jóvenes agricultores en Europa» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 19-24, punto 3.5), Dictamen del CESE sobre «El papel de la mujer en la agricultura y en las zonas rurales» (DO C 299 de 4.10.2012, p. 29-33).

4.2 El CESE considera que uno de los principales desafíos para el futuro de la agricultura consiste en determinar un modelo productivo que permita conciliar la producción agrícola con el respeto al medio ambiente y la sostenibilidad. El logro de este objetivo se complica por algunos elementos que concurren para definir el escenario que caracteriza últimamente al sector agroalimentario a nivel mundial. Las fluctuaciones de los precios de los productos agrícolas, la financiarización del sector, la creciente utilización de productos agrícolas con fines energéticos y las implicaciones de la crisis económica mundial representan graves obstáculos para la introducción de nuevas prácticas agrícolas más productivas y sostenibles. A este respecto, el CESE, al tiempo que señala la importancia de la investigación y de la innovación, considera que la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» puede aportar una importante contribución a la hora de afrontar este desafío decisivo para el futuro de la agricultura europea.

4.3 El CESE subraya que la eficacia en términos de competitividad del conjunto del sistema agroalimentario europeo se ve influida de manera decisiva por la contribución que realizan los sectores de la transformación industrial y de la comercialización alimentaria. A este respecto, el CESE invita a la Comisión a que no minusvalore la contribución que la importación de materias primas agrícolas aporta a los resultados económicos conseguidos por las redes agroalimentarias europeas. En este sentido, la estrategia promovida por la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» deberá dedicar la atención adecuada al objetivo de reforzar y consolidar el sector de la transformación industrial europea. Solo adecuando de manera correcta los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria se podrá garantizar al mismo tiempo que se incrementa la oferta agrícola europea, una correcta valorización y un seguro acceso al mercado de las producciones primarias europeas.

4.4 El CESE señala que en la Comunicación objeto de examen la Comisión no propone ninguna definición del concepto de productividad en agricultura. Una reflexión sobre este concepto en la agricultura debe partir necesariamente de una definición compartida del *output* agrícola. En una serie de dictámenes⁽⁹⁾ el CESE viene subrayando la importancia de preservar el modelo agrícola europeo (MAE) recordando cómo los ciudadanos de la Unión son conscientes de las diversas funciones de la agricultura (producción de alimentos y fibras, protección del medio ambiente y del desarrollo rural, contribución a la habitabilidad de las zonas rurales, desarrollo territorial equilibrado, calidad alimentaria y bienestar animal). Por ello, el CESE considera que todo esfuerzo por promover y mejorar la productividad de la agricultura debería centrarse en el objetivo de valorizar su carácter multifuncional, promoviendo un desarrollo equilibrado del sector y sin descuidar ninguno de los *output* del MAE.

4.5 El CESE estima asimismo que el concepto de productividad agrícola no debería pasar por alto la valorización de la

contribución que los diversos factores proporcionan a la producción. En realidad, muchos análisis realizados sobre la productividad agrícola tienden a valorar exclusivamente la contribución de los factores técnicos (suelo, agua, fertilizantes, productos fitofarmacéuticos, semillas), olvidando subrayar la contribución fundamental que representa el factor humano, sobre todo, en la realización de producciones de calidad. Por ello, el CESE considera que no será posible definir una estrategia de promoción de la valorización de la productividad en la agricultura sin adoptar acciones idóneas (formación, seguridad) que permitan mejorar la calidad del trabajo agrícola.

4.6 En relación con la aplicación de la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas», el CESE considera oportuno promover una reflexión también sobre el concepto de sostenibilidad para tener en cuenta las peculiaridades del MAE, así como las evoluciones y los desafíos que caracterizan el escenario mundial. En cuanto a la relación entre agricultura y sostenibilidad, el CESE desea recordar ante todo la contribución que la multifuncionalidad aporta al logro de este objetivo. A este respecto, el CESE considera oportuno señalar que la multifuncionalidad es un rasgo peculiar e inherente a la agricultura y que, por tanto, debe protegerse y fomentarse también desde la óptica de promover el desarrollo sostenible.

4.7 El CESE recuerda los notables progresos alcanzados en el sector agrícola europeo en lo que respecta a los tres componentes del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental). No obstante, el CESE recuerda que el desarrollo sostenible no podrá garantizarse sin dedicar una atención adecuada a la dimensión institucional de la sostenibilidad. Por ello, el CESE quiere poner de manifiesto la necesidad de promover, también mediante las acciones de «Productividad y sostenibilidad agrícolas» en el marco de la CIE, un nivel adecuado de participación y de implicación de todos los actores del sector agrícola para maximizar la contribución que el MAE puede aportar al objetivo del desarrollo sostenible.

4.8 El CESE está de acuerdo con la decisión de la Comisión de señalar la sostenibilidad de la agricultura como uno de los objetivos prioritarios de la CIE. A este respecto, el CESE considera no obstante necesario promover una reflexión sobre el indicador propuesto por la Comisión para la valoración de la eficacia de las acciones CIE en términos de sostenibilidad. El CESE, de hecho, aun reconociendo la contribución decisiva que una funcionalidad satisfactoria de los suelos puede proporcionar a la sostenibilidad, considera necesario utilizar otros indicadores de eficacia que permitan valorizar la contribución que algunas prácticas agrícolas puedan proporcionar, en particular, a la conservación de los recursos naturales.

4.9 Por último, el CESE considera que conviene promover una profundización del concepto de innovación en la agricultura que permita resaltar y considerar las peculiaridades del MAE. Durante los años sesenta y ochenta, gracias a las innovaciones introducidas por la revolución verde, se ha registrado un claro incremento de la producción agrícola. Esta mejora de la productividad se ha logrado no obstante en detrimento de la sostenibilidad medioambiental de la agricultura debido al uso cada vez más abundante de productos químicos (fertilizantes,

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE sobre «La reforma de la Política Agrícola Común en 2013» (DO C 354 de 28.12.2010, p. 35-42),
Dictamen del CESE sobre «La PAC en el horizonte de 2020» (DO C 191 de 29.06.2012, p. 116-129),
Dictamen del CESE sobre «El futuro de la PAC» (DO C 132 de 3.5.2011, p. 63-70).

herbicidas y plaguicidas) y de carburantes para las labores mecanizadas. Aunque el CESE tiene el convencimiento de que la seguridad alimentaria representa un derecho humano fundamental, considera que el modelo de la revolución verde no representa la solución de futuro para afrontar este desafío global de importancia crucial. En este sentido, los procesos innovadores en la agricultura deberán tender a sostener una estrategia orgánica de desarrollo para el sector que, centrada en el uso eficiente de todos los factores de producción (suelo, agua, mano de obra, energía) y en la valorización de las producciones de calidad, apoye el carácter multifuncional de la agricultura.

4.10 El CESE es un convencido defensor de la importancia de valorizar y defender el MAE. De hecho, es necesario reconocer el carácter multifuncional de la agricultura valorizando la contribución que puede aportar al objetivo de garantizar un desarrollo sostenible. Esta ampliación de las funciones y de las tareas asignadas a la agricultura determina la necesidad de replantear las estrategias innovadoras que se aplican en este sector. El CESE considera que es preciso redefinir los límites y ámbitos de intervención recordando las crecientes interacciones existentes entre la agricultura y los demás sectores productivos. En este sentido, las estrategias de intervención innovadora deberán ser cada vez menos sectoriales y encauzarse cada vez más hacia ese conjunto de actividades que se engloban bajo el nombre de «bioeconomía».

4.11 El CESE pide a la Comisión que no descuide ninguna forma de innovación potencialmente aplicable al sector agrícola. Sin minusvalorar la importancia de garantizar un apoyo adecuado a la creación y difusión de la innovación de procesos en la agricultura, el CESE pide que se preste una mayor atención a las innovaciones aplicables en el ámbito de las fases de comercialización, y las relacionadas con la experimentación de nuevas formas de organización de las empresas y de las destinadas a optimizar las relaciones entre los actores de las redes agroalimentarias nacionales y europeas.

4.12 En relación con las innovaciones de productos, el CESE recuerda la creciente atención manifestada por instancias privadas en relación con el desarrollo, la difusión y la comercialización de los llamados *functional foods*. El CESE, sin descuidar la importancia económica y sanitaria de estos nuevos tipos de producto, señala la necesidad de sostener procesos de innovación de la producción que, integrando la iniciativa privada, tengan en cuenta en mayor medida la necesidad de producir beneficios sustanciales para el conjunto de la colectividad.

4.13 El CESE considera que la Comisión ha asignado objetivos muy ambiciosos a la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas». El CESE estima que para garantizar los mejores resultados a la iniciativa es necesario asegurar las máximas sinergias entre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» y las diversas políticas de la UE (empresarial, de acciones por el clima,

las políticas intersectoriales, económicas, financieras y fiscales, de empleo y derechos sociales, de energía y recursos naturales, de medio ambiente, de consumidores y sanidad, de relaciones y asuntos exteriores, regionales y de desarrollo local, así como de ciencia y tecnología). A este respecto, deberá ponerse especial cuidado en garantizar coherencia entre la iniciativa CIE y los contenidos e instrumentos de la Política Agrícola Común.

4.14 El CESE considera importante subrayar el impacto que las decisiones de política comercial de la UE pueden tener en lo que se refiere a la productividad de los sectores agrícolas. Para los cultivos proteaginosos, por ejemplo, la decisión de la UE de reducir las formas de apoyo ha provocado una pérdida de competitividad para los operadores europeos del sector. El CESE considera que este caso pone de manifiesto que la mejora de la productividad de algunos sectores agrícolas no depende exclusivamente de aumentar los recursos transferidos al sector sino que puede conseguirse también adoptando medidas comerciales eficaces. Conviene señalar que, con vistas a garantizar la rentabilidad de los agricultores, es necesario que toda política encaminada a incrementar la productividad agrícola se corresponda con intervenciones que garanticen el necesario acceso al mercado del incremento en la cantidad de las producciones agrícolas realizadas.

4.15 El CESE recuerda que el mundo en su conjunto y los países individualmente han obtenido enormes beneficios del aumento de la productividad en la agricultura. Buena parte de estos beneficios debe atribuirse al progreso tecnológico resultante de las inversiones públicas dedicadas a los ámbitos de la investigación y del desarrollo en el sector agrícola. No obstante, las pruebas empíricas de que se dispone indican que los beneficios han sido muy superiores a los costes. El CESE considera necesario que la Unión Europea continúe garantizando un adecuado nivel de intervención pública para promover la innovación agrícola. Así, el CESE estima necesario garantizar una mejor coordinación entre políticas de investigación en sentido estricto y políticas agrarias a favor de la innovación, con referencia particular a las financiadas por la PAC. Debe mejorarse la contribución que los pagos directos disociados del primer pilar y las medidas estructurales de desarrollo rural pueden aportar a la difusión del progreso técnico.

4.16 El CESE señala que el debate sobre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» coincide con el debate sobre el nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE, aunque en este momento no se conoce todavía con certeza el importe de los recursos que la UE se propone destinar a la realización de las diversas políticas de la UE. El CESE considera importante que la UE, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, sostenga adecuadamente los programas de investigación y de innovación realizados a nivel europeo. Con respecto al sector agrícola, el CESE pide que se garantice al menos la asignación de 5 100 millones de euros expresamente reservados a la investigación e innovación en la agricultura que se prevé en el marco de la propuesta del MFP para 2014-2020.

5. Consideraciones específicas

5.1 El CESE valora el esfuerzo realizado por la Comisión Europea de introducir una nueva forma de gobernanza para la aplicación de los procesos de innovación, pero pide una clarificación en cuanto a los criterios que se utilizarán para definir la composición del consejo directivo que supervisará el diseño del programa estratégico plurianual de trabajo de la CIE.

5.2 El CESE considera importante garantizar la máxima sinergia entre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» y las demás experiencias promovidas hasta ahora por la Comisión en materia de promoción de la innovación del sector (Comité permanente para la investigación agrícola, ERA-NET y plataformas tecnológicas europeas). Con anterioridad, el CESE ⁽¹⁰⁾ puso ya de manifiesto el valor añadido y los beneficios derivados que reporta la programación conjunta al sector de la investigación agrícola en cuanto al impacto sobre la competitividad europea. El CESE solicita por otra parte que se clarifique qué medidas se tomarán para garantizar la coordinación y las sinergias entre la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» y las CIE «Materias primas» y «Eficiencia del agua en Europa».

5.3 El CESE considera muy ambicioso el marco presentado por la Comisión en relación con la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas». En opinión del CESE, el planteamiento ascendente propuesto para el funcionamiento de los grupos operativos debe considerarse una innovación positiva. Al mismo tiempo, el CESE propone una reflexión sobre los posibles problemas de gobernabilidad que podrían originarse en la aplicación de la nueva estrategia de la CIE. En opinión del CESE, el enfoque de la CIE solo podrá tener efectos positivos si los grupos operativos son efectivamente capaces de iniciar procesos de desarrollo con objetivos mensurables, en lugar de nuevas cooperaciones simplemente dirigidas a solicitar financiación pública.

5.4 En opinión del CESE, es necesario garantizar que la aplicación del enfoque CIE se produzca sin crear nuevas dificultades y complicaciones a las instancias potencialmente participantes en los grupos operativos. En particular, el CESE subraya que la aplicación de la iniciativa CIE podría generar costes administrativos para la autoridad de gestión y los organismos pagadores implicados en las actividades de selección, pago, seguimiento y control relacionadas con la aplicación del enfoque CIE. En opinión del CESE, esta eventualidad podría restar valor añadido a la iniciativa CIE, incluso en lo que se refiere a la relación entre costes y beneficios.

5.5 El CESE se congratula de que, en la aplicación de la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas», la Comisión adopte el enfoque sistémico propuesto por el Banco Mundial con el Agricultural Innovation System (sistema de innovación agrícola,

AIS), que se propone la creación de una red de organizaciones, empresas e individuos con el objetivo de llevar al mercado nuevos productos, nuevos procesos y nuevas formas de organización, de acuerdo con las instituciones y con las políticas que influyen en el modo en que los diversos agentes interactúan, comparten, acceden, intercambian y valorizan los conocimientos. Este enfoque pone de manifiesto la importancia de contar con instancias intermedias que conecten a los diversos actores que participen en las trayectorias de innovación. El CESE considera que el impacto de la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» depende, pues, de la participación activa de unos intermediarios de innovación capaces de crear y consolidar relaciones de cooperación para la innovación entre numerosos y diversos actores.

5.6 El CESE está de acuerdo con la propuesta formulada por la Comisión Europea consistente en garantizar una coordinación adecuada de los diversos grupos operativos de la CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» mediante la creación de una red de CIE en el ámbito de la red rural europea. A este respecto, el CESE pide mayores clarificaciones sobre cuáles serán las medidas operativas que asuma la Comisión Europea para poner la Red rural europea en condiciones de desempeñar esta nueva tarea respetando en particular las acciones destinadas a la formación del personal con capacidades y competencias adecuadas.

5.7 Los nuevos desafíos mundiales (liberalización de los mercados, aumento de la población y escasez de recursos naturales) hacen que se preste una creciente atención al tema de la innovación en la agricultura. Los datos de que se dispone muestran la situación crítica que plantea el hecho de que el ritmo de innovación es inferior al deseado y de que prevalecen tipos de innovación clásicas, mecánicas y varietales, por encima de otras ligadas a los nuevos mercados, la transformación directa, las nuevas técnicas de cultivo y las certificaciones. El CESE opina que la iniciativa CIE «Productividad y sostenibilidad agrícolas» representa una contribución importante para la innovación en la agricultura a través de la puesta en red de los operadores y la conexión entre los lugares de creación de la innovación y el lugar de adopción.

5.8 El CESE recuerda que la tendencia a la innovación en la agricultura se ve asimismo influida por las características individuales del emprendedor o de su familia, por las particularidades estructurales de la explotación y por las condiciones de mercado y de contexto general (cultural e institucional) en las que opera la explotación. A este respecto el CESE considera prioritario integrar las iniciativas de los grupos operativos de la CIE con acciones en el ámbito del relevo generacional, de la asistencia técnica, de la formación, en particular para los jóvenes agricultores, del apoyo a las inversiones estructurales, de la promoción y de la valorización de las producciones agrícolas, de la creación de nuevas salidas comerciales (por ejemplo, cadenas más cortas) y de la diversificación de las rentas de las empresas mediante un acceso prioritario a los recursos existentes en los Programas de desarrollo rural.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «Investigación agrícola» (DO C 128 de 18.5.2010, p. 107, punto 1.3).

5.9 El CESE recuerda que en el ámbito de la programación del desarrollo rural 2007-2013 se ha introducido una nueva medida destinada a promover experiencias de «cooperación para el desarrollo de nuevos productos, procesos y tecnologías en el sector agrícola y alimentario y en el sector forestal» ⁽¹⁾. El CESE considera que es preciso garantizar la coordinación y las sinergias entre las intervenciones de la CIE «Productividad y

sostenibilidad agrícolas» y estas experiencias hasta ahora llevadas a cabo en el ámbito del desarrollo rural. A este respecto, convendría analizar con los resultados de las evaluaciones intermedias de los PDR las fortalezas y debilidades detectadas hasta ahora en la aplicación de los proyectos de cooperación, para tenerlas en cuenta en la planificación operativa de las acciones de la CIE Productividad y sostenibilidad agrícolas.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías

[COM(2012) 498 final – 2012/0236 COD]

(2013/C 44/22)

Ponente único: **Brendan BURNS**

El 1 de octubre de 2012, de conformidad con el artículo 43.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan

COM(2012) 498 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 131 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusión

1.1 El CESE acoge favorablemente esta propuesta. Un pequeño, aunque importante, número de inquietudes queda pendiente. La prioridad inmediata es ver la rápida adopción del nuevo Reglamento.

2. Introducción

2.1 La revisión del plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao⁽¹⁾ es un tema de fundamental importancia no solo para el bienestar de las poblaciones, sino también porque es la fuente del control del esfuerzo (días de mar) para varias flotas. Incluye reducciones automáticas anuales, en determinadas condiciones biológicas, del esfuerzo y del total admisible de capturas (TAC). Estas reducciones se producen incluso si mejora la población y se aplican si la mejora no está totalmente en conformidad con las condiciones que figuran en el plan. Las reducciones del esfuerzo pesquero han sido muy duras: si se toma la flota escocesa de coregono como ejemplo, los días de mar por buque disponibles se reducirán de aquí a 2014 hasta un 50 % en relación a 2011. Considerando que las reducciones del esfuerzo pesquero tienen como objetivo la reducción proporcional de la mortalidad del bacalao, la mitad del tiempo en el mar significa la mitad de toda la actividad pesquera.

