

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 327



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

56° año
12 de noviembre de 2013

Número de información Sumario Página

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

491ª sesión plenaria de los días 10 y 11 de julio de 2013

2013/C 327/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El potencial económico inexplorado de la competitividad de la UE — Reforma de las empresas públicas» — Dictamen exploratorio	1
2013/C 327/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Serbia» — Dictamen exploratorio	5

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

491ª sesión plenaria de los días 10 y 11 de julio de 2013

2013/C 327/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Financiación a largo plazo de la economía europea» [COM(2013) 150 final/2]	11
---------------	---	----

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2013/C 327/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro [COM(2012) 793 <i>final</i>]	15
2013/C 327/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista» [COM(2013) 36 <i>final</i>]	20
2013/C 327/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa [COM(2013) 37 <i>final</i>]	26
2013/C 327/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas» [COM(2013) 122 <i>final</i>]	33
2013/C 327/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de ayuda a las actividades de vigilancia y seguimiento espacial [COM(2013) 107 <i>final</i> — 2013/0064 (COD)]	38
2013/C 327/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (refundición) [COM(2013) 162 <i>final</i> — 2013/0089 (COD)]	42
2013/C 327/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes sociedades y determinados grupos [COM(2013) 207 <i>final</i> — 2013/0110 (COD)]	47
2013/C 327/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se facilita la libertad de circulación de los ciudadanos y de las empresas, simplificando la aceptación de determinados documentos públicos en la Unión Europea, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1024/2012 [COM(2013) 228 <i>final</i> — 2013/119 (COD)]	52
2013/C 327/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos» [COM(2012) 669 <i>final</i>]	58



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

491ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE JULIO DE 2013

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El potencial económico inexplorado de la competitividad de la UE — Reforma de las empresas públicas» — Dictamen exploratorio

(2013/C 327/01)

Ponente: **Raymond HENCKS**

El 15 de abril de 2013, Vytautas LEŠKEVIČIUS, Viceministro de Asuntos Exteriores, envió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia lituana del Consejo, una solicitud de dictamen exploratorio sobre el tema:

El potencial económico inexplorado de la competitividad de la UE – Reforma de las empresas públicas.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Antecedentes

1.1 El presente dictamen exploratorio del CESE aspira a arrojar luz sobre la contribución específica que las empresas públicas pueden aportar a la competitividad de la UE. Su objetivo es precisar los retos específicos que existen en este ámbito para las políticas e instituciones europeas.

1.2 Este dictamen se atiene al marco de los Tratados, que conceden una amplia facultad discrecional a los Estados miembros respecto de la definición, organización y financiación de sus servicios de interés general. Asimismo, de acuerdo con los Tratados, compete a los Estados miembros la elección de las empresas encargadas de la ejecución de las misiones de servicio público y su estatuto (privado, público o colaboración público-privada) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros. El artículo 345 del TFUE precisa que la UE es neutral en lo que atañe a la naturaleza pública o privada de los titulares de las participaciones de las empresas y no altera el régimen de propiedad en los Estados miembros.

1.3 Una autoridad pública puede decidir caso por caso la constitución de una empresa pública como uno de sus medios de acción, en función del análisis de un sector, los objetivos y las misiones fijados, así como las orientaciones que se promueven a largo plazo.

1.4 Con arreglo a la Directiva de la Comisión de 25 de junio de 1980 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, se entiende por 'empresas públicas' «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen;»

«Se presumirá que hay influencia dominante cuando, en relación con una empresa, el Estado u otras administraciones territoriales, directa o indirectamente:

a) posean la mayoría del capital suscrito de la empresa; o

b) *dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa; o*

c) *puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de supervisión de la empresa.»*

1.5 Todos los países europeos, a lo largo de su historia, han creado empresas públicas, bien directamente o bien nacionalizando o «municipalizando» empresas privadas. La variedad de razones para hacerlo es muy amplia:

- aplicar objetivos estratégicos vinculados a la seguridad exterior o interior, o a la seguridad de suministro de determinados bienes o servicios esenciales;
- construir infraestructuras necesarias para la vida económica y social;
- movilizar grandes inversiones (especialmente después de cada una de las guerras mundiales);
- fomentar nuevas actividades que no necesariamente son rentables a corto plazo;
- solucionar las deficiencias del mercado (monopolio natural, externalizaciones) o de la iniciativa privada;
- dar respuesta a las situaciones de crisis financiera, económica, social o medioambiental;
- aplicar las misiones de servicio público.

1.6 El análisis de la eficacia, la eficiencia y, llegado el caso, la necesidad de reformar las empresas públicas no puede limitarse a los indicadores usuales de rentabilidad de las actividades económicas, sino que deberá englobar el conjunto de estos objetivos y misiones que les asignaron las autoridades públicas.

1.7 De acuerdo con la definición oficial europea, la competitividad es la capacidad de mejorar de forma sostenible el nivel de vida de sus habitantes y de procurarles un alto nivel de empleo y de cohesión social.