3. Antecedentes

3.1 Un plan inicial para la recuperación del bacalao entró en vigor a principios de 2004⁽²⁾, seguido a comienzos de 2009

por el plan a largo plazo para el bacalao. Con el objetivo de reducir la mortalidad por pesca, los instrumentos de gestión en los planes han sido las reducciones del TAC (medido como desembarques) y, más importante en el plan actual, las reducciones automáticas anuales del esfuerzo pesquero. Volviendo a usar el ejemplo anterior, los efectos para la flota escocesa de las medidas destinadas a la recuperación del bacalao han sido considerables. En particular, la reducción automática del esfuerzo con arreglo al plan ha resultado muy nociva para la economía, sin haber logrado los beneficios previstos para la población.

3.2 De conformidad con su artículo 34, el plan actual se debería haber revisado «a más tardar en el tercer año de aplicación». Por tanto, la revisión en curso lleva retraso. Tras algunos mensajes confusos del Comisario a finales de 2012, ahora la Comisión tiene la intención declarada de proponer un plan multiespecie plurianual para sustituir el plan del bacalao. Esto requerirá cierto tiempo, sobre todo porque los conocimientos científicos en que se basa aún no se encuentran disponibles. Sin embargo, ahora hay un firme consenso entre los Estados miembros pesqueros en cuanto a no aceptar más reducciones automáticas del esfuerzo.

3.3 Ya que no habrá una revisión del plan a gran escala próximamente, la Comisión ha realizado una propuesta para un cambio a corto plazo. Una complicación en este proceso es la necesidad de adecuar, tan rápido como sea posible, el plan actual al TFUE, porque el Consejo ya no tiene competencias jurídicas para definir por sí mismo los procesos del plan. Esto generará dificultades jurídicas en el procedimiento de toda acción inmediata del Consejo de aquí a finales de 2012 para reducir los efectos de una reducción excesiva del esfuerzo.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 1342/2008 del Consejo, DO L 348 de 24.12.2008, pp. 20–33.

⁽²⁾ Reglamento (CE) nº 423/2004 del Consejo, DO L 70 de 9.3.2004, pp. 8–11.

4. Elementos científicos

4.1 El Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM) y el Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca (CCTEP) consideraron el plan del bacalao en 2011. Tanto el Consejo consultivo regional (CCR) del Mar del Norte como el CCR de aguas noroccidentales contribuyeron al proceso y los organismos científicos y los CCR concuerdan en lo siguiente:

- El plan del bacalao no está cumpliendo su objetivo principal de reducir la mortalidad por pesca (F) del bacalao.
- El CCTEP está de acuerdo con la opinión de la industria de que la F no debería seguir las tendencias en el esfuerzo de manera lineal.
- Sólo existe una evaluación analítica completa para el Mar del Norte. Para el oeste de Escocia hay una evaluación, pero solo es un indicativo de tendencias. En el Mar del Norte, la F ha disminuido y la biomasa reproductora de la población (B) ha aumentado, pero no al ritmo que requería el plan. Debe observarse que el plan para la recuperación del bacalao de 2004 tiene un objetivo para la F que se está alcanzando, y que prevé un periodo de recuperación de diez años.
- Para el oeste de Escocia, a pesar de la acusada disminución en los niveles de esfuerzo, la F total continua siendo alta. Se concluye que hay otros factores en juego, incluida una subestimación de la depredación.
- Teniendo en cuenta que la evaluación formal de las poblaciones tiene un desfase debido al propio proceso, y que el juicio de los pescadores implicados indica generalmente los resultados con precisión, en la práctica la recuperación del bacalao se considera en un estado mucho más avanzado de lo que se sugiere.

5. Observaciones generales

5.1 En general, se aprueba la propuesta. Las modificaciones al plan actual, si se aplican adecuadamente, deberían iniciar el camino para alcanzar los objetivos y evitar más perjuicios económicos sin beneficio biológico.

6. Observaciones específicas

6.1 Valores de referencia y tasa de utilización

6.1.1 Se introducen cambios en el artículo 4 para suprimir la posibilidad involuntaria de que los Estados miembros, mediante un simple cambio de los métodos empleados para el cálculo del esfuerzo cuando fijan los valores de referencia y cuando calculan la utilización del esfuerzo, desplieguen niveles de esfuerzo pesquero superiores a los que el plan se proponía autorizar.

6.1.2 El CESE, sin renunciar a la opinión de que el control del esfuerzo ha demostrado ser una herramienta poco precisa y muy ineficiente, considera razonable y lógico pedir a los Estados

miembros que calculen la utilización del esfuerzo sobre una base coherente con los valores de referencia de esfuerzos establecidos.

6.2 Datos sobre las carencias de poblaciones

6.2.1 En el artículo 9 (procedimiento para fijar el TAC cuando no se dispone de la información necesaria para aplicar el artículo 7 o el artículo 8), en lugar de reducciones automáticas del 25 %, se propone la adopción de un enfoque individualizado (por consiguiente, más flexible), pero siempre firmemente anclado en los dictámenes científicos disponibles.

6.2.2 La competencia del Consejo para aplicar las reducciones de esfuerzo y del TAC en menos del 25 % automático para las poblaciones que se requiere dentro del plan actual, en los casos en los que no se encuentra disponible una evaluación analítica, es una propuesta apropiada y proporcional, que permitirá al Consejo aplicar un enfoque individualizado teniendo en cuenta los dictámenes científicos más globales disponibles.

6.3 Exenciones para los buques que capturan cantidades de bacalao insignificantes.

6.3.1 El anterior artículo 11 se escinde en los artículos 11, 11 bis y 11 ter. En lugar de conceder exenciones a grupos de buques especificados por cada Estado miembro, las exenciones se fundamentan ahora en criterios que pueden aplicarse de forma general a cualquier buque que los reúna, con independencia del Estado miembro al que pertenezca. El artículo modificado también evita que el Consejo tenga que efectuar ajustes constantes del valor de referencia.

6.3.2 Los trámites administrativos que se necesitaban para obtener las exenciones para los buques que capturan cantidades de bacalao insignificantes eran desproporcionados y socavaban la intención de esta disposición. Por tanto, el CESE acoge positivamente esta racionalización de los dispositivos para conceder exenciones.

6.3.3 Se necesitan algunas aclaraciones sobre cómo funcionarán las nuevas exenciones en relación con el posible solapamiento entre la selectividad de las artes de pesca, la distribución espacial de las capturas y la profundidad. Por ejemplo, algunos artes de pesca que operan en zonas de alta densidad de bacalao capturan muy poca cantidad de bacalao; de la misma manera, algunos artes de pesca que operan en zonas de relativa baja densidad de bacalao pueden capturar cantidades considerables de bacalao.

6.3.4 Los CCR deberían implicarse en determinar el criterio que se usa para definir las zonas densas de bacalao y cómo el nuevo enfoque se debe poner en práctica.

6.3.5 Se establecen medidas transitorias para garantizar que los grupos de buques que ya están excluidos se sometan a los criterios vigentes en el momento de la exclusión.

6.3.6 Resulta lógico mantener la continuidad si los grupos de buques ya han cumplido los criterios de exención existentes.

6.4 Exención del esfuerzo pesquero en pesquerías plenamente documentadas

6.4.1 Se introduce un nuevo artículo 11 *quater*. Quedan exentos del régimen de esfuerzo pesquero los buques que participan en pruebas de pesquerías plenamente documentadas, en las que todas las capturas se imputan a la cuota.

6.4.2 Es totalmente lógica la exención de los buques que pueden facilitar capturas plenamente documentadas en el régimen de esfuerzo, ya que su contribución a la mortalidad del bacalao queda totalmente registrada dentro de la cuota autorizada. Por tanto, no hay justificación para mantener su inclusión. Sin embargo, el CESE no entiende la razón para prohibir las transferencias de cuota a los buques. El principal punto es que se puede demostrar que, desde la introducción de la pesca plenamente documentada (PPD), los descartes de prueba se han reducido considerablemente en el Mar del Norte. En el peor de los casos, el CESE considera que esta medida poco estudiada impediría que los buques realizaran pruebas de cuota de captura y por lo tanto sería totalmente contraproducente. El CESE considera que se necesita más información de los Estados miembros y un debate para aclarar la posición pero, en general, la gestión de la cuota es competencia del Estado miembro y debería seguir siéndolo.

6.5 Flexibilidad para fijar los TAC y los niveles del esfuerzo

6.5.1 En el artículo 12, apartado 4, los cambios obedecen a los mismos motivos que en el caso del artículo 9.

6.5.2 Se introduce un nuevo apartado 6 en el artículo 12. Este apartado establece la posibilidad de que el Consejo decida no aplicar nuevas reducciones del esfuerzo pesquero cuando el límite máximo del esfuerzo pesquero se haya reducido durante cuatro años consecutivos.

6.5.3 Es esencial que se dé al Consejo el poder de congelar las reducciones del esfuerzo requeridas en el plan para evitar graves daños socioeconómicos irreversibles a las empresas y comunidades pesqueras. Los Estados miembros y los CCR junto

al CCTEP han puesto de manifiesto la poca precisión y la desproporción de este enfoque y sus frecuentes consecuencias contraproducentes. La principal consecuencia de esta nueva forma de flexibilidad será la reducción anticipada de los descartes.

6.6 Periodo de gestión de la composición de la captura

6.6.1 Se modifica la redacción del artículo 13 para suprimir diferencias interpretativas entre las distintas versiones lingüísticas. Ahora queda expresado con claridad que la condición de que las capturas de bacalao deben ser inferiores al 5 % del total se refiere a la composición de las capturas a lo largo del período de gestión, y no en cada marea.

6.6.2 En el marco de la reforma en curso de la PPC y de la obligación de desembarcar todas las capturas, se aceptan los cambios propuestos que permitirán la reducción de descartes de bacalao adulto. La flexibilidad para alcanzar el 5 % de los requisitos de la composición de la captura durante todo el período de gestión debería ayudar a este respecto.

6.7 Reducción de los descartes

6.7.1 En el artículo 14 se refuerza la obligación de los Estados miembros de abordar la cuestión de los descartes, a diferencia de lo que ocurre en la normativa vigente, y se especifica el nivel de control y seguimiento con arreglo a la gestión basada en el riesgo.

6.7.2 El CESE cree firmemente que el futuro de la reconstitución de las poblaciones de bacalao se basa en medidas de distinto tipo para evitar que los buques pesqueros capturen bacalao y en armonizar los incentivos económicos en la industria con objetivos de gestión. En gran medida, las iniciativas para evitar la captura del bacalao se solapan con la reducción de descartes. A la vista de los desequilibrios entre los TAC de bacalao del Mar del Norte y la abundancia en este caladero, evitar la captura del bacalao mediante cierres en tiempo real, cuotas de captura, artes de pesca selectivos e impedir la captura estacional y temporal han sido los principales medios por los que se ha reducido la presión de la captura del bacalao. El seguimiento y un enfoque basado en el riesgo sin duda reflejarán este patrón.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete sobre la inspección técnica de vehículos compuesto por los siguientes documentos: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se deroga la Directiva 2009/40/CE:

[COM(2012) 380 final – 2012/0184 (COD)],

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/37/CE del Consejo, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos

[COM(2012) 381 final – 2012/0185 (COD)]

y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la Unión y por el que se deroga la Directiva 2000/30/CE

[COM(2012) 382 final – 2012/0186 (COD)]

(2013/C 44/23)

Ponente: **Virgilio RANOCCHIARI**

El Consejo, los días 7 y 10 de septiembre y 8 de octubre de 2012, y el Parlamento Europeo, el 11 de septiembre de 2012, de conformidad con los artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Paquete sobre la inspección técnica de vehículos compuesto por los siguientes documentos: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se deroga la Directiva 2009/40/CE

COM(2012) 380 final — 2012/0184 (COD)

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/37/CE del Consejo, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos

COM(2012) 381 final — 2012/0185 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la Unión y por el que se deroga la Directiva 2000/30/CE

COM(2012) 382 final — 2012/0186 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) sostiene, comparte y apoya –con las observaciones formuladas infra– las propuestas de la Comisión por, al menos, tres motivos:

- la reducción de los accidentes y de sus consecuencias, a menudo trágicas, debe cobrar cada vez más importancia ante el aumento de la circulación por carretera que se espera en los próximos años;
- el objetivo de reducir los accidentes requiere un esfuerzo coherente y colectivo que supera las competencias de los diferentes Estados;

— es necesaria una mayor uniformidad de las normas y de las inspecciones para evitar que un aspecto fundamental de la vida social, como es la seguridad vial, se aborde con una periodicidad y métodos no homogéneos y, en cualquier caso, muy diferentes.

1.2 Sin embargo, el CESE señala que, a pesar de aspirar a una uniformidad en materia de previsión, el método adoptado por la Comisión en la redacción del paquete, método que consiste en combinar prescripciones normativas y disposiciones no vinculantes, deja una notable autonomía a los Estados miembros, lo que dificulta y, como mínimo, retrasa una completa armonización de las inspecciones, que permitiría que las inspecciones y los certificados de conformidad expedidos en un Estado miembro sean automáticamente reconocidos en todos los demás.

1.3 Por otra parte, a juicio del CESE, el proceso de armonización así iniciado debería culminar naturalmente con la creación de un certificado europeo de conformidad que sustituya a los actuales certificados nacionales, permitiendo efectuar las inspecciones periódicas en cualquier Estado miembro sin la obligación de repatriar el vehículo al Estado miembro en el que esté matriculado.

1.4 El CESE valora positivamente tanto la ampliación de la gama de los aparatos técnicos y tecnológicos sometidos a inspección como la enumeración de las inspecciones que cabe efectuar. Asimismo, cabe apoyar las inspecciones de aparatos que hasta ahora eran competencia exclusiva de los fabricantes, como los sistemas electrónicos de seguridad ABS y ESC. Por otra parte, es justa la decisión de distinguir entre los vehículos en función de la edad del vehículo y de su kilometraje, aspectos que tienen una particular importancia para el mantenimiento de los vehículos y su nivel de seguridad.

1.5 Asimismo, el CESE acoge favorablemente la propuesta de someter los vehículos de transporte de mercancías llamados ligeros (masa máxima admisible no superior a 3,5 toneladas) a inspecciones técnicas en carretera. Por otra parte, señala que este tipo de vehículos cuenta con un parque circulante imponente. La previsión de inspeccionar un mínimo del 5 % al año parece francamente muy ambiciosa.

1.6 A este respecto el CESE solicita que se lleve a cabo una encuesta en los diferentes Estados miembros para conocer el parque de unidades móviles de inspección, a fin de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para su integración a su debido tiempo.

1.7 Asimismo, por lo que respecta a la ampliación de los vehículos que deben someterse a inspección, el CESE está plenamente de acuerdo en que es necesario incluir también las motocicletas. Pero considera que la periodicidad de las inspecciones (4 + 2 + 1) es excesiva para estos vehículos que efectúan anualmente un kilometraje muy limitado. Por ello, el CESE propone, al menos en una primera fase, una frecuencia más reducida (4 + 2 + 2).

2. Introducción

2.1 Las inspecciones técnicas de los vehículos de motor desempeñan una función esencial para la seguridad vial. Cada día en Europa más de cinco personas pierden la vida por accidentes debidos a defectos técnicos del vehículo. Se calcula que a tales defectos se debe, al menos como concausa, el 6 % de los accidentes automovilísticos y el 8 % de los accidentes de motocicletas.

2.2 La normativa europea en la materia se remonta a 1977 y en el último decenio solo ha experimentado actualizaciones menores frente a un tráfico viario triplicado y a una profunda evolución tecnológica de los vehículos.

2.3 Un análisis comparativo entre los sistemas vigentes en los Estados miembros para la inspección periódica de los

vehículos llevado a cabo por la Comisión Europea ha puesto de relieve una serie de insuficiencias que –según recientes estudios ingleses y alemanes– permiten la circulación de cerca de un 10 % de vehículos con defectos técnicos que no superarían inspecciones más adecuadas y modernas.

2.4 De estos y otros estudios se deduce que:

- no todos los aparatos más importantes del vehículo están actualmente sujetos a inspecciones como, por ejemplo, el dispositivo de frenado antibloqueo (ABS) y el control electrónico de estabilidad (ESC);
- la definición y evaluación de los defectos no está actualizada y armonizada en toda la Unión Europea;
- las instalaciones utilizadas para las inspecciones no son siempre adecuadas y faltan disposiciones precisas en la materia que sean vinculantes para toda la UE. Asimismo, los inspectores encargados de la inspección técnica deberían tener un nivel de conocimientos y competencias siempre en línea con la evolución tecnológica, a fin de garantizar una calidad homogénea de su trabajo en toda la UE;
- algunas categorías de vehículos no están sujetas a las inspecciones técnicas periódicas (PTI). Es el caso, por ejemplo, de las motocicletas en once Estados miembros;
- las inspecciones no son suficientemente frecuentes, en particular para los vehículos comerciales, y más en general para los vehículos que recorren muchos kilómetros y para los más viejos;
- las autoridades competentes no efectúan una supervisión adecuada de los centros de inspección técnica;
- los inspectores no siempre cuentan con la información y los datos necesarios para las inspecciones de los equipos electrónicos a bordo, al tiempo que los resultados de las inspecciones tampoco están disponibles para la policía.

2.5 Por todo ello, el CESE aprueba y apoya la iniciativa de la Comisión Europea que, ampliando y actualizando el ámbito de aplicación de las inspecciones técnicas, podrá contribuir al objetivo de reducir los accidentes mortales de carretera en un 50 % antes de 2020, así como reducir –a través de inspecciones más importantes y frecuentes de las emisiones– el impacto medioambiental del tráfico viario, en particular por lo que respecta al CO₂.

3. El paquete de propuestas de la Comisión

Se trata de tres propuestas legislativas:

- un reglamento: COM(2012) 380 final, por el que se deroga la Directiva vigente 2009/40 relativa a las inspecciones técnicas periódicas (PTI) de los vehículos de motor y de sus remolques;

- un segundo reglamento: COM(2012) 382 final, por el que se deroga la Directiva vigente 2000/30 y que se ocupa, en cambio, de las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la UE;
- una directiva: COM(2012) 381 final, por la que se modifica la Directiva 1997/37 relativa a los documentos de matriculación.

3.1 Las novedades en la propuesta de Reglamento sobre las inspecciones técnicas periódicas (PTI = Periodical Technical Inspections), COM(2012) 380 final

3.1.1 Ámbito de aplicación. Se hará extensivo a los vehículos de dos o más ruedas provistos de un motor en toda la UE. Ya no estarán exentos los tractores agrícolas con una velocidad superior a 40 km/h. (Categoría T5) ni los remolques ligeros con una masa máxima admisible no superior a los 3 500 kg (Categorías O1 y O2).

3.1.2 Fecha y frecuencia de las inspecciones. Para los vehículos de la categoría M1 (los vehículos de la categoría M son los que tienen, al menos, cuatro ruedas, adaptados al transporte de pasajeros, subdivididos en tres clases de acuerdo con el número de plazas y su masa máxima: M1: nueve plazas; M2: más de nueve plazas y menos de 5 toneladas; M3: más de nueve plazas y más de 5 toneladas. Los vehículos de la categoría N son los que tienen, al menos, cuatro ruedas y se dedican al transporte de mercancías. También se subdivide en tres clases de acuerdo con la masa: N1: menos de 3,5 toneladas; N2: menos de 12 toneladas; N3: más de 12 toneladas. La categoría O se refiere a los vehículos con remolque y la T a los tractores con ruedas), la primera inspección técnica se efectuará cuatro años después de la fecha de matriculación; la segunda, dos años después y a partir de entonces, cada año. Los automóviles y los vehículos comerciales ligeros (N1) que en la primera inspección técnica hayan alcanzado un kilometraje de 160 000 km deberán someterse después a inspección cada año (4-1-1 en lugar de 4-2-1) y esto también será de aplicación a las motocicletas. Se mantiene la posibilidad de que los Estados miembros que ya lo prevean, puedan imponer plazos más cortos para las inspecciones. Y por último, se deja a los Estados miembros la decisión sobre la periodicidad de las inspecciones para los vehículos de interés histórico, incluidas las motocicletas, aunque no estén sometidos al nuevo reglamento.

En cambio, para los vehículos de las categorías M2, M3, N2, N3, O3, O4 y T5, la primera inspección deberá efectuarse un año después de la matriculación. Y lo mismo vale para los vehículos de la categoría M1 matriculados como taxis o ambulancias.

3.1.3 Objeto de la inspección, evaluación de las deficiencias y sanciones correspondientes. Los dispositivos para la seguridad (ABS y ESC) y el medio ambiente (sistema de control de las emisiones) deben añadirse a la lista de las inspecciones que deben efectuarse.

Las deficiencias encontradas en la inspección se clasificarán —de acuerdo con parámetros comunes indicados en el anexo III de la

propuesta— como **menores** (sin riesgo para la seguridad), **graves** (pueden perjudicar a la seguridad del vehículo o poner en peligro a otros usuarios de la carretera) y **peligrosas** (riesgo inmediato y directo que hace que el vehículo no deba usarse). Las deficiencias menores deberán subsanarse sin tener necesariamente que pasar otra inspección. Para las graves, la autoridad competente decidirá en qué condiciones podrá utilizarse el vehículo antes de subsanar la deficiencia con una segunda inspección en las seis semanas siguientes a la primera visita. Si las deficiencias son peligrosas, se retirará la matrícula del vehículo hasta que se hayan subsanado las deficiencias y se haya expedido un nuevo certificado de conformidad.

3.1.4 Instalaciones y equipos de inspección. Los centros de inspección tendrán cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento para adecuar sus instalaciones y equipos a los requisitos mínimos exigidos por dicho Reglamento.

3.1.5 Cooperación entre Estados miembros. Tres años después de la entrada en vigor del Reglamento, los centros de inspección deberán transmitir, solo por vía electrónica, los resultados de sus inspecciones o certificados de conformidad a las autoridades competentes del propio Estado que designará un punto de contacto nacional encargado del intercambio de información con los demás Estados miembros y la Comisión en lo que respecta a la aplicación del Reglamento. El documento que pruebe que un vehículo ha pasado una inspección en uno de los Estados miembros también será reconocido por los demás.

3.2 Novedades de la propuesta de Reglamento relativo a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales, COM(2012) 382 final

3.2.1 Esta propuesta pretende ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva vigente, si bien centra las inspecciones en vehículos explotados por empresas con un mal historial de seguridad y las reduce en el caso de las empresas que mantienen sus vehículos de manera correcta. La definición de los perfiles de riesgo (anexo I de la propuesta) se efectuará sobre la base de los resultados de las anteriores inspecciones técnicas llevadas a cabo en los centros competentes y en carretera, teniendo en cuenta las deficiencias detectadas.

3.2.2 Actualmente las inspecciones en carretera se efectúan en el caso de los vehículos comerciales con una masa máxima admisible superior a 3 500 kg. La propuesta hace extensivas tales inspecciones a los vehículos comerciales ligeros (N1) y sus remolques (O1 y O2).

3.2.3 Cada Estado miembro deberá realizar cada año un número total de inspecciones en carretera iniciales correspondiente, como mínimo, al 5 % del número total de vehículos matriculados en su territorio.

3.2.4 Como se ha señalado supra, se establecerá a nivel nacional el perfil de riesgo (bajo, medio y alto) sobre la base de los precedentes de cada empresa. Tal perfil se comunicará a la empresa interesada, sabiendo que las empresas que presenten un riesgo alto serán prioritarias para las inspecciones en carretera.

3.2.5 Las inspecciones se efectuarán de manera gradual. Se ha previsto una inspección inicial ocular de las condiciones del vehículo y de su documentación, y en caso necesario, se efectuará una inspección más minuciosa utilizando una unidad móvil o se realizará en el centro de inspección técnica más cercano.

3.2.6 Otra novedad es la inspección de la sujeción de la carga (anexo IV) responsable, según la Comisión, de una cuarta parte de los accidentes con vehículos comerciales.

3.2.7 Los resultados de las inspecciones en carretera se notificarán a las autoridades competentes del Estado miembro en el que esté matriculado el vehículo.

3.3 Novedades de la propuesta de Directiva relativa a los documentos de matriculación de los vehículos (COM(2012) 381 final) por la que se modifica la Directiva 1997/37 vigente

3.3.1 Los datos sobre los vehículos matriculados se conservarán en registros electrónicos nacionales, en los que se harán constar los resultados de las inspecciones técnicas periódicas.

3.3.2 Los datos técnicos que han permitido la homologación del vehículo y que no figuren en el documento de matriculación deberán ponerse a disposición del inspector para las inspecciones técnicas.

3.3.3 En aras de la seguridad viaria, se definen con mayor precisión los casos de retirada temporal o cancelación definitiva de la matrícula del vehículo, así como la rematriculación y la destrucción de vehículos.

4. Observaciones generales

4.1 Suele ocurrir que algunas empresas de transporte de mercancías sean sancionadas en las inspecciones en carretera en el extranjero por deficiencias que no serían sancionadas en el país en el que sus vehículos están matriculados. Por consiguiente, parece justa la dirección seguida por la Comisión con este paquete de propuestas con el que se pretende sentar también las bases para una armonización de las inspecciones a nivel europeo. El proceso así emprendido debería completarse, en una segunda fase, con el reconocimiento mutuo por todos los Estados miembros de los respectivos certificados de conformidad y la consiguiente creación de un certificado europeo que podrá sustituir a los nacionales.

4.2 A decir verdad, la obligación de repatriar el vehículo al Estado miembro en el que esté matriculado para obtener el certificado sigue representando una carga importante tanto para los automóviles como para los vehículos comerciales. Con el mutuo reconocimiento deberá ser posible efectuar las inspecciones en cualquier Estado miembro.

4.3 En términos más generales, el CESE señala que el planteamiento seguido por la Comisión en la redacción de este paquete, planteamiento que consiste en combinar medidas reglamentarias y disposiciones no vinculantes, corre el riesgo de dar una notable autonomía a los Estados miembros, dificultando y retrasando una completa armonización y estandarización de las inspecciones, que permitiría que las inspecciones y los certificados de conformidad expedidos en un Estado miembro sean automáticamente reconocidos en todos los demás.

4.4 Ejemplo de la persistencia de diferencias también notables es la previsión de que los Estados miembros puedan mantener plazos más cortos para las inspecciones (punto 3.1.2). Es comprensible que la Comisión no quiera imponer revisiones a la baja para aquellos países que hace tiempo que han establecido inspecciones más frecuentes. Pero también es cierto que la aceptación de situaciones muy diferentes no facilita la uniformidad de las normas que debería ser el objetivo de estas propuestas: una inspección técnica de vehículos igual para toda la UE.

4.5 Por todo ello el CESE espera que los Estados miembros, aunque sigan siendo libres para optar por inspecciones más frecuentes, se comprometan a reconocer la validez de las inspecciones efectuadas en otro Estado que se adhiera a la periodicidad y las pruebas mínimas previstas en el Reglamento.

4.6 También por lo que respecta a la frecuencia de las inspecciones, el CESE se pregunta si es oportuno prever para los vehículos de la categoría L (ciclomotores, motocicletas, triciclos y cuadríciclos) la misma periodicidad prevista para los automóviles.

4.6.1 Es justo que también los vehículos de la categoría L se sometan a revisiones periódicas, superando la anomalía de muchos Estados miembros en los que ni siquiera se habían previsto las inspecciones para los vehículos de dicha categoría.

4.6.2 Sin embargo, para tales vehículos, que suelen ser de poco coste y utilizarse predominantemente en ciudad, las revisiones deberían seguir siendo simples, limitando las inversiones en las instalaciones específicas de inspección, y su frecuencia debería establecerse en 4-2-2, en lugar de 4-2-1, ya que anualmente efectúan recorridos muy inferiores. En efecto, los vehículos de la categoría L recorren entre 2 800 y 5 300 km al año frente a los 15 000 km de los automóviles.

4.6.3 La periodicidad podría evaluarse de nuevo en el futuro teniendo en cuenta los datos, con cobertura finalmente europea, recabados durante las inspecciones periódicas, si bien también en este caso los Estados miembros seguirán teniendo plena libertad para continuar efectuando otras pruebas y con mayor frecuencia como hacen en la actualidad.

4.7 Por último, el CESE manifiesta que, junto a la estandarización y mayor precisión de las inspecciones, se puede emprender un plan que, partiendo de la existencia de las nuevas normas, se ocupe de sensibilizar a todos los ciudadanos, sobre todo a los más jóvenes, en aras de una utilización adecuada y responsable de los vehículos de motor, evitando, en particular, efectuar intervenciones técnicas que puedan alterar los requisitos de seguridad, especialmente en el caso de las motocicletas.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE, que aprecia la decisión de la Comisión de prever el régimen de inspecciones técnicas periódicas también para los tractores con una velocidad superior a los 40 km/h (T5), se pregunta por qué los mismos no se someten a posibles inspecciones en carretera.

5.2 La propuesta sobre las inspecciones, en sus anexos técnicos, prevé las condiciones mínimas que deben respetar los

centros de inspección, pero no está claro hasta qué punto se aplican también a las unidades móviles.

5.3 La decisión de someter el 5 % del conjunto del parque de vehículos a inspecciones en carretera (punto 3.2.3) parece ambiciosa, habida cuenta del elevado número de vehículos comerciales ligeros (VCL) en circulación que se añadirán a los medios y pesados que ya se someten a inspección. Basta con pensar que solo en el bienio 2010/2011 se matricularon más de tres millones de VCL frente a unos 450 000 vehículos medios y pesados y que los VCL representan más del 80 % del parque de vehículos comerciales.

A este respecto el CESE consideraría oportuno que se diera a conocer el parque de las unidades móviles de inspección que operan en la UE, a fin de que los Estados miembros pudieran adoptar las medidas necesarias para su integración a su debido tiempo.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía»

[COM(2012) 271 final]

(2013/C 44/24)

Ponente: **Ulla SIRKEINEN**

El 6 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía

COM(2012) 271 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 163 votos a favor, 30 votos en contra y 26 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación, que abre un debate necesario sobre la reformulación de las energías renovables y las correspondientes políticas.

1.2 El Comité está profundamente preocupado por el aumento de los precios para los consumidores de energía, incluidos los altos costes de muchos regímenes de ayuda nacionales. Esta situación es objeto de una oposición cada vez mayor. El Comité pide a la Comisión que elabore un estudio sobre la evolución de los costes actuales y previsibles en el conjunto del sector de la energía. El Comité apoya el objetivo de reducir los costes o mantenerlos en el nivel más bajo posible y de garantizar que las tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables sean competitivas y, a la larga, se incorporen a la dinámica del mercado.

1.3 En opinión del Comité, un sistema de regímenes de ayuda común para toda la Unión Europea, adaptado para cada tecnología, podría responder mejor a las exigencias de eficiencia y del mercado interior. Los regímenes deberían tener una limitación temporal -hasta que las tecnologías sean competitivas-, no prever una compensación excesiva y garantizar un apoyo adaptado a las soluciones locales de pequeña escala. No obstante, mientras el mercado interior de la energía no funcione adecuadamente, los regímenes de ayuda deberían adaptarse a cada zona tarifaria de la electricidad o Estado miembro.

1.4 En lugar de concentrar los esfuerzos principales en un modelo centralizado, se debería hacer más hincapié en estimular el desarrollo de soluciones descentralizadas a nivel local. Estas

soluciones pueden y deberían ser impulsadas por los beneficios que aporten a nivel local. La regulación, las medidas de apoyo y el acceso a las redes deben ser claros, sencillos y fiables con el fin de facilitar la participación de pequeños (auto)productores.

1.5 Las tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables ofrecen grandes oportunidades, al igual que otras tecnologías para la reducción de los gases de efecto invernadero: carbón limpio, almacenamiento de electricidad, respuesta a la demanda, uso del carbono, fisión y fusión nucleares, o la reducción de otros gases de efecto invernadero como el metano, etc. En muchos casos los avances son claramente prometedores, por lo que deben incentivarse de manera adecuada. En particular, se deberían respaldar las demostraciones tecnológicas y la difusión rápida de las nuevas tecnologías.

1.6 El CESE recomienda a la Comisión que centre sus futuros trabajos para después de 2020 en una política orientada a la descarbonización. Esta política finalmente podría hacer caso omiso de los objetivos para la energía renovable y en lugar de ello basarse en un claro objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero, según las necesidades de reducción de los gases de efecto invernadero a largo plazo, y un precio del carbono lo suficientemente alto como para que los operadores relevantes tomen medidas para mejorar la eficiencia y contribuyan a la I+D y las inversiones, pero no demasiado alto para los consumidores y la competitividad industrial. Se necesitan además medidas específicas para impulsar el desarrollo de las tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables y las inversiones en las mismas, que son las que, en definitiva, aportarán un cambio real. Lo ideal sería que estas medidas fueran comunes para toda la UE y adaptadas para cada tecnología.

1.7 El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión sobre las medidas que han de tomarse en un futuro próximo para mejorar el marco actual de las energías renovables. Se deberían iniciar sin demora acciones para integrar las energías renovables en los mercados de la energía, incluidas las cuestiones relativas a la conexión a la red, el equilibrio y las tarifas de la red.

2. Introducción

2.1 El aumento del uso de fuentes de energía renovables es fundamental para la actual política energética de la UE, ya que se espera que contribuya tanto a la reducción de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético como a la creación de nuevos puestos de trabajo. Por ello, el objetivo de la UE de un 20 % de energías renovables para 2020 es un objetivo importante de la Estrategia Europa 2020.

2.2 Desde hace más de una década el CESE ha apoyado en numerosos dictámenes el objetivo de incrementar el uso de las energías renovables y ha formulado observaciones y recomendaciones sobre propuestas políticas basadas en la experiencia práctica de la sociedad civil ⁽¹⁾.

2.3 La evolución del uso de energías renovables ha sido positiva, y en la actualidad se ha rebasado el objetivo del 20 %, según la Comisión. A la luz de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, habrá que seguir garantizando una evolución positiva en el futuro. El fuerte crecimiento del uso de las energías renovables es una de las opciones «útiles en todo caso» de esta hoja de ruta. El CESE presentó su dictamen sobre la hoja de ruta en julio de 2012 y en él respaldaba estas conclusiones generales sobre las fuentes de energía renovables ⁽²⁾.

2.4 El rápido ascenso de las energías renovables está planteando cuestiones relativas a los costes, al impacto en el mercado de la energía y a las necesidades de infraestructura. Por lo tanto, es oportuno considerar futuras opciones políticas. Los inversores ya están pensando en el período posterior a 2020, y por ello necesitan señales claras sobre las políticas futuras a fin de poder ofrecer el alto nivel de inversiones que necesita este sector.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión tiene la intención de seguir desarrollando las energías renovables y promover soluciones innovadoras. Según el comisario de Energía, hacer esto de forma rentable significa, en definitiva, generar energía eólica y solar donde sea económicamente razonable y comercializarla dentro de Europa.

3.2 La Comisión hace un llamamiento para adoptar un planteamiento europeo más coordinado de los regímenes de ayuda y

un mayor intercambio comercial de energías renovables entre los Estados miembros.

3.3 La Comunicación analiza oportunamente los desafíos y las posibles opciones políticas para:

- integrar las fuentes de energía renovables en el mercado interior,
- abrir los mercados de electricidad y de las fuentes de energía renovables,
- transformar nuestra infraestructura,
- capacitar a los consumidores,
- orientar la tecnología y la innovación, y
- garantizar la sostenibilidad de las fuentes de energía renovables.

3.4 La Comisión presentará propuestas para una política relativa a las fuentes de energía renovables para el período posterior a 2020. Para empezar a considerar opciones, la Comisión, en la evaluación de impacto que acompaña a la Comunicación, explora tres opciones políticas para después de 2020:

- 1) descarbonización sin objetivos en materia de energías renovables, recurriendo al mercado del carbono y a objetivos de reducción de los gases de efecto invernadero.
- 2) continuación del régimen actual, con objetivos vinculantes en materia de energías renovables, reducción de emisiones y eficiencia energética.
- 3) gestión mejorada y más armonizada de todo nuestro sector energético con un objetivo de la UE en materia de energías renovables.

Una comparación de las opciones refleja, grosso modo, que las opciones 1) y 2) son un poco mejores que la opción 3) para el cumplimiento de los criterios establecidos por la Comisión. Ninguna de las opciones es ideal en relación con los criterios establecidos.

3.5 Por último, la Comunicación indica cuatro áreas principales en las que deberían intensificarse los esfuerzos hasta 2020: el mercado de la energía, los regímenes de ayuda, los mecanismos de cooperación y la cooperación energética en el Mediterráneo.

⁽¹⁾ DO C 65 de 17.3.2006, pp. 105-113.

⁽²⁾ DO C 229 de 31.7.2012, pp. 126-132.

4. Observaciones del CESE

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación, que abre un debate necesario sobre la reformulación de las energías renovables y las correspondientes políticas. El Comité está también de acuerdo en general con el análisis que la Comisión hace de la actual situación, los desafíos y opciones. No obstante, el Comité formula las observaciones siguientes:

Integración de las energías renovables en el mercado interior

4.2 El Comité celebra que la Comisión haga referencia al rápido aumento de los gastos y costes de las energías renovables -pese a la caída de los costes unitarios-, así como a los costes previstos de las inversiones en producción, infraestructuras y redes y equilibrio. El Comité está profundamente preocupado por el aumento de los precios para los consumidores de energía, incluidos los altos costes de muchos regímenes de ayuda nacionales, que pueden tener un impacto desproporcionado sobre los consumidores con bajos ingresos. Esta situación es objeto de una oposición cada vez mayor. Además, los costes unitarios no podrán seguir disminuyendo al ritmo actual cuando las opciones más rentables hayan sido explotadas. El Comité pide a la Comisión que elabore un estudio sobre la evolución de los costes actuales y previsibles en el conjunto del sector de la energía. El Comité apoya el objetivo de reducir los costes o mantenerlos en el nivel más bajo posible y garantizar que las tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables sean competitivas y, a la larga, se incorporen a la dinámica del mercado.

4.3 En cuanto a los regímenes de ayuda, el Comité está de acuerdo en que los cambios en varios regímenes nacionales durante sus periodos de vigencia han creado graves problemas. Tampoco son satisfactorias las políticas a corto plazo, que no logran cubrir los costes extraordinarios reales para los inversores. Es necesario garantizar no solo la previsibilidad de estos regímenes, sino también su rentabilidad, y se debe fomentar la competitividad de la tecnología. Por consiguiente, el hincapié que hace la Comisión en la exposición a los precios del mercado es correcto. Es necesario que la Comisión dé un impulso a la reforma de los regímenes de ayuda, evitando también la fragmentación del mercado interior, con el objetivo, a la larga, de eliminar gradualmente los subsidios.

4.4 Un sistema único europeo que abarque al conjunto de tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables no sería eficiente. Se necesitan sistemas bastante más flexibles, adaptados a la madurez de cada tecnología y a las diferentes circunstancias. En opinión del Comité, un sistema de regímenes de ayuda común para toda la Unión Europea, adaptado para cada tecnología, podría responder mejor a las exigencias de la eficiencia y del mercado interior. Los regímenes deberían tener una duración limitada -hasta que las tecnologías sean competitivas- y no prever una compensación excesiva. Se requieren regímenes adecuados para soluciones locales a pequeña escala (véase el punto 4.11).

4.5 No obstante, mientras el mercado interno no funcione correctamente y los niveles de precios difieran debido a la no aplicación de la legislación de la UE vigente y a los estrangulamientos en la infraestructura de transmisión, los regímenes de apoyo deberían adaptarse a cada zona tarifaria o a cada Estado miembro con el fin de lograr la mejor eficiencia posible y evitar compensaciones excesivas.

4.6 En lo que se refiere al impulso de la cooperación y el comercio, el Comité está firmemente a favor de una mayor cooperación en el ámbito de la energía entre los Estados miembros, es decir, de una verdadera política energética común de la UE: una Comunidad Europea de la Energía (CEE). El Comité apoya también las propuestas sobre este capítulo de la Comunicación.

Apertura del mercado de la electricidad y energías renovables

4.7 El Comité está de acuerdo con las observaciones de la Comisión sobre la necesidad de integrar las energías renovables en el mercado interior de la electricidad y los retos que ello conlleva. Las señales de precios del mercado, incluidos los del carbono en el RCDE UE, deben ser globales con el fin de orientar adecuadamente las inversiones. El Comité respalda el principio de que todos los productores de energía, incluidos los de energías renovables, asuman las mismas responsabilidades, incluidas las que afectan al equilibrio.

4.8 Los «pagos por capacidad» basados en la determinación por parte de los gobiernos de los niveles necesarios de capacidad de generación de back-up son problemáticos, ya que se justifican en que las señales del mercado no garantizan la rentabilidad de dichas plantas. Si se necesita un mercado de capacidad, debería ser paneuropeo y en una primera etapa posiblemente regional, o al menos coordinado con los países vecinos, en el ámbito de la UE.

4.9 El problema de los precios de la electricidad al por mayor, confrontados a una presión a la baja debido al aumento de la energía eólica y solar (cuyos costes marginales son prácticamente nulos), ha de ser examinado y cuantificado en mayor medida. El efecto contrario del comercio de emisiones debería tenerse en cuenta. Más electricidad procedente de fuentes de energía renovables acarrearía probablemente una volatilidad mucho mayor de los precios al por mayor de la electricidad, causando otros problemas. En cualquier caso, un coste marginal de la energía bajo no significa necesariamente un precio bajo para el usuario, ya que éste pagará de un modo u otro por las inversiones y la producción, incluyendo la transmisión, el equilibrio y las ayudas.

Transformación de nuestra infraestructura

4.10 El CESE acogió favorablemente el paquete de infraestructura energética en su dictamen (COM(2011) 658) ⁽³⁾ y destaca ahora la necesidad de aprobarlo y aplicarlo. Sin embargo, si el objetivo fijado es «generar energía eólica y solar cuando sea viable económicamente y comerciar con ella dentro de Europa», los costes de las inversiones para la infraestructura necesaria pueden llegar a ser inaceptablemente altos. Asimismo, los eventuales problemas de aceptación de éstas por parte de la opinión pública pueden aumentar los costes y el riesgo político que conlleva.

4.11 Se debería hacer más hincapié en estimular el desarrollo de soluciones descentralizadas, a nivel local. Estas medidas pueden y deberían verse impulsadas por los beneficios locales y abarcar diferentes tecnologías, como la biomasa (incluidos los residuos) y la energía geotérmica, además de la eólica y solar, dependiendo de las circunstancias locales. La regulación, las medidas de apoyo y el acceso a las redes deben ser claros, sencillos y fiables con el fin de facilitar la participación de pequeños (auto)productores. La creación de sistemas energéticos híbridos locales conectados por redes inteligentes y una gestión inteligente harían posible avanzar hacia la autosuficiencia energética a nivel local. No obstante, este enfoque también tiene sus limitaciones, ya que mientras no se disponga de una solución real y asequible para el almacenamiento de electricidad será necesaria una capacidad de equilibrio basada principalmente en combustibles fósiles (ref.: Friedrich Wagner, Max-Planck-Institut für Plasmaphysik: Features of an electricity supply system based on variable input).

Capacitación de los consumidores

4.12 Ni que decir tiene que los intereses de los consumidores son determinantes en las opiniones sobre energía del CESE, y esto ha quedado reflejado en numerosos dictámenes anteriores ⁽⁴⁾. Una cuestión que se plantea aquí es el compromiso entre los altos precios energéticos como incentivo para el ahorro y el riesgo de pobreza energética. El Comité respalda el planteamiento de la Comisión de potenciar el papel de los consumidores, sin cuya participación activa no se pueden alcanzar buenos resultados. Un aspecto que merece mayor atención es la garantía de libertad de elección por parte del consumidor en la práctica.

4.12.1 Como ya ha señalado en varias ocasiones el Comité, la sensibilización y la educación son indispensables para capacitar a los consumidores. En este contexto, debería facilitarse a los consumidores información clara y de fácil acceso sobre su propio porcentaje de apoyo a las fuentes de energía renovables, expresado habitualmente como gasto total de apoyo nacional a las fuentes de energía renovables per cápita. Lo ideal sería que esta información se incluyera en las facturas correspondientes al consumo de energía.

⁽³⁾ DO C 143, 22.5.2012, p. 125-129.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 11.2.2011, pp. 53-56; DO C 48 de 15.2.2011, pp. 81-86; DO C 68 de 6.3.2012, pp. 15-20.

Impulso a la innovación tecnológica

4.13 Las tecnologías en el sector de las energías renovables ofrecen grandes oportunidades, al igual que otras tecnologías de reducción de los gases de efecto invernadero: carbón limpio, almacenamiento de electricidad, respuesta a la demanda, uso del carbono, fisión y fusión nucleares, o la reducción de otros gases de efecto invernadero como el metano, etc. En muchos casos los avances son claramente prometedores, por lo que deben incentivarse de manera adecuada. Como ha señalado el Comité en repetidas ocasiones, es importante diseñar y orientar correctamente los instrumentos de financiación en relación con la madurez de las tecnologías. En particular, se deberían respaldar las demostraciones tecnológicas y la difusión rápida de las nuevas tecnologías. Para ello, es necesario garantizar los recursos del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (EETE). Es preciso actuar con urgencia: parece que el sector empresarial en los EE.UU. ha aumentado recientemente sus inversiones globales en I+D energético, lo que puede tener consecuencias para la competitividad europea.

4.14 La Comisión parece considerar que una financiación común suficiente y unos objetivos vinculantes constituyen motores adecuados para la innovación y, por consiguiente, el empleo. Sin embargo, ellos solos no pueden garantizar resultados eficientes. Se necesitan además mercados abiertos y una competencia que sea operativa, ya que la competencia empuja a las empresas hacia la innovación y la renovación.

Garantizar la sostenibilidad de las energías renovables

4.15 La sostenibilidad del sistema energético en su conjunto constituye un objetivo insoslayable. Esto se aplica a todas las partes que lo integran, no sólo a la bioenergía. Las repercusiones medioambientales y territoriales asociadas con el uso de recursos energéticos renovables difieren entre sí. Los criterios de sostenibilidad para los recursos energéticos renovables son necesarios y, en consecuencia, la concesión de ayuda financiera con cargo a los fondos de la UE debería estar condicionada a que la obtención de energía procedente de fuentes de energía renovables cumpla estos criterios. El Comité aprueba los mensajes de la Comunicación sobre la sostenibilidad de la bioenergía, a lo que añade que las nuevas propuestas no deberían aumentar la carga administrativa de los productores y usuarios. Los requisitos correspondientes deberían basarse en la mayor medida posible en los sistemas ya existentes de seguimiento y notificación, como los aplicados para una silvicultura sostenible en muchos Estados miembros.

Política de energías renovables a partir de 2020

4.16 El CESE considera necesario comenzar a prepararse para una política de energías renovables a partir de 2020, como se indica en el punto 2.4.

4.17 En su evaluación de impacto (que deja un poco que desear, ya que faltan cuadros, etc.), la Comisión presenta una primera opción que no aporta nada nuevo, que el Comité rechaza. En cuanto a las otras tres opciones para un marco político futuro, el Comité desea poner de manifiesto su preocupación por los siguientes puntos:

4.17.1 La opción de descarbonización sin objetivos relativos a las energías renovables para después de 2020 no parece garantizar un crecimiento claro del uso de estas energías. Esta opción es sin embargo la más adecuada para un mercado energético abierto y daría los resultados más rentables. También podría fortalecer el RCDE UE. En esta opción es casi segura una evolución positiva del uso de las energías renovables, dado el fuerte desarrollo de estas fuentes observado hasta ahora y el aumento futuro de I+D y otras inversiones, que vinculan los objetivos climáticos a las futuras políticas esbozadas por la Comisión.

4.17.2 El mantenimiento del sistema actual con objetivos nacionales vinculantes sería eficaz y beneficioso para al menos una parte del sector empresarial de las energías renovables. Pero esto no garantizaría la rentabilidad de la descarbonización. Los precios fijados con arreglo a esta opción también perjudicarían gravemente a las energías renovables. Los Estados miembros tendrían que diseñar de nuevo sus propias políticas para garantizar su cumplimiento, lo que dificultaría el funcionamiento del mercado interior de la energía a pesar de todos los esfuerzos para mejorar la cooperación y el comercio. Los objetivos vinculantes han contribuido en gran medida al lanzamiento y desarrollo de tecnologías en el sector de las energías renovables en la UE, pero esto no puede seguir siendo un argumento de peso.

4.17.3 Una opción ambiciosa de gestión y objetivos a nivel de la UE podría tener, en opinión del CESE, muchas y sólidas

ventajas en consonancia con el concepto de la Comunidad Europea de la Energía ⁽⁵⁾. Esta opción debería ser la preferida hasta que no se hayan establecido objetivos de reducción de gases de efecto invernadero de acuerdo con las necesidades de reducción de gases de efecto invernadero. Sin embargo, los riesgos señalados por la Comisión de costes mayores y dificultades de aceptación por la opinión pública parecen relevantes. También habría necesidad, probablemente, de crear una gran estructura administrativa nueva.

4.18 El CESE recomienda a la Comisión que centre su futuro trabajo en una línea política para después de 2020 basada principalmente en la primera opción. Esta política de descarbonización no tendría que basarse en ningún objetivo sobre las energías renovables, sino en un objetivo claro de reducción de los gases de efecto invernadero y en un precio del carbono lo suficientemente alto como para que los operadores relevantes tomen medidas para mejorar la eficiencia y contribuyan a las acciones de I+D e inversión, y a la vez no demasiado alto para los consumidores y la competitividad industrial. Se necesitan además medidas específicas para impulsar el desarrollo de las tecnologías en el sector de las energías renovables y la inversión en las mismas, que son las que en definitiva aportarán un cambio real. Estas medidas deberían ser comunes para toda la UE y adaptadas para cada tecnología.

Próximos pasos

4.19 En un futuro inmediato son necesarias medidas para mejorar el funcionamiento del actual marco de las energías renovables. El Comité acoge favorablemente las intenciones de la Comisión. Se deberían iniciar sin demora acciones para integrar las energías renovables en los mercados de la energía, incluidas las cuestiones relativas a la conexión a la red, el equilibrio y las tarifas de la red.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Véase punto 4.5 y www.eesc.europa.eu/eec

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate:

Punto 1.5

Modifíquese de la siguiente manera:

Las tecnologías en el sector de las fuentes de energía renovables ofrecen grandes oportunidades, al igual que otras tecnologías para la reducción de los gases de efecto invernadero: carbón limpio, almacenamiento de electricidad, respuesta a la demanda, uso del carbono, fisión y fusión nucleares, o la reducción de otros gases de efecto invernadero como el metano, etc. En muchos casos los avances son claramente prometedores, por lo que deben incentivarse de manera adecuada. En particular, se deberían respaldar las demostraciones tecnológicas y la difusión rápida de las nuevas tecnologías.

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 4.13 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 68

Votos en contra: 113

Abstenciones: 21

Nuevo punto 4.3

Introdúzcase un nuevo punto después del punto 4.2 con el texto siguiente:

En cuanto a la subida de los precios de la energía en el sector de las energías renovables, el CESE señala que:

- Mientras que los precios del petróleo han aumentado incesantemente en los últimos años, los costes de producción de las energías renovables disminuyen de forma continua y rápida. Esto significa que su competitividad con las energías fósiles, que están además en parte subvencionadas, será tangible en breve.*
- El CESE advierte de la probabilidad de que los precios de las energías fósiles sigan aumentando debido a la reducción de la oferta que se vislumbra o al incremento de los costes de extracción.*
- En la Conferencia de Río+20 celebrada en junio de este año, la UE se ha comprometido (véase el punto 225 de la Declaración final) a «eliminar los subsidios perjudiciales e ineficientes a los combustibles fósiles, que alientan a consumir excesivamente y socavan el desarrollo sostenible». El Banco Mundial cifra el importe de estos subsidios en 775 000 millones de dólares estadounidenses al año. Si la UE cumpliera esta promesa, la diferencia de precios actual entre las energías fósiles y las energías renovables sería menor; incluso aun cuando no se atuviera a otro de los compromisos, «internalizar los costes externos». Se pide a la Comisión que realice los cálculos correspondientes y los haga públicos.*
- Alemania, el Estado miembro en el que durante los últimos años se han desarrollado más marcadamente las energías renovables, ha adoptado una normativa para que los grandes usuarios de energía queden excluidos de determinados costes vinculados a la alimentación de la red pública con electricidad procedente de energías renovables. De este modo, su competitividad internacional no se verá amenazada. La lista de las empresas exentas del pago de esta denominada «exacción» no deja de engrosar, de modo que esta se reparte entre cada vez menos consumidores de electricidad. Entretanto, incluso campos de golf, fabricantes de patatas fritas y mataderos han pasado a beneficiarse de esta exención. Puesto que estos casos difícilmente pueden explicarse por la competitividad internacional, el Gobierno federal planea en la actualidad volver a recortar drásticamente la lista, lo que contribuirá a evitar que suban los costes.*
- Gracias a las enormes capacidades de que dispone en la actualidad Alemania en el sector de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables (30 000 MW de capacidad eólica y cerca de 29 000 MW de capacidad fotovoltaica, junto con los restantes 10 000 MW aproximadamente en las centrales nucleares) los precios en las bolsas de electricidad son más bajos que nunca, sobre todo a la hora del mediodía. No obstante, los proveedores de electricidad, que pueden comprar por tanto electricidad a bajo coste, no repercuten estos descuentos a los consumidores finales.*
- Sin embargo, pese a la subida de los costes de la electricidad, la aceptación de la denominada «transición energética» entre la opinión pública alemana es extremadamente alta. Ello obedece, entre otras razones, a que ahora muchos particulares, cooperativas energéticas de nueva creación y empresas municipales producen electricidad por su cuenta, con lo que ganan dinero y crean puestos de trabajo locales.*

Resultado de la votación

Votos a favor: 69

Votos en contra: 105

Abstenciones: 21

Punto 4.13

Modifíquese de la manera siguiente:

«Las tecnologías en el sector de las energías renovables ofrecen grandes oportunidades para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, al igual que otras tecnologías de reducción de los gases de efecto invernadero: carbón limpio, almacenamiento de electricidad, respuesta a la demanda, uso del carbono, fisión y fusión nucleares, o la reducción de otros gases de efecto invernadero como el metano, etc. En muchos casos los avances son claramente prometedores, por lo que deben incentivarse de manera adecuada. Como ha señalado el Comité en repetidas ocasiones, es importante diseñar y orientar correctamente los instrumentos de financiación en relación con la madurez de las tecnologías. En particular, se deberían respaldar las demostraciones tecnológicas y la difusión rápida de las nuevas tecnologías. Para ello, es necesario garantizar los recursos del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (EETE). Es preciso actuar con urgencia: parece que el sector empresarial en los EE.UU. ha aumentado recientemente sus inversiones globales en I+D energético, lo que puede tener consecuencias para la competitividad europea.»

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 4.13 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 68

Votos en contra: 113

Abstenciones: 20

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las evaluaciones completas del riesgo y de la seguridad («pruebas de resistencia») de las centrales nucleares de la Unión Europea y actividades relacionadas

[COM(2012) 571 final]

(2013/C 44/25)

Ponente general: **André MORDANT**

El 12 de octubre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las evaluaciones completas del riesgo y de la seguridad («pruebas de resistencia») de las centrales nucleares de la Unión Europea y actividades relacionadas»

COM(2012) 571 final.

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento interno), en su 485º Pleno, de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. MORDANT y ha aprobado por 98 votos a favor y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aunque la gestión de los riesgos depende esencialmente de la solidez de las centrales nucleares, el CESE estima que hay que considerar todos los riesgos, incluidos los externos, que suponen las centrales para los ciudadanos, el medioambiente y la economía.

1.2 El CESE considera indispensable prever, para cada emplazamiento, la gestión de accidentes, incluida la formación del personal, la información y la consulta de los habitantes de los alrededores. Se debe permitir que participen en la elaboración de las consignas y aprovechar su conocimiento del terreno. Conviene prever, incluso, una gestión posterior al accidente, que corresponde a un enfoque a largo plazo.

1.3 El CESE respalda la iniciativa de la Comisión de emprender una revisión ambiciosa de la Directiva sobre seguridad nuclear y le pide que se comprometa a no circunscribirse únicamente a los aspectos técnicos sino a considerar también los aspectos humanos, por lo que se refiere tanto a los trabajadores como a los ciudadanos (salud, estrés, psicología, desamparo, etc.).

1.4 El CESE constata que no todos los Estados miembros disponen de una autoridad reguladora independiente, dotada de potestad reglamentaria y que entre los Estados miembros no hay un enfoque común en materia de reglamentación sobre seguridad nuclear, razón por la cual el CESE recomienda realizar una armonización mediante la Directiva.

1.5 Según el CESE, la información al público y la participación de los ciudadanos debería basarse en el Convenio de Aarhus aplicado al ámbito nuclear, que regula la información, la participación o concertación y el acceso a la justicia. Este convenio ha sido firmado por la UE y los Estados miembros.

1.6 El CESE considera que, a raíz de las pruebas de resistencia y de las recomendaciones realizadas por la Comisión, la UE debe establecer mecanismos de seguimiento y verificación que incluyan la presentación por los Estados miembros de informes periódicos a escala europea.

1.7 El CESE insiste en la importancia de la cooperación estrecha y en el intercambio de información entre los **operadores, vendedores, autoridades reguladoras e instituciones europeas** preconizados en la Comunicación, que deben extenderse a los ciudadanos así como al personal y a sus representantes, en particular, en las zonas fronterizas donde es preciso armonizar los procedimientos.

1.8 El CESE recomienda que entre las hipótesis de accidente se analice necesariamente la parada de todos reactores de un mismo recinto a raíz de la pérdida simultánea de refrigeración y alimentación eléctrica. Recomienda, también, revisar los procedimientos aplicables en caso de alimentación de un reactor accidentado por otro del mismo recinto y pasar revista a los equipos de rescate, por ejemplo, la iluminación exterior que permite al personal desplazarse y el diésel de emergencia. Hay que reforzar el aprovisionamiento de agua de las piscinas en que se almacenan los materiales usados.

1.9 El CESE considera que, sin comprometer el suministro en electricidad debido a carencias tecnológicas o a accidentes, la energía nuclear debe seguir formando parte de la combinación energética de la UE ya que, en un futuro previsible, no se dispondrá de ninguna otra producción de electricidad de base que sea suficiente y de baja emisión de carbono. Por ello, anima a la Comisión a emprender un estudio sobre los factores organizativos y humanos, por tratarse de pilares de la seguridad y la protección nuclear.

1.10 El CESE respalda la iniciativa de la Comisión de proponer un acto legislativo sobre los seguros y la responsabilidad en el ámbito nuclear que, en la actualidad, no cubren realmente los riesgos. En efecto, el CESE considera que debe abarcar, en particular, los aspectos sociales, medioambientales y económicos, mediante fondos que deberán alimentar los productores europeos de electricidad nuclear en Europa. Por otra parte, se corre el riesgo de que las posibles víctimas no sean protegidas, o incluso indemnizadas, de manera suficiente.

1.11 El CESE manifiesta su preocupación por el recurso a la subcontratación (a veces, hasta el 80 % del personal) sin que se haya evaluado realmente el impacto de tales prácticas en términos de seguridad. La pérdida de competencias que ésta entraña debilita los equipos. El CESE considera que hay que ocuparse más de la formación de las personas que trabajan en los distintos emplazamientos.

1.12 Pese a los interrogantes que suscita en materia de seguridad, no se aborda la cuestión de la vida útil de las centrales. El CESE considera que esta cuestión es determinante para evaluar la seguridad de las instalaciones y su eventual sustitución por centrales de nueva generación, así como para programar desde ahora su reemplazo. Los órganos reguladores nacionales solo podrán aceptar la prolongación de la vida útil de las centrales nucleares sobre la base de las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional.

1.13 El CESE recomienda a la Comisión que instaure una profilaxis armonizada de las lesiones de tiroides causadas por la ingestión de yodo estable en caso de accidente grave, válida para todo el territorio de la UE y ampliar, según las lecciones extraídas de Fukushima, a 20 o 30 Km. las zonas de evacuación en los alrededores de los emplazamientos europeos densamente poblados.

2. Introducción

2.1 El accidente de *Fukushima* (acaecido el 11 de marzo de 2011) ha llevado a revisar la seguridad de las instalaciones nucleares tanto en Europa como en el resto del mundo. En efecto, la Unión Europea cuenta con 145 reactores, trece de los cuales están parados o en proceso de desmantelamiento, lo que supone 132 reactores en servicio en 58 emplazamientos, algunos de ellos situados en zonas fronterizas. Aunque en la UE no se ha producido ningún accidente comparable, era necesario revisar el conjunto de los dispositivos que garantizan el más alto nivel posible de seguridad, protección y radioprotección nuclear. Entre los países vecinos, Suiza y Ucrania han participado en las pruebas de resistencia.

2.2 En la UE, ya en marzo de 2011, el Consejo Europeo concluyó que debía «revisarse la seguridad de todas las centrales

nucleares de la UE, sobre la base de una evaluación completa y transparente del riesgo y la seguridad («pruebas de resistencia»». Por consiguiente, en todos los países europeos se emprendió un proceso de revisión en tres fases:

- autoevaluación por parte de los operadores nucleares;
- análisis de las autoevaluaciones por las autoridades reguladoras nacionales;
- revisión *inter pares* de los informes nacionales, bajo la dirección de expertos nacionales y de la Comisión Europea, entre enero y abril de 2012.

Todos los Estados miembros participantes transmitieron a la Comisión sus informes provisionales y sus informes finales en los plazos acordados [COM(2011)784 final].

2.3 Además, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión que invitara a los países vecinos de la UE a participar en el proceso de pruebas de resistencia. Respecto de la UE, le pidió que revisara «el marco jurídico y reglamentario vigente en materia de seguridad de las instalaciones nucleares» y que propusiera «de aquí al final de 2011, las mejoras que puedan resultar necesarias». Procede recordar que para poder realizar esta revisión en materia de seguridad fue indispensable que el Consejo Europeo confiriera un mandato a la Comisión.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 En el informe final se constata que en Europa las normas de seguridad de las centrales nucleares son, en general, elevadas. No obstante, se recomienda una serie de mejoras sobre distintos aspectos de seguridad en prácticamente todas las centrales nucleares europeas.

3.2 Sin embargo, las autoridades reguladoras nacionales llegaron a la conclusión de que no era necesario cerrar ninguna central.

3.3 Las pruebas han demostrado que las normas de seguridad preconizadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y las mejores prácticas internacionales no se aplican en su totalidad en el conjunto de los Estados miembros.

3.4 La Comisión realizará un seguimiento minucioso de la aplicación de las recomendaciones y, simultáneamente, propondrá medidas legislativas para reforzar aún más la seguridad nuclear en Europa.

3.5 Además de generar recomendaciones sobre numerosas mejoras técnicas específicas en las centrales, las pruebas de resistencia han demostrado que las normas y prácticas internacionales no se aplican sistemáticamente. Además, conviene aprender las lecciones de *Fukushima*, en particular, en cuanto a los riesgos de terremotos e inundaciones, a la presencia y utilización de instrumentos sísmicos *in situ*, a la instalación de sistemas de ventilación y filtrado en el edificio de contención y de equipos dedicados, destinados a intervenciones de emergencia en caso de accidente, así como a la necesidad de prever una sala de control de emergencia fuera del emplazamiento de la central.

3.6 Las autoridades reguladoras nacionales elaborarán planes de acción nacionales, con sus calendarios de aplicación, que estarán disponibles a finales de 2012. La Comisión se dispone a presentar un informe sobre la aplicación de las recomendaciones derivadas de las pruebas de resistencia en junio de 2014, en estrecha colaboración con las autoridades reguladoras nacionales.

3.7 La Comisión ha analizado el marco legal europeo en vigor en materia de seguridad nuclear y presentará una propuesta de revisión de la Directiva sobre seguridad nuclear a principios de 2013. Las modificaciones propuestas se refieren, principalmente, a los requisitos de seguridad, al papel, la independencia y las prerrogativas de las autoridades reguladoras nacionales, a la transparencia y al seguimiento.

3.8 A continuación realizará otras propuestas en relación con los seguros y la responsabilidad en el ámbito nuclear así como sobre las tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los productos alimenticios y los piensos. El proceso de pruebas de resistencia también ha puesto de relieve la necesidad de una serie de iniciativas adicionales en materia de seguridad nuclear (concretamente, sobre prevención de actos vandálicos), cuya responsabilidad incumbe principalmente a los Estados miembros.

4. Comentarios generales

4.1 Procede hacer hincapié en la envergadura de los esfuerzos y los medios económicos consagrados a estas pruebas, así como la eficacia con que se han realizado. Mediante el proceso de pruebas de resistencia, los catorce Estados miembros de la UE que explotan reactores nucleares han participado en las evaluaciones «de forma voluntaria», lo que constituye una valiosa aportación al establecimiento de normas comunes de seguridad y protección. No obstante, estas apreciaciones se basan en las autoevaluaciones de los operadores, seguidas de los análisis realizados por las autoridades reguladoras nacionales y de las revisiones *inter pares*. A raíz de las pruebas de resistencia y de las recomendaciones realizadas por la Comisión, la UE deberá establecer mecanismos de seguimiento y verificación.

4.2 Conclusiones sobre el marco jurídico

4.2.1 Pese a la Directiva sobre seguridad nuclear, los Estados miembros no disponen de un enfoque enteramente conforme en materia de seguridad y protección nuclear. Es necesario que la revisión de la Directiva europea codifique de manera más minuciosa las normas sobre seguridad nuclear; su puesta en práctica y el procedimiento de infracción deben aplicarse rigurosamente.

4.2.2 **Revisión de la Directiva sobre seguridad nuclear.** Dos países, Polonia y Portugal, no han completado aún la transposición (el plazo expiró el 22 de julio de 2011) de la Directiva sobre la seguridad nuclear (Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares). «Es fundamental garantizar que las lecciones extraídas del accidente de Fukushima y las conclusiones de las pruebas de resistencia

se apliquen de manera correcta y coherente en la UE y se reflejen en el marco legislativo» [COM(2012) 571 final]. El CESE respalda el proceso de revisión en curso y solicita especialmente que se refuerce la tarea de control de la UE. No obstante, no conviene limitarse a los aspectos técnicos cubiertos por las pruebas de resistencia. La seguridad depende también de las personas, a saber, los ciudadanos, los trabajadores y sus representantes. Convendría que las cláusulas de transparencia y de participación del público que figuran en la Directiva sobre seguridad nuclear se apoyasen en el Convenio de Aarhus, firmado por la UE y por casi todos los Estados miembros, al menos en cuanto a la participación de los ciudadanos.

4.2.3 Es importante hacer hincapié en la necesidad de armonizar entre los miembros de la UE las normas de radioprotección y de preparación frente a situaciones de emergencia fuera del recinto de la central: «En la UE hay 47 centrales nucleares, con 111 reactores, alrededor de las cuales viven más de 100 000 habitantes en un radio de 30 km. Este dato demuestra que las medidas preventivas fuera de los recintos tienen una importancia esencial. La competencia en cuanto a tales medidas es compartida por varias autoridades nacionales, regionales y locales» [COM(2012) 571 final]. Por ello, el Comité respalda decididamente la revisión de la legislación de la UE en este ámbito y la necesaria participación de los habitantes de los alrededores de las centrales.

4.2.4 **Seguros y responsabilidad en el ámbito nuclear.** Este aspecto no se contempla a nivel europeo. Sin embargo, «el artículo 98 del Tratado Euratom prevé la adopción de directivas del Consejo que establezcan medidas obligatorias en dicho ámbito. Por tanto, sobre la base de la evaluación de impacto, la Comisión va a analizar en qué medida debe mejorarse la situación de las víctimas potenciales de un accidente nuclear en Europa, dentro de los límites de las competencias de la UE» [COM(2012) 571 final]. La Comisión tiene previsto proponer un acto legislativo sobre esta cuestión. El CESE respalda esta iniciativa pues, en la actualidad, los seguros no cubren suficientemente los riesgos. En particular, deberían abarcar aspectos sociales, medioambientales y económicos. Además, en última instancia, la indemnización es responsabilidad del Estado.

4.2.5 **Revisión de la legislación sobre alimentos y piensos.** «La experiencia adquirida con los accidentes de Fukushima y de Chernóbil ha demostrado la necesidad de diferenciar entre los instrumentos que regulan la importación de alimentos procedentes de terceros países y los relativos a la comercialización de alimentos en caso de accidente en el interior de la UE» [COM(2012) 571 final]. Conviene revisar esta legislación.

4.3 Las especificaciones de las pruebas de resistencia detallan el ámbito de su análisis, pero no describen lo que no incluyen. Así, el envejecimiento y el impacto de la prolongación de la vida útil de las centrales nucleares, la cultura de seguridad e independencia, las normas y la coherencia de las autoridades reguladoras nacionales han sido excluidos y, por tanto, no han sido evaluados. Cabría considerar que al menos algunos de estos factores contribuyeron a la envergadura y al impacto de la catástrofe de Fukushima, lo cual constituye la motivación inicial de las pruebas de resistencia.

4.4 En este sentido, el CESE no puede sino respaldar la propuesta de impulsar el Centro Común de Investigación y, también, la creación de un laboratorio europeo permanente de seguridad nuclear, pero estos no dejan de ser análisis técnicos. Una vez más, el CESE considera necesario desarrollar formaciones de alto nivel adaptadas a la actividad nuclear. Por otra parte, Europa necesita una autoridad administrativa competente en materia de seguridad nuclear además de las encargadas de la radioprotección y del control de la proliferación nuclear.

4.5 El CESE señala que hay que ocuparse, además, de la formación de las personas que trabajan en los distintos emplazamientos. El recurso a la subcontratación está siendo bastante sistemático en algunos países, sin que se haya evaluado realmente el impacto de tales prácticas en términos de seguridad. La pérdida de competencias que ésta entraña debilita los equipos.

4.6 **Reforzar la colaboración internacional y mejorar el marco jurídico a nivel mundial en materia de seguridad nuclear.** «La mayoría de las naciones que participan en este grupo de trabajo ha puesto de relieve la necesidad de tener en cuenta las normas de seguridad del OIEA, la independencia y la eficiencia de las autoridades reguladoras, el mayor uso de las revisiones inter pares, así como la mejora de la apertura y de la transparencia» [COM(2012) 571 final]. Nótese que las ideas de independencia, transparencia y apertura orientan el intercambio y el refuerzo de las normas pero, ello no es suficiente si en realidad dichas normas no se aplican.

5. Observaciones particulares

5.1 Transparencia

5.1.1 Pese a que el Convenio de Aarhus consagra la información de la población, al preconizar en sus tres pilares la concertación, la participación y el acceso a la justicia, es preciso señalar que, aparte de una alusión a la transparencia, el proceso de pruebas de resistencia no contempla esta cuestión. No obstante, los ciudadanos son un factor igualmente indispensable de la seguridad y de la protección nuclear. La implicación de los ciudadanos de la UE no ha estado a la altura de las circunstancias. En efecto, la intervención del público no ha sido fácil. Los plazos eran demasiado breves para poder analizar los distintos expedientes. En las reuniones públicas no siempre se dispuso de interpretación y varias asociaciones no pudieron participar por motivos económicos. No obstante, el nivel de transparencia alcanzado permitió a algunas organizaciones de la sociedad civil realizar un análisis muy detallado de los informes.

5.1.2 «La producción de incidentes en las centrales nucleares, incluso en los Estados miembros con registros de seguridad por lo demás buenos, confirma la necesidad de que haya revisiones de seguridad completas de manera regular y evaluaciones de la experiencia operativa, y subraya la necesidad de que se proceda a una estrecha cooperación y al intercambio de información entre operadores, vendedores, autoridades reguladoras e instituciones europeas, como el Centro Europeo de Intercambio de Experiencias Operativas, que cuenta con el apoyo del Centro Común de Investigación de la Comisión (JRC).» El intercambio de información no puede restringirse a «los operadores, vende-

dores, autoridades reguladoras e instituciones europeas» [COM(2012) 571 final]. Los ciudadanos de la UE deben participar en este proceso: se trata de uno de los pilares del Convenio de Aarhus (información, concertación o participación y acceso a la justicia).

Por ejemplo, en Francia hay tres instancias dedicadas a ayudar a los ciudadanos: el *Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire* (HCTISN), las Comisiones locales de información (CLI) y la Asociación nacional de comités y comisiones locales de información (ANCCLI) (Ley de junio de 2006). Estas instancias participan en el proceso francés de «evaluaciones complementarias sobre seguridad». El HCTISN ha participado en la elaboración de las especificaciones y ha encomendado a un grupo de trabajo precisar, mediante audiciones sobre el terreno, las condiciones laborales del personal. Las CLI y la ANCCLI han facilitado evaluaciones de los informes de los operadores como contribución a la elaboración del informe de la autoridad reguladora nacional francesa.

En cuanto a los incidentes, estas instancias tienen acceso a las cartas de seguimiento de las inspecciones y pueden solicitar las cartas de respuesta de los operadores. Por ello, a la vista de las posibilidades que existen en Francia, la participación de los ciudadanos en las evaluaciones de incidentes permite entablar un diálogo constructivo con la población.

5.2 Una de las observaciones importantes de la Comisión es que «sobre la base de las pruebas de resistencia, las autoridades reguladoras nacionales llegaron a la conclusión de que no existen motivos técnicos que requieran el cierre de ninguna central nuclear en Europa y señalaron una serie de buenas prácticas.» [COM(2012) 571 final]. No obstante, a esta afirmación siguen recomendaciones y solicitudes de mejoras que deberán realizarse en un plazo determinado. Pero, ¿qué sucederá si no se cumplen los plazos? Algunas solicitudes técnicas como, por ejemplo, reforzar revestimientos (Fessenheim, en Francia) o acorazar edificios (piscinas de almacenamiento de combustible) podrían resultar imposibles de realizar. ¿Qué decidirán entonces los países en cuestión? Nótese, asimismo, que algunas centrales no han aplicado las medidas de protección preconizadas a raíz de los accidentes de Three Mile Island y Chernóbil.

5.3 Conclusiones sobre los procedimientos y marcos de seguridad

A raíz de Fukushima, las cuestiones fundamentales se refieren a:

5.3.1 La evaluación y gestión de los riesgos externos

Nunca se imaginó dejar de disponer simultáneamente del sumidero de calor y de la alimentación eléctrica de todos los reactores de un mismo recinto. Por consiguiente, las precauciones adoptadas (diésel de emergencia, cubetas de agua) resultaron inoperantes, en particular porque los demás reactores del mismo recinto deberían haber tomado el relevo de las funciones del defectuoso.

5.3.2 **Los cálculos de probabilidades en materia de seguridad** «varían de manera significativa» de un Estado miembro a otro [COM(2012) 571 final]. Convendría armonizar y adoptar el enfoque más restrictivo. No cabe fiarse de las bajas probabilidades pues, en general, los accidentes son fruto de pequeños fallos sucesivos o, peor aún, superpuestos. Además, el análisis del caso de *Fukushima* demuestra que se habían minimizado los riesgos de terremotos y de tsunamis, a pesar de que los especialistas hacían hincapié en que estas situaciones no solo eran posibles sino que ya habían producido en los años treinta. Se tendió a considerar que ciertos accidentes eran «imposibles».

No obstante, el accidente de *Three Mile Island* ya había demostrado que el núcleo de un reactor puede llegar a fundirse. Además, las comprobaciones realizadas varios años después del accidente permitieron constatar que la vasija, aunque fisurada, había resistido. En cambio en *Chernóbil*, la lava (corio) se extendió por todas partes. En *Fukushima*, los tres núcleos (1º, 2º y 3º) se fundieron en parte y, probablemente, atacaron las soleras.

5.3.3 Gestión de accidentes graves

Hay que contemplar todas las hipótesis para intentar instaurar paliativos que permitan, en la medida de lo posible, minimizar los accidentes, siendo **uno de los más importantes la formación del personal**. Por otra parte, para poder asumir la gestión externa, hay que preparar la gestión de accidentes con los habitantes de los alrededores y permitirles participar en la elaboración de las consignas, aprovechando sus conocimientos del terreno.

El caso de *Fukushima* ha demostrado, una vez más, la importancia de la gestión posterior al accidente, que asumirán, ciertamente, los entes locales, regionales y nacionales. No obstante, hay que consultar a los habitantes del lugar, quienes deben participar en los ejercicios y aportar sus conocimientos. La gestión posterior al accidente corresponde a un enfoque a largo plazo.

5.4 Principales recomendaciones derivadas de las pruebas de resistencia y relativas a la seguridad

5.4.1 Recomendaciones sobre las medidas de seguridad en las centrales nucleares existentes

— Seguimiento realizado por los países participantes

La adquisición de equipos móviles debería permitir prevenir o atenuar los accidentes graves. También hay que reforzar los equipos (el célebre núcleo duro) y mejorar la formación del personal.

— Plan de acción para garantizar la aplicación de las recomendaciones

En primer lugar, hay que ponderar la importancia relativa de las diversas recomendaciones «para evaluar la importancia de las distintas medidas, y para dar prioridad y asignar fondos a los ámbitos que aporten los mayores beneficios en cuanto a seguridad» [COM(2012) 571 final]. Por lo que se refiere a las nuevas generaciones de reactores nucleares, se han diseñado para ajustarse, en principio, a todas las medidas relacionadas con las recomendaciones. No obstante, hay que reforzar la capacidad de regulación de la seguridad nuclear en Europa.

— Responsabilidad del seguimiento y del control

Esta responsabilidad incumbe a los Estados miembros. No obstante, deberían presentar informes periódicos a escala europea.

5.4.2 Recomendaciones sobre los procedimientos

— A escala europea, «deben elaborarse orientaciones europeas relativas a la evaluación de los peligros naturales, como terremotos, inundaciones y fenómenos meteorológicos extremos, y a los márgenes de seguridad, con el fin de aumentar la coherencia entre los Estados miembros» [COM (2012) 571 final]. La Comisión recomienda encomendar esta tarea a la WENRA (Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental). **Convendría emplear un procedimiento de consulta similar al del Convenio de Aarhus, a modo de participación mínima de los habitantes de los alrededores de las centrales en estos procesos de elaboración;**

— sistematizar las visitas y evaluaciones decenales, conservando al mismo tiempo unos programas de mantenimiento adaptados a la importancia de los equipamientos;

— actualizar los informes de seguridad de los reactores al menos cada diez años;

— prever equipamientos de rescate, crear centros de atención de urgencias protegidos, constituir unidades de rescate dotadas de equipos móviles.

5.5 Entre las hipótesis de accidente, es indispensable analizar la gestión de la parada de todos reactores de un mismo recinto a raíz de la pérdida simultánea de refrigeración y alimentación eléctrica. Hay que revisar todos los procedimientos aplicables en caso de alimentación de un reactor accidentado por otro del mismo recinto y pasar revista a los equipos de rescate, por ejemplo, la iluminación exterior que permite al personal desplazarse y el diésel de emergencia. Evidentemente, hay que reconsiderar el almacenamiento en piscinas de materiales usados y reforzar su aprovisionamiento de agua.

5.6 «La Comisión considera que la ampliación de la evaluación de seguridad a los acuerdos de preparación y de respuesta ante emergencias exteriores (fuera de los recintos) es una importante actividad complementaria para mejorar la seguridad de los ciudadanos» [COM (2012) 571 final]. El CESE considera que hay que armonizar también los procedimientos entre países fronterizos. En cuanto a las comisiones locales de información (CLI), en la CLI de Fessenheim participan suizos y alemanes, y en la de Cattenom participan alemanes y luxemburgueses. A las reuniones de la CLI de Chooz asisten belgas, que podrían asistir a las de Gravelines. Reviste gran interés preparar la gestión de posibles incidentes con los habitantes de los alrededores de las centrales. En efecto, en caso de accidente, la fase posterior al accidente puede ser muy larga y serán, precisamente, los habitantes del lugar quienes sufrirán el peso de los daños, con graves consecuencias sociales, económicas y medioambientales. Los seguros suscritos por los operadores no cubren ni mucho menos los costes de un accidente, que tendrían que asumir los Estados miembros (es decir, los ciudadanos).

5.7 Principales conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones de la seguridad

5.7.1 El Grupo *ad hoc* de seguridad nuclear del Consejo (AHGNS) ha presentado un estudio (véase el informe final: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st10/st10616.en12.pdf>) sobre cinco temas: protección física, impactos de aeronaves malintencionados, ciberataques, situaciones de emergencia nuclear así como ejercicios y formación. No obstante, la seguridad nacional sigue siendo competencia de los Estados miembros, por lo que convendría:

- ratificar la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (proliferación);
- proseguir los trabajos sobre seguridad nuclear;
- establecer vínculos entre la seguridad, la protección y la radioprotección nuclear.

Se echan en falta estudios sobre los factores organizativos y humanos. **Es indispensable analizar esta faceta por ser uno de los pilares de la seguridad nuclear.**

5.7.2 En cuanto a la problemática de los accidentes, se plantean interrogantes sobre la necesidad de abordar la cuestión de los posibles actos vandálicos y la posibilidad de caída de aeronaves. Este último aspecto fue objeto de un seminario a nivel europeo. Precisamente, el impacto de aeronaves de gran envergadura ha puesto de relieve las divergencias entre los enfoques de los distintos Estados miembros de la UE. No obstante, se plantean importantes interrogantes societales que deben, por tanto, tenerse en cuenta. En efecto, los edificios de contención de los reactores que están en funcionamiento en la actualidad no resistirían en caso de impacto de una aeronave de gran tamaño. En cambio, las centrales nuevas de tipo EPR deben cumplir unos nuevos requisitos de construcción. ¿Serán suficientes?

5.7.3 Medidas para reforzar la seguridad nuclear

- reducción de la amenaza de incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN) de origen deliberado, incluidos los actos de terrorismo y la detección de materiales radiactivos y nucleares;
- revisión de la Directiva 2008/114/CE sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas, prevista para 2013;
- la Comisión va a presentar para finales del año una propuesta legislativa sobre la seguridad de la red y de la información;
- adopción de la propuesta de revisión del Mecanismo de Protección Civil de la UE que facilite la cooperación entre los Estados miembros en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil en caso de emergencias importantes, incluidos los accidentes radiológicos y nucleares.

5.8 Perspectivas

5.8.1 Conviene resaltar que la catástrofe de *Fukushima* ha dado lugar a la organización de pruebas de resistencia, lo cual constituyen un ejercicio de una envergadura sin parangón. También es cierto que se ha puesto mucha documentación a disposición del público. No obstante, para ser estricto un seguimiento debe ser continuo. En efecto, en todos los países es necesario introducir mejoras, han de subsanarse carencias de su normativa.

5.8.2 **Por otra parte, no se han analizado suficientemente los factores humanos y organizativos**, ni se ha tenido en cuenta su importancia en materia de seguridad. En cuanto a la organización en caso de emergencia y su gestión a largo plazo, realmente es necesario emprender una concertación de todas las partes interesadas y lograr que participen los ciudadanos de a pie.

5.8.3 La Comisión recomienda:

- **aplicar lo antes posible las recomendaciones formuladas.** Realizará el seguimiento del curso dado a estas recomendaciones y publicará, junto con el Grupo Europeo de Reguladores de la Seguridad Nuclear (ENSREG), un informe en 2014. Añade que el objetivo del Plan de Acción debe ser introducir el mayor número posible de mejoras necesarias en materia de seguridad de aquí a 2015;
- proponer al Consejo un mandato para participar activamente en el **Grupo de Trabajo sobre la Eficacia y la Transparencia** (propuesto también en el marco del OIEA, con arreglo al modelo de investigación europea RISCUM). A este respecto, el CESE sugiere basarse en el Convenio de Aarhus;

- **contribuir al refuerzo de la seguridad nuclear** en colaboración con los Estados miembros y las instituciones de la UE.

El CESE recomienda, en este ámbito, la participación o la concertación ciudadana.

5.8.4 El CESE considera que el resultado del proceso de pruebas de resistencia debe ser la adopción de las normas de seguridad más estrictas posible para la energía nuclear, que supone el 30 % de la producción eléctrica de la UE. Ello es esencial si se decide que esta importante fuente de electricidad de baja emisión de carbono siga contribuyendo a la combinación energética europea y a la consecución del objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua

[COM(2012) 216 final]

(2013/C 44/26)

Ponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 10 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua

COM(2012) 216 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485^o pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 13 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 126 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la Cooperación de Innovación Europea (CIE) sobre el Agua, pero propone aclaraciones y mejoras con el fin de contribuir a eliminar los obstáculos que impiden un buen desarrollo de la innovación en el sector del agua.

1.2 La innovación sobre el agua en Europa debería basarse en un enfoque integral que tenga en cuenta la totalidad del ciclo del agua y se centre prioritariamente en el objetivo de alcanzar en toda Europa el «buen estado de las aguas superficiales y subterráneas», tal como se define en la Directiva marco europea sobre el agua ⁽¹⁾, y en el refuerzo de la protección de este recurso, aplicando el principio de «quien contamina paga», suficientemente disuasorio para no incitar a la contaminación ni la impunidad de quienes se vieran obligados a pagar.

1.3 El Plan Estratégico de Aplicación de las prioridades de la CIE debe abordar el hecho de que en Europa más de un millón de personas no tiene acceso a agua segura, limpia y asequible, y que varios millones de ciudadanos carecen de cualquier tipo de saneamiento. Las necesidades de estas personas son una prioridad, desde una perspectiva de inclusión y lucha contra la pobreza.

1.4 Los proveedores de servicios públicos de agua, los usuarios y los consumidores deben contar con la posibilidad de hacer oír su voz con fuerza en el proceso decisorio sobre la CIE sobre el agua. Asimismo es necesario que la CIE sobre el agua se traduzca en una mejora de la coordinación de todos los operadores, que los beneficios de la innovación alcancen al nivel local y que se facilite la participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil en las nuevas redes y grupos que se creen.

1.5 Para el CESE, es necesario dar acceso de manera transparente a los resultados de la investigación financiada por el 7^o Programa Marco de Investigación y Desarrollo para crear asociaciones para la innovación sobre el agua, habida cuenta del carácter específico y vital del agua para la población.

1.6 El CESE desaconseja tratar las innovaciones en este ámbito sensible únicamente desde el punto de vista de la protección comercial, y recomienda facilitar por igual el acceso tanto a las instancias, organismos y entes territoriales locales como a las empresas de la economía social.

1.7 El CESE pide a la Comisión que redoble sus esfuerzos para garantizar la transparencia y la coordinación de determinadas iniciativas importantes en curso relacionadas con la vasta problemática del agua. Por ejemplo, es necesario que la Comisión aporte precisiones sobre las sinergias y el funcionamiento conjunto de las CIE recientes sobre el agua, la agricultura y las materias primas.

1.8 No habrá una verdadera política de investigación e innovación sobre el agua sin transparencia, ni tampoco sin una política de empleo integradora que garantice desde el principio suficiente personal, formación, reconocimiento de las cualificaciones y tecnologías que permitan mejorar la salud y la seguridad, tanto en los procesos de purificación y tratamiento del agua como en los de saneamiento, y que garanticen al máximo el conjunto de las misiones en toda su diversidad y a todos los niveles.

1.9 El CESE subraya el papel de las redes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), que debería reconocerse y valorarse adecuadamente, y constituir asimismo un ámbito de investigación sobre el potencial de innovación que representan estas OSC por su experiencia y su capital de conocimientos.

⁽¹⁾ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

2. Introducción

2.1 Con la Estrategia Europa 2020, la UE desea volver a situar a la economía europea en el buen camino, a fin de promover el empleo, la competitividad y la cohesión social.

2.2 La Estrategia Europa 2020 para una economía inteligente, sostenible e integradora subraya que el conocimiento y la innovación son fundamentales para el crecimiento. En el marco del programa «Horizonte 2020», en su propuesta de un programa marco de la UE para la investigación y la innovación (2014-2020) ⁽²⁾, la Comisión ha propuesto aumentar a 80 000 millones de euros el presupuesto de I+D, y los Estados miembros se han mostrado a favor del objetivo de la UE de invertir, por término medio, el 3 % de su PIB en la investigación de aquí a 2020 (véase asimismo el dictamen del CESE INT/571 «Financiación de la investigación y la innovación» ⁽³⁾).

2.3 Esta es la razón por la que el **Espacio Europeo de Investigación** (EEI) está en el núcleo de la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa emblemática «Unión por la innovación» ⁽⁴⁾ y por la que Consejo Europeo solicitó que se llevara a término el EEI para 2014 ⁽⁵⁾. La iniciativa «Unión por la innovación» tiene por objeto garantizar que los nuevos productos y servicios intensivos en conocimientos contribuyan de forma sustancial al crecimiento y al empleo, así como a limitar la fuga de cerebros. Para ello resulta indispensable una base científica de categoría auténticamente mundial.

2.4 Según la propuesta sometida a examen ⁽⁶⁾, las cooperaciones de innovación europea propuestas en la Iniciativa emblemática de Europa 2020 «Unión por la innovación» ⁽⁷⁾ prevén un enfoque estratégico y un marco para abordar las deficiencias inherentes al sistema europeo de investigación e innovación y a sus métodos a fin de acelerar las innovaciones que contribuyan de manera significativa a resolver los retos sociales. Las CIE podrían ser una manera de poner en común competencias y recursos sobre las prioridades políticas clave, movilizándolo y asociando a todas las partes interesadas pertinentes sin distinción de políticas, sectores y fronteras, para que las personas puedan beneficiarse más rápidamente de los avances y la innovación (como ha solicitado ya el CESE en sus dictámenes INT/599 «Las asociaciones en la investigación y la innovación» ⁽⁸⁾ y NAT/546 «Plan de Acción sobre Ecoinnovación» ⁽⁹⁾). Es importante señalar que, aparte de los 40 millones de euros propuestos en el marco del 7º Programa Marco de Investigación

y Desarrollo, la CIE sobre el agua no prevé ningún tipo de financiación adicional más allá de los recursos actuales y que su objetivo se limita a buscar sinergias y a coordinar los instrumentos existentes.

2.5 Los Estados miembros de la UE reconocen la importancia de la innovación en el ámbito de la gestión del agua. El 21 de junio de 2011, el Consejo de la Unión Europea invitó a la Comisión a «estudiar una cooperación de innovación sobre el agua en estrecha colaboración con los Estados miembros, a fin de lograr una utilización sostenible y eficiente del agua» ⁽¹⁰⁾.

2.6 En la iniciativa emblemática de Europa 2020 «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» ⁽¹¹⁾, se subraya la importancia para Europa de comprometerse en la gestión sostenible del agua como recurso clave. La Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos ⁽¹²⁾ subraya las ventajas que pueden obtenerse en términos de eficiencia. Los objetivos estratégicos de la CIE, de aquí a 2020, son:

- (i) ofrecer agua segura, accesible y asequible para todos, garantizando al mismo tiempo una cantidad de agua suficiente para el medio ambiente;
- (ii) conseguir la disociación relativa entre el agotamiento de los recursos hídricos y el nivel de actividad económica en sectores clave de la UE;
- (iii) mantener y mejorar el buen estado de las aguas en todas las cuencas hidrográficas de la UE.

2.7 La Comisión ha elaborado un Proyecto para salvaguardar los recursos hídricos de Europa, una etapa importante de la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos. El proyecto presentará, a finales de 2012, la respuesta estratégica a los retos que plantean los problemas y las lagunas en la aplicación del marco actual de la política de la UE en materia de gestión de los recursos hídricos. El proyecto y la CIE se aplicarán en el marco de una estrecha colaboración. Además, la CIE se basará en el Plan de Acción sobre Ecoinnovación ⁽¹³⁾.

2.8 La política para la protección de los recursos hídricos debería poder incluir también una compensación por las restricciones a la actividad económica en las áreas afectadas por una contaminación grave. En estos casos concretos las ayudas estatales actualizadas se podrían adaptar y tener en cuenta el plan europeo de protección del agua.

⁽²⁾ COM(2012) 392 final, *Una asociación del Espacio Europeo de Investigación reforzada en pos de la excelencia y el crecimiento*.

⁽³⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 121; y DO C 218 de 23.7.2011, p. 87.

⁽⁴⁾ COM(2010) 546 final, *Iniciativa emblemática de Europa 2020 – Unión por la innovación*.

⁽⁵⁾ «Europa necesita un espacio unificado de investigación que atraiga el talento y la inversión. Para ello, deben subsanarse rápidamente las lagunas que sigue habiendo a este respecto, de modo que pueda realizarse en 2014 el Espacio Europeo de Investigación, con lo que se habrá creado un verdadero mercado único del conocimiento, la investigación y la innovación.» - Conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2011 y de marzo de 2012.

⁽⁶⁾ COM(2012) 216 final, *Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua*.

⁽⁷⁾ COM(2010) 546 final.

⁽⁸⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 39.

⁽⁹⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 65.

⁽¹⁰⁾ Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 21 de junio de 2011 (doc. 11308/11).

⁽¹¹⁾ COM(2011) 21 final, *Una Europa que utilice eficazmente los recursos*.

⁽¹²⁾ COM(2011) 571 final, *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*.

⁽¹³⁾ COM(2011) 899 final., *Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)*.

3. Observaciones generales

3.1 En su primera reunión del 25 de septiembre, el grupo de trabajo de la CIE sobre el agua estableció ocho ámbitos prioritarios:

- la relación agua-energía: la producción de energía es una industria de alto consumo de agua, que tiene considerables repercusiones en el entorno acuático;
- la gobernanza del agua: una buena gobernanza es un factor esencial para una gestión sostenible del agua;
- la financiación de la innovación: la financiación debería apoyar la cooperación entre los distintos agentes del sector público (asociaciones público-públicas) así como entre el sector público y el privado. El gasto público debe usarse para servir el interés público, no para generar beneficios privados;
- la reutilización y el reciclado del agua. La innovación debe basarse en un planteamiento integral que tenga en cuenta todo el ciclo del agua. El agua es un recurso renovable, y asegurarse de que el ciclo no se perturba es esencial para su uso sostenible;
- el tratamiento del agua y de las aguas residuales, que en las últimas décadas no ha sido objeto prácticamente de ninguna innovación, en particular, en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales municipales. Uno de los aspectos importantes para recuperar recursos a partir de las aguas residuales es la recuperación de los nutrientes;
- la gestión de los riesgos ligados a accidentes extremos relacionados con el agua (inundaciones y sequías);
- los modelos de gestión y la supervisión; y
- los servicios ecosistémicos.

3.2 Según el informe publicado por el Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la OMS y UNICEF, el porcentaje de la población mundial con acceso a un agua potable mejorada (canalizaciones de agua corriente o pozos cubiertos) pasará del 89 % en 2010 (es decir, 6 100 millones de seres humanos) a alrededor del 92 % en 2015.

3.3 Aunque las Naciones Unidas reconocen el derecho universal al agua y al saneamiento, más del 11 % de la población mundial (unos 783 millones de personas) sigue sin tener acceso a agua potable segura y 2 500 millones de personas carecen de instalaciones de saneamiento.

3.4 El agua es vital para casi todas las actividades humanas, económicas y sociales como, por ejemplo, la producción industrial y energética, la agricultura, el transporte, el ocio y la conservación de la biodiversidad y del patrimonio cultural y natural. No es posible prever una seguridad alimentaria o energética europea o en el ámbito internacional sin preocuparse por el

primer recurso, como es el agua, que junto con la tierra va a constituir uno de los principales desafíos del siglo XXI. Desgraciadamente, la segunda mitad del siglo pasado nos dejó como legado unos medios naturales acuáticos degradados, amenazados, desecados y contaminados.

3.5 Este recurso está seriamente hipotecado por un modelo de desarrollo económico destructivo desde el punto de vista medioambiental, que postula que el agua es un bien explotable como cualquier otro, lo cual provoca la sobreexplotación de las capas freáticas, la contaminación del suelo, de los cursos de agua y de los océanos, así como la alteración del ciclo del agua, el deterioro del estado ecológico del recurso y la disminución de su impacto en la biodiversidad, tanto a nivel europeo como mundial. Para que la política de aguas sea justa, eficaz y sostenible, se ha de reconocer que el agua no es una mercancía, sino un patrimonio universal que debemos proteger y defender ⁽¹⁴⁾.

3.6 Su gestión debería permitir responder a las necesidades de la población garantizando al mismo tiempo su preservación para las generaciones futuras. Es urgente tomar plena conciencia de ello y la investigación para la innovación debería inscribirse en esta perspectiva. Esta situación pone de relieve la importancia de la CIE sobre el agua, como instrumento para mejorar la eficacia material y financiera de la gestión integrada del agua.

3.7 Sin embargo, este objetivo no podrá alcanzarse dejando el control y la gestión de los recursos en manos de empresas y grandes multinacionales, ni tampoco acelerando la privatización de la innovación y la investigación en este sector vital: al contrario, los servicios públicos de calidad son el mejor medio para construir sociedades equitativas, sostenibles, pacíficas y democráticas, y la inversión en servicios públicos de calidad, respaldada por políticas fiscales justas en apoyo de la innovación y la investigación, formará parte de la solución clave de la crisis económica, favoreciendo el acceso de todos a los servicios vitales y fundamentales y al crecimiento económico. Esto justifica las cooperaciones basadas en la administración pública del agua y la investigación financiada con fondos públicos por el 7º Programa Marco.

3.8 A nivel europeo, los Estados miembros deberían ejercer su influencia para que se rechace la liberalización de los servicios de agua y saneamiento e insistir en que se definan como servicios públicos de interés general, y para que Europa contraiga un compromiso más firme a nivel internacional para la aplicación efectiva del derecho al agua. El CESE desaconseja tratar las innovaciones en este ámbito sensible únicamente desde el punto de vista de la protección comercial, y recomienda facilitar por igual el acceso tanto a las instancias, organismos y entes territoriales locales como a las empresas de la economía social

3.9 Sería necesario integrar los procesos y soluciones elegidos en el marco de la CIE sobre el agua en las medidas de adaptación destinadas a afrontar los efectos previstos de los cambios climáticos.

⁽¹⁴⁾ Según la resolución (P7_TA2012-0273), elaborada por Richard Seiber (PPE/AT) y aprobada mediante votación ordinaria el 3.7.2012, el agua «es un recurso compartido por la humanidad y un bien público, y el acceso al agua debe constituir un derecho fundamental y universal».

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité toma nota de la constitución de un grupo de expertos de alto nivel y de un grupo de trabajo con el fin de establecer una estrategia de cooperación de innovación para el agua. El establecimiento de dicha estrategia debería considerarse como una ocasión para fijar las prioridades de innovación de la política de aguas a fin de reafirmar el derecho efectivo a un agua sana en cantidad y calidad suficientes, para fomentar una gestión sostenible de los recursos.

4.2 Es posible conseguirlo mediante procedimientos de innovación que apliquen las tecnologías innovadoras más avanzadas, teniendo en cuenta el estado de la gestión integrada de las cuencas a nivel regional y a condición de controlar la prevención de la contaminación. La gestión sostenible de los recursos debe garantizarse mediante un reparto entre los diferentes usos que garantice un desarrollo humano, económico y medioambiental sostenible de los territorios, la planificación de los usos en el marco de la gestión integrada de los recursos hídricos, la restauración de la calidad de los entornos acuáticos, la promoción de los procesos de control del consumo y de prevención de la contaminación en toda la cadena de usos -del consumo al retratamiento-, y finalmente la prohibición de los procesos de producción contaminantes y la aplicación de sanciones a quienes contaminen.

4.3 Estos objetivos deben alcanzarse mediante una financiación justa y una contribución equitativa y proporcionada repartida entre todos los usuarios industriales, agrícolas y domésticos, gestionadas por los poderes públicos mediante la búsqueda de una mejor gobernanza, tal como preconiza el CESE en su dictamen exploratorio NAT/495 «Integración de la política hídrica»⁽¹⁵⁾.

4.4 Una política de aguas justa y eficaz y la realización de la cooperación de innovación sobre el agua requieren una política de empleo innovadora en la que los trabajadores formados y cualificados, especialmente para los puestos creados o transformados, estén sujetos a un estatuto laboral que garantice el ejercicio de su misión de gestión de un bien público, y dispongan asimismo de derechos de intervención en materia económica, social y medioambiental que se les deben reconocer. Es necesario buscar medidas innovadoras que permitan suavizar las condiciones de trabajo y reducir el impacto en la salud para los trabajadores del sector del saneamiento.

4.5 Las encuestas epidemiológicas para los trabajadores de las redes de saneamiento, el refuerzo de los comités de higiene, seguridad y condiciones de trabajo, y la mejora del seguimiento médico, los medios de protección y los equipos de detección de gas y contaminantes constituyen temas de investigaciones sociales y técnicas que deberán preverse cuando el grupo de trabajo establezca el Plan Estratégico de Aplicación de las prioridades de la CIE.

4.6 Existen otras cuestiones, como garantizar el acceso universal, conservar el recurso o conciliar el interés general, que el grupo de trabajo también debería tener en cuenta desde ahora

durante la elaboración del Plan Estratégico de Aplicación de las prioridades de la CIE que deberá presentar para su aprobación el 18 de diciembre de 2012.

4.7 La CIE sobre el agua, que funciona con arreglo al plan estratégico propuesto y aprobado, debería incluir plataformas tecnológicas europeas adecuadas, que no son solo fuentes de información sobre la situación real de las cosas en un lugar o un sector determinado, sino también entidades que participan en la investigación, el desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías⁽¹⁶⁾.

4.8 Además de las cuestiones transversales y las prioridades establecidas, el CESE recomienda que en cada proyecto de investigación se preste atención también a la interacción de las aguas y los suelos, especialmente cuando se trate de la gestión de las aguas de superficie.

4.9 Las sequías, los incendios y las inundaciones van a aumentar su duración y su intensidad. Por ello es esencial, pese a las políticas de austeridad, proteger los servicios públicos de agua, de salvamento y de gestión de catástrofes que estén capacitados para hacer frente a este nuevo entorno imprevisible. La búsqueda de innovaciones también debe atender al papel del agua en la protección de los ecosistemas y la biodiversidad.

4.10 Los organismos públicos y las instancias encargadas de la gestión del agua deben tomar medidas para prevenir la contaminación de las aguas, no solo para preservar la calidad del agua de forma sostenible, sino también para impedir daños potencialmente irreversibles por factores de riesgo conocidos (contaminantes orgánicos persistentes, alteradores endocrinos, etc.) e incluso desconocidos, como consecuencia de la acumulación de sustancias químicas, incluidas las nanopartículas, que cabe considerar fiablemente factores de riesgo adicionales. Es indispensable evaluar estos nuevos riesgos que podrían amenazar gravemente la salud pública.

4.11 La tarificación del agua tiene por objeto contribuir a la preservación del recurso en cantidad suficiente. El CESE preconiza una tarificación que tenga en cuenta el acceso de todas las personas a este recurso, dado su carácter vital y no mercantil. Sin embargo subraya que la tarificación no resuelve el problema porque no se trata únicamente de la cantidad sino también de la calidad del agua. En este sentido deben tomarse medidas públicas para aumentar la sensibilización de los particulares y los usuarios industriales y agrícolas sobre la alteración de la calidad del agua y el medio menos costoso para poner remedio a este problema, a saber, la prevención.

4.12 Los cambios climáticos y las actividades humanas afectan al agua, que escasea, la intensidad de la contaminación aumenta y las consecuencias se agudizan. Es un problema que Europa debe afrontar y sobre el que debe llevar a cabo las investigaciones necesarias. Además, debe contribuir a que la comunidad internacional realice avances en este ámbito y utilizar su política de cooperación y desarrollo para movilizar fondos de ayuda que permitan impulsar el acceso al agua y a los medios necesarios para impedir su degradación⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 43.

⁽¹⁶⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 12–16.

⁽¹⁷⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 133–139.

4.13 El CESE observa que los efectos de las disparidades regionales en el conjunto del territorio europeo se hacen sentir con especial agudeza en este ámbito (sequías e inundaciones) y deben constituir un aspecto que ha de ser tenido en cuenta en las orientaciones de los grupos de redacción. Hay quienes se preguntan si no podría realizarse una compensación entre las zonas en las que hay demasiada agua y las zonas en las que escasea.

4.14 No habrá una verdadera política de investigación e innovación sobre el agua sin transparencia, ni tampoco sin una política de empleo integradora que garantice desde el principio suficiente personal, formación, reconocimiento de las cualificaciones y tecnologías que permitan mejorar la salud y la seguridad, tanto en los procesos de purificación y tratamiento del agua como en los de saneamiento, y que garanticen al máximo el conjunto de las misiones en toda su diversidad y a todos los niveles.

4.15 Según el Programa de ONU-Agua para el desarrollo de la capacidad en el marco del Decenio (*UN-Water Decade Programme on Capacity Development*) y su libro recientemente publicado (2012) *Water and the Green Economy: Capacity Development Aspects* ⁽¹⁸⁾ (El agua y la economía verde, aspectos de desarrollo de la capacidad), es preciso cambiar de escala para responder a los desafíos que se plantean a nivel mundial por la escasez y deterioro de la calidad del agua como consecuencia de unas pautas de desarrollo agresivas, que se dan en todo el mundo. Esto significa que la contaminación no puede confinarse indefinidamente, ya que el agua también es un vector. Por otra parte, se están desarrollando muchas nuevas tecnologías, pero existe un riesgo real de que estas tecnologías queden obsoletas tan pronto como aparecen, mientras no se tomen en consideración todos los elementos a la vez. Por ejemplo, para desalar el agua se necesita energía, y para reutilizar el agua para usos secundarios (agricultura), es preciso que el agua no haya sufrido los efectos cruzados de varias fuentes de contaminación.

4.16 En su Informe anual más reciente (2011), la Agencia Europea del Medio Ambiente manifiesta la misma inquietud. A pesar de que el agua se recicla y se trata, este recurso no es inagotable, ni en calidad ni en cantidad, por lo que conviene ampliar la investigación y la innovación sobre el agua en busca

de un uso sostenible en todos los sectores y del control de las distintas fuentes de contaminación, incluida la contaminación difusa ⁽¹⁹⁾.

4.17 El CESE destaca el papel de las redes de organizaciones de la sociedad civil, que convendría reconocer y valorizar, y que también debería constituir un campo de investigación, por el potencial de innovación que representan estas organizaciones, debido a su experiencia y sus conocimientos.

4.18 El CESE recuerda que las normas de calidad del agua deberían ser las mismas en todo el territorio europeo, al igual que los criterios de su evaluación.

4.19 El agua, su uso, su gestión y su futuro suscitan mucha pasión, intereses o preocupaciones, según los interlocutores. A este respecto, el CESE reitera la necesidad de tomar en serio tanto la consulta obligatoria en el marco de la gestión integrada de las cuencas hidrográficas como la consulta obligatoria de las organizaciones de la sociedad civil sobre la participación de los ciudadanos en las decisiones que les atañen en materia de medio ambiente y su acceso a la justicia, previstas en el marco del Convenio de Aarhus, y pide a la Comisión que elabore un informe de evaluación sobre estos dos puntos, para que la UE pueda aprovechar, si procede, los datos pertinentes en sus tareas de investigación para la innovación y como contribución de la sociedad civil a las cooperaciones.

4.20 El CESE desaconseja tratar las innovaciones en este ámbito sensible únicamente desde el punto de vista de la protección comercial, y recomienda facilitar por igual su acceso tanto a las instancias, organismos y entes territoriales locales como a las empresas de la economía social. El CESE se interroga, a este respecto, sobre la participación de los servicios del Ministerio de Ciencia y Tecnología de China en el Grupo Director de Alto Nivel de la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua ⁽²⁰⁾. En el ámbito de la cooperación exterior al desarrollo, el CESE podría aprobar la participación directa del mencionado Ministerio en la definición de una estrategia europea, pero ¿por qué los demás países emergentes solo están representados por uno de ellos? ¿Y por qué otros países interesados por las necesarias transferencias de tecnologías no participan en esta *task force* europea ⁽²¹⁾?

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ *Water and the Green Economy: Capacity Development Aspects* (2012). Editores: Dr. Reza Ardakanian, Dr. Dirk Jaeger, UNW-DPC, Bonn, Alemania.

⁽¹⁹⁾ DO C 229 de 31.7.2012, pp. 116-118.

⁽²⁰⁾ Comisión Europea: Grupo Director de Alto Nivel de la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua.

⁽²¹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 28.

ANEXO I

Dictamen del Comité

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Punto 2.8

Modifíquese de la manera siguiente:

La política para la protección de los recursos hídricos debería poder incluir también una compensación por las restricciones a la actividad económica ~~que tienen como finalidad garantizar la conservación de estos recursos en las áreas afectadas por una contaminación grave~~. En estos casos concretos las ayudas estatales actualizadas se podrían adaptar y tener en cuenta el plan europeo de protección del agua.

Resultado de la votación

A favor 46

En contra 63

Abstenciones 27

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones – «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo»

[COM(2012) 299 final]

(2013/C 44/27)

Ponente general: **Xavier VERBOVEN**

El 14 de agosto de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo»

COM(2012) 299 final.

El 10 de julio de 2012 la Mesa del Comité encargó al Comité Directivo Europa 2020 la preparación del trabajo del Comité sobre el tema.

En vista del carácter urgente de este dictamen, el Comité Económico y Social Europeo designó a Xavier Verboven como ponente general en su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre (sesión del 13 de diciembre de 2012), y aprobó por 114 votos a favor, 40 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones

A petición de la Comisión, el Comité Económico y Social Europeo ha decidido emitir un dictamen sobre la Comunicación «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo». El CESE destaca la estrecha interconexión entre estos tres aspectos que requieren, cada uno, responsabilidades específicas de las partes interesadas. El presente dictamen se centra en particular en la responsabilidad común de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, así como en la contribución que pueden aportar, especialmente, los empresarios y trabajadores. Subraya el papel que pueden desempeñar en la formulación y aplicación de políticas para reactivar el crecimiento económico, crear más y mejores empleos y recuperar la estabilidad financiera.

1.1 El Comité subraya que la participación y la implicación constituyen condiciones esenciales para generar adecuadamente cambios en las políticas y reformas estructurales, darles forma y llevarlos a buen término.

El Comité hace hincapié en que:

- los cambios estructurales en la política socioeconómica pueden cambiar las oportunidades de empleo actuales y futuras entre varios colectivos y tienen muy a menudo un impacto importante en la distribución de la renta;
- la concertación social y el diálogo civil refuerzan la credibilidad de las medidas socioeconómicas previstas y su aceptación por parte de la sociedad;

— la participación es también importante para seguir muy de cerca la política llevada a cabo en la práctica y sus resultados, a fin de que las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales puedan evaluarla y, en su caso, dar señales de alerta con anticipación;

— las organizaciones sociales, y en particular los interlocutores sociales, en muchos casos son también los que deben concretar en la práctica las propuestas políticas.

1.2 El Comité reconoce la necesidad de una gobernanza económica europea más fuerte para asegurar que la unión monetaria funcione mejor en beneficio de todos. Al mismo tiempo, sin embargo, señala también la necesidad urgente de extraer lecciones de la realidad. A este respecto, la concertación social y el diálogo con la sociedad civil son indispensables, tanto en el ámbito económico y el de las finanzas públicas como en el de la cohesión social.

1.3 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear un cuadro de indicadores sobre el empleo y llevar a cabo un seguimiento estructural de los planes nacionales de empleo. Los interlocutores sociales europeos deberían estar estrechamente involucrados en la creación de este cuadro de indicadores, así como en la definición de los criterios para evaluar los planes nacionales de empleo.

1.4 En lo que respecta a la fijación de los salarios, el Comité llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que los salarios y las negociaciones salariales entran en el ámbito de competencia de los interlocutores sociales, tal como se prevé además en el Tratado de la Unión Europea.

1.5 El Comité, por lo tanto, pide a los responsables políticos europeos que integren estructuralmente la concertación social y la participación de la sociedad civil en los diversos mecanismos políticos de la Estrategia Europa 2020. La experiencia sobre el terreno indica que el centro de atención se ha desplazado desde el nivel nacional al nivel europeo, lo que atenúa el papel y la calidad de la concertación social y la participación de la sociedad civil a nivel nacional.

1.6 El Comité propone que, en el marco del Semestre Europeo, se haga participar a los interlocutores sociales europeos —a través del diálogo social europeo— y a la sociedad civil organizada en una etapa temprana de la preparación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento; señala también que esta misma participación es muy necesaria a la hora de definir las prioridades de las orientaciones para las políticas de empleo y las orientaciones generales de política económica.

2. Introducción

2.1 El 30 de mayo la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo» (COM(2012) 299). Esta Comunicación representa un hito crucial en el Semestre Europeo. Este ciclo comienza con el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento realizado por la Comisión y concluye con unas recomendaciones específicas para cada país aprobadas por el Consejo Europeo.

2.2 A petición de la Comisión, el Comité Económico y Social Europeo ha decidido emitir un dictamen sobre la Comunicación «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo». El dictamen se centra en un aspecto específico, concretamente, en la responsabilidad común de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada y en la contribución que pueden aportar. El CESE destaca el papel que pueden desempeñar en la formulación y aplicación de políticas para reactivar el crecimiento económico, crear más y mejores empleos y recuperar la estabilidad financiera.

Con este dictamen, y tras un análisis de determinados ámbitos políticos, el Comité se propone formular recomendaciones sobre el modo en que los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil organizada de los Estados miembros pueden desempeñar un papel mayor, mejor y más decisivo en el marco del Semestre Europeo. Además, en una etapa posterior, el Comité preparará un dictamen sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, en el que se analizarán las principales políticas presentadas por la Comisión.

2.3 En primer lugar, el Comité señala que la Comunicación de la Comisión limita la referencia al papel de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada a tres cuestiones, a saber, el capital humano, los salarios y «el cambio» como tema general (véase *infra* el punto 4.1). No obstante, el Comité insiste, de entrada, en que la concertación social y el diálogo con la sociedad civil conciernen otros muchos ámbitos y cuestiones, entre los que figuran: la innovación, las reformas económicas, la política industrial, el desarrollo sostenible, el espíritu empresarial, más empleo y de mejor calidad, la lucha contra la pobreza y la protección social. Así pues, con el presente dictamen

el Comité hace hincapié, ante todo, en la importancia del diálogo social y del diálogo con la sociedad civil (véase el punto 3). A continuación, analiza tres ámbitos específicos en los que la Comisión hace referencia a la concertación social y al diálogo social (punto 4). En la última parte, el Comité formula recomendaciones adicionales para integrar la concertación y la participación entre las prioridades políticas de la Estrategia Europa 2020.

3. El diálogo social y el diálogo con la sociedad civil son un elemento esencial para el éxito de las políticas

3.1 El Comité hace hincapié en el hecho de que la participación y la implicación no son un lujo sino un requisito imprescindible para poder generar adecuadamente cambios en las políticas y reformas estructurales, darles forma y llevarlos a buen término.

— Los cambios estructurales en la política socioeconómica pueden cambiar las oportunidades de empleo actuales y futuras entre varios colectivos y tienen muy a menudo un impacto importante en la distribución de la renta. A este respecto, la concertación social y el diálogo organizado pueden garantizar que los esfuerzos por lograr que la economía vuelva de nuevo al buen camino se distribuyan de manera equitativa. La concertación y la participación, por un lado, y la justicia social, por otro, son dimensiones estrechamente vinculadas.

— Esto implica también que la concertación social y el diálogo civil, siempre que se respeten, refuerzan la credibilidad de las medidas socioeconómicas adoptadas y su aceptación por parte de la sociedad, y garantizan así el éxito de las políticas. En efecto, una política que cabe esperar se aplicará de manera coherente a largo plazo porque es objeto de un amplio consenso social logrará generar un clima de confianza mayor, lo cual dará como resultado mayor innovación e inversión. Por el contrario, una política que produzca un gran impacto pero en la que luego sea preciso dar marcha atrás rápidamente porque las decisiones no están apoyadas por los grupos de interés provocará dudas y confusión, lo cual en última instancia le restará fuerza y relevancia. Dicho de otro modo, invertir en el diálogo y la concertación sociales constituye una buena inversión en el capital social de una sociedad.

— La participación también es importante para seguir de cerca la política llevada a cabo en la práctica y sus resultados. A este respecto, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales ejercen una función de alerta temprana: son capaces de detectar con antelación las tendencias recientes, pero también las consecuencias imprevistas o no deseadas de las políticas, y pueden poner estas cuestiones sobre la mesa de debate con los responsables políticos.

— Por último, las organizaciones sociales, y en particular los interlocutores sociales, en muchos casos son también los que deben concretar en la práctica las propuestas políticas. Para lograr la correcta aplicación de una política es esencial que aquellos que deben ponerla en práctica también la suscriban.

3.2 El Comité subraya expresamente a la Comisión, al Consejo Europeo y otros responsables políticos, tanto a nivel europeo como nacional, la necesidad de respetar estrictamente la concertación social y el diálogo con la sociedad civil. No se trata de efectuar declaraciones de principio sobre la importancia de la participación para después poner en práctica las intenciones políticas iniciales sin tener en cuenta las aportaciones y propuestas de los interlocutores sociales sobre el terreno. Este tipo de actitud conduce a una pérdida de capital social y de confianza de la sociedad y da como resultado tensiones no solo sociales, sino también económicas.

3.3 En este contexto, cabe mencionar también la llamada «cláusula horizontal» (artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Esta cláusula obliga a la Unión Europea a tener en cuenta ciertos criterios y objetivos sociales en la definición y ejecución de sus políticas y acciones. Se trata, en particular, de promover un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud. En virtud de la cláusula horizontal, la participación de los interlocutores sociales en la política es una consecuencia lógica e ineludible.

4. Políticas específicas en las que la Comisión hace referencia a la concertación social y al diálogo social

4.1 El Comité señala que la Comunicación de la Comisión objeto de examen hace referencia en tres puntos a la importancia y el papel de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada. El Comité cita en particular los siguientes pasajes de la Comunicación:

- COM(2012) 299 – «Gobernanza» (página 3, tercer párrafo): *Debemos alcanzar un consenso sobre la necesidad del cambio y sobre las opciones que hay que tomar, y para ello hay que crear un clima de confianza. El papel de los interlocutores sociales en este diálogo será muy importante.*
- COM(2012) 299 – «Aprovechar el potencial del capital humano» (página 7, tercer párrafo): *En su reciente «paquete» sobre el empleo la Comisión ha propuesto una serie de medidas concretas para una recuperación generadora de empleo en toda la UE. La Comisión, los Estados miembros, los interlocutores sociales y las partes interesadas de los sectores público y privado deberán cooperar en la aplicación de las medidas concretas propuestas para aprovechar el potencial de generación de empleo de sectores clave como las TIC (tecnologías de información y comunicación), la atención sanitaria y la economía verde. La supervisión mejorada de los planes nacionales de empleo mediante evaluaciones comparativas e indicadores de resultados propuesta por la Comisión dará un mayor impulso a las reformas destinadas a la creación de empleo (...).*
- COM(2012) 299 – «Hacer frente al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis» (página 16, quinto párrafo): *Algunos Estados miembros han introducido reformas de amplio alcance en sus sistemas de fijación e indización de salarios con el fin de que la evolución salarial refleje mejor la evolución de la productividad en el tiempo. No sucede así en otros países, en los que el funcionamiento de algunos sistemas de indización de salarios parece constituir una posible amenaza a la competitividad. Estos países deberán encontrar, en consulta con los interlocutores*

sociales, la forma de solucionar este problema en el futuro. En aquellos países que actualmente tienen superávit por cuenta corriente, se advierte un cierto reequilibrio en favor de la demanda nacional, entre otras cosas a través de aumentos salariales, lo que deberá continuar.

4.2 Ante todo, el Comité acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de incluir a los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, al menos en estos tres ámbitos específicos antes mencionados. Al mismo tiempo, no obstante, el Comité desea formular las siguientes observaciones.

4.3 El Comité reconoce la necesidad de una gobernanza económica europea más fuerte para asegurar que la moneda única funcione mejor en beneficio de todos. Al mismo tiempo, sin embargo, señala también la necesidad urgente de extraer lecciones de la realidad. Si el resultado de una determinada política económica es que el crecimiento se ralentiza y algunas economías europeas acaban entrando en una nueva recesión, lo que amenaza tanto la estabilidad (las tasas de déficit y de endeudamiento permanecen elevadas) como la cohesión social (nivel elevado y creciente de desempleo), los responsables políticos deben tomar en serio el problema y reorientar esta política. La concertación social ayuda a tomar mejores decisiones políticas que sean aceptadas por la sociedad en general, en lugar de obstinarse contra viento y marea en aplicar políticas que han demostrado tener desastrosas consecuencias para la economía, las finanzas públicas y la cohesión social.

4.4 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de crear un cuadro de indicadores sobre el empleo y hacer un seguimiento estructural de los planes nacionales de empleo. Los interlocutores sociales europeos deberían estar estrechamente asociados a la creación de este cuadro de indicadores y a la definición de los criterios para evaluar los planes nacionales de empleo.

4.5 El tercer ámbito en el que la Comisión se refiere específicamente al papel y la participación de los agentes e interlocutores sociales es el de los salarios. A este respecto, con arreglo a la terminología de la Comisión, los interlocutores sociales deben ser «consultados» en el marco de la reforma del sistema de fijación de los salarios. El Comité desea llamar la atención de la Comisión sobre el hecho de que los salarios y la negociación salarial, así como los sistemas de fijación de los salarios, en muchos países son una competencia autónoma de los interlocutores sociales, que negocian y celebran convenios colectivos en estos ámbitos. Dado que el papel de los interlocutores sociales consiste en negociar de manera autónoma, no puede circunscribirse a una mera competencia consultiva. De hecho, los artículos 152 y 153-5 del Tratado de la UE confirman la autonomía de los interlocutores sociales y de la concertación social. Dichas disposiciones establecen, en particular, que la UE debe respetar los sistemas nacionales de relaciones laborales. En este contexto, «consultar» a los interlocutores sociales, por ejemplo, en cuanto a la reforma de un mecanismo de indización, resulta ampliamente insuficiente o, incluso, inadecuado. Al menos, tal es el caso cuando, en el modelo nacional de concertación social en cuestión, los propios interlocutores sociales han negociado y fijado dichos mecanismos de indización mediante convenios colectivos.

En cuanto al fondo de esta cuestión, el Comité se pregunta si la Comisión no atribuye demasiada importancia a la función de los ajustes salariales a la baja. Del análisis pormenorizado de las recomendaciones por país que figuran como anexo a la Comunicación se desprende que la Comisión dirige una recomendación en materia salarial a diecisiete Estados miembros. En dieciséis casos, la Comisión propone debilitar la dinámica salarial, ya sea mediante una reforma de la indización, la limitación de los salarios mínimos, la descentralización de las negociaciones salariales o el aumento de la flexibilidad para los salarios más bajos. No obstante, los desequilibrios que caracterizan la unión monetaria europea son principalmente de carácter estructural y están relacionados fundamentalmente con el hecho de que la globalización tiene efectos diferentes en los distintos miembros de la unión monetaria [Nota: Referencia al documento de trabajo del FMI *External Imbalances in the Euro Area* («Desequilibrios exteriores en la eurozona») WP/12/136 de 2012]. Sigue siendo un hecho que la competitividad con los países de salarios bajos no se puede alcanzar reduciendo los salarios.

5. Integración estructural de la concertación social y los procesos de participación

5.1 Por último, el Comité insta a los responsables políticos europeos a integrar estructuralmente la concertación social y la idea de la participación de la sociedad en los diferentes procesos políticos. La experiencia sobre el terreno indica que, por muchas razones, sobre todo debido a las reformas institucionales que la Comisión lleva a cabo continuamente en los procesos políticos, el proceso decisorio europeo tiene cada vez mayor incidencia en la concertación y participación ciudadana a nivel nacional. En tal contexto, el Comité considera absolutamente inaceptable que se las circunscriba a consultas ficticias, lo cual vacía de contenido –o, incluso, pasa por alto– las tradiciones nacionales de concertación (hay problemas de coordinación del calendario en los procedimientos de concertación y de centralización de la elaboración de los planes de reforma en entidades nacionales que tienen poca o ninguna relación con la concertación social y participativa).

5.2 De acuerdo con el calendario del Semestre Europeo, el Comité propone lo siguiente:

- Los interlocutores sociales europeos, a través del diálogo social europeo, y la sociedad civil organizada deben participar en una fase temprana de la preparación de la Encuesta Anual sobre el Crecimiento.
- Esta misma participación es igualmente necesaria en la definición de las prioridades de las orientaciones de las políticas de empleo y las orientaciones generales de política económica.
- En la preparación de los planes nacionales de reforma debe organizarse un diálogo amplio y más participativo con los interlocutores sociales y la sociedad civil. Esto implica una revisión del calendario a fin de que haya tiempo suficiente para llevar a cabo un debate a fondo que plantee soluciones y propuestas alternativas bien fundadas. Además, el Comité propone elaborar un informe final sobre el diálogo a nivel nacional que recoja los diferentes puntos de vista y propuestas, y adjuntar dicho informe a los informes por países preparados por la Comisión. De esta manera se puede verificar en qué ámbitos la participación social desempeña un papel importante.
- Otro paso en el proceso del Semestre Europeo es la publicación de las recomendaciones específicas para cada país por parte de la Comisión. Los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada deben ser informados y consultados oportunamente a este respecto.
- Por último, en lo que respecta a la participación social, las recomendaciones específicas de la Estrategia Europa 2020 para cada país, por una parte, y los análisis y recomendaciones sobre el procedimiento en caso de desequilibrios macroeconómicos excesivos, por otra, deben coordinarse entre sí. También en este ámbito es preciso dar a los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada la oportunidad de ser escuchados y de dar a conocer sus puntos de vista.

Bruselas, 13 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2187/2005 relativo a la conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del mar Báltico, los Belts y el Sund

[COM(2012) 591 *final* - 2012/0285 (COD)]

(2013/C 44/28)

El 22 de octubre de 2012 el Parlamento Europeo y el 5 de noviembre de 2012 el Consejo, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2187/2005 relativo a la conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del Mar Báltico, los Belts y el Sund

COM(2012) 591 *final* — 2012/0285 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 485º Pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), decidió por 129 votos a favor y 1 abstención, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 626 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única)

[COM(2012) 535 final – 2012/0281 (COD)]

(2013/C 44/29)

El 22 de octubre de 2012 el Parlamento Europeo y el 24 de octubre de 2012 el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 626 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única)*»

COM(2012) 535 final — 2012/0281 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), decidió por 124 votos a favor y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 625 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común

[COM(2012) 552 final – 2011/0280 (COD)]

(2013/C 44/30)

El 22 de octubre de 2012 el Parlamento Europeo y el 24 de octubre de 2012 el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 625 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común»

COM(2012) 552 final — 2011/0280 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 485^o pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), decidió por 127 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 627 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)

[COM(2012) 553 final – 2012/0282 (COD)]

(2013/C 44/31)

El 22 de octubre de 2012 el Parlamento Europeo y el 24 de octubre de 2012 el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 627 final/3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

COM(2012) 553 final — 2012/0282 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), decidió por 137 votos a favor y 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2013/C 44/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia europea para las tecnologías facilitadoras esenciales: un puente al crecimiento y el empleo» [COM(2012) 341 <i>final</i>]	88
2013/C 44/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mediación en los seguros (refundición) [COM(2012) 360 <i>final</i> – 2012/0175 (COD)]	95
2013/C 44/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE [COM(2012) 369 <i>final</i> – 2012/0192 (COD)]	99
2013/C 44/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior [COM(2012) 372 <i>final</i> - 2012/0180 (COD)]	104
2013/C 44/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 443/2009 a fin de definir las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO ₂ de los turismos nuevos [COM(2012) 393 <i>final</i> – 2012/0190 (COD)] y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 510/2011 a fin de establecer las normas para alcanzar el objetivo de 2020 de reducción de las emisiones de CO ₂ de los vehículos comerciales ligeros nuevos [COM(2012) 394 <i>final</i> – 2012/0191 (COD)]	109
2013/C 44/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)» [COM(2012) 286 <i>final</i>]	115
2013/C 44/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas» [COM(2012) 79 <i>final</i>]	119
2013/C 44/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías [COM(2012) 498 <i>final</i> – 2012/0236 COD]	125
2013/C 44/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete sobre la inspección técnica de vehículos compuesto por los siguientes documentos: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se deroga la Directiva 2009/40/CE: [COM(2012) 380 <i>final</i> – 2012/0184 (COD)], Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/37/CE del Consejo, relativa a los documentos de matriculación de los vehículos [COM(2012) 381 <i>final</i> – 2012/0185 (COD)] y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la Unión y por el que se deroga la Directiva 2000/30/CE [COM(2012) 382 <i>final</i> – 2012/0186 (COD)]	128



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2013/C 44/24	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 «Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía» [COM(2012) 271 <i>final</i>]	133
2013/C 44/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las evaluaciones completas del riesgo y de la seguridad («pruebas de resistencia») de las centrales nucleares de la Unión Europea y actividades relacionadas [COM(2012) 571 <i>final</i>]	140
2013/C 44/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua [COM(2012) 216 <i>final</i>]	147
2013/C 44/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones – «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo» [COM(2012) 299 <i>final</i>]	153
2013/C 44/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 2187/2005 relativo a la conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del mar Báltico, los Belts y el Sund [COM(2012) 591 <i>final</i> - 2012/0285 (COD)]	157
2013/C 44/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 626 <i>final</i> /3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) [COM(2012) 535 <i>final</i> - 2012/0281 (COD)]	158
2013/C 44/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 625 <i>final</i> /3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común [COM(2012) 552 <i>final</i> - 2011/0280 (COD)]	159
2013/C 44/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 627 <i>final</i> /3 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) [COM(2012) 553 <i>final</i> - 2012/0282 (COD)]	160



Precio de suscripción 2013 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 420 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	910 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