1.8 La Unión pierde cada año un poco de terreno en cuanto a productividad. Esta desaceleración es sinónimo de deterioro de la competitividad. Entre los índices reveladores de este retraso cabe citar una innovación insuficiente y la falta de inversiones en las infraestructuras y las tecnologías, así como en capital humano.

1.9 Por lo tanto, la competitividad de la Unión Europea y su atractivo dependen de las inversiones realizadas en las infraestructuras, la educación y la formación, la investigación y el desarrollo, la salud y la protección social, la defensa del medio ambiente, etc. Todos ellos son ámbitos en los que las autoridades públicas pueden utilizar empresas públicas como uno de los medios posibles de intervención.

1.10 Pero tanto el Estado como las autoridades públicas regionales o locales no son virtuosos por naturaleza y las empresas públicas también tienen deficiencias que pueden deberse a:

- un control administrativo, burocrático o «político»;

— la falta de responsabilidad de la autoridad pública, que puede limitarse a objetivos exclusivamente financieros o patrimoniales;

— la instrumentalización de la empresa pública para fines distintos de los de su función.

1.11 La empresa pública puede obedecer a estrategias defensivas u ofensivas por parte de la autoridad pública competente:

- defensiva, para limitar los efectos de la crisis, actuar como «bombero» en caso de quiebra de una empresa o para conservar los puestos de trabajo, nacionalizar provisionalmente mientras se encuentra un comprador, sancionar un abuso evidente de una empresa privada, etc.;
- ofensiva, para promover una política industrial o nuevas tecnologías, poner en práctica una política pública, desarrollar nuevos objetivos políticos, promover nuevos fines (biodiversidad, energías renovables, transición energética) o generar un nuevo modelo de desarrollo (sostenible, inclusivo).

1.12 Ello implica que la autoridad pública asume su responsabilidad para determinar las orientaciones estratégicas y concede una amplia autonomía de gestión a los administradores de la empresa. No obstante, la autoridad pública debe velar por el establecimiento de un control y una regulación eficaces y públicos, lo que requiere instaurar una gobernanza de sus empresas públicas basada en la participación de todas las partes interesadas competentes, así como de los representantes del personal de las empresas.

1.13 En cuanto a los servicios de interés económico general que los Estados miembros prestan por medio de sus empresas públicas, estas proponen actividades de carácter industrial y comercial que a menudo compiten directamente con las de las demás empresas.

1.14 Entre las empresas públicas que operan en un entorno liberalizado y competitivo cabe citar en primer lugar las industrias de red (electricidad, gas, comunicaciones electrónicas, transportes y correos), cuya accesibilidad y el suministro continuo, de buena calidad y a un precio asequible, son indispensables no sólo para los ciudadanos sino también para la mayoría de las empresas privadas. Por lo tanto, desempeñan un papel fundamental para la economía nacional y la competitividad global de un Estado miembro. Ello también es válido para otros sectores como el audiovisual, la vivienda, la asistencia sanitaria o social, en los que las deficiencias del mercado no permiten a todos los ciudadanos ejercer de una manera u otra sus derechos fundamentales.

2. Objeto de la solicitud de un dictamen exploratorio

2.1 En su carta de consulta, la futura Presidencia lituana pidió concretamente hacer hincapié en la mejora de la eficacia de las empresas públicas y en su importancia para la competitividad nacional. En ella solicita un análisis de la situación actual y de las buenas (o malas) prácticas, que se echa en falta en la esfera de la UE, al igual que una reforma estructural de la evaluación de la eficacia de este tipo de empresas en el marco de la coordinación de la política económica y de sus repercusiones en el mercado interior.

2.2 Aunque la legislación de la UE solo se refiere a algunos ámbitos específicos de las actividades de las empresas públicas (ayudas estatales y servicios de interés económico general), la futura Presidencia lituana propone, respecto de la reforma de las empresas públicas, limitar las iniciativas europeas a las medidas no legislativas y no fijar objetivos relativos al nuevo marco legislativo. De igual modo, la eventual privatización de las empresas públicas debería seguir siendo competencia exclusiva de los Estados miembros.

2.3 Por último, la futura Presidencia lituana lamenta que, hasta ahora, las iniciativas y los documentos aprobados o anunciados por la Comisión Europea no hayan generado debate general alguno sobre la reforma de las empresas públicas, su gestión, la mejora de su eficacia y su contribución a la competitividad y a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Hasta la fecha, la Comisión y el Parlamento Europeo se han centrado solo en dos aspectos: el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y las normas sobre la prestación de servicios de interés económico general.

3. Propuestas del CESE

3.1 El CESE apoya plenamente la petición de la futura Presidencia lituana relativa a un análisis de la situación actual y de las buenas (o malas) prácticas, así como a una reforma estructural de la evaluación de la eficacia de este tipo de empresas en el marco de la coordinación de la política económica y de sus repercusiones en el mercado interior.

3.2 De los Tratados se deriva una obligación reforzada para la Unión y los Estados miembros de velar por el buen funcionamiento de los servicios de interés económico general, especialmente desarrollando una dinámica progresiva de evaluación de los resultados de estos servicios. Mientras que ello no sea una realidad, las evaluaciones de los resultados no contribuirán a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y de la economía a nivel nacional y europeo.

3.3 Esta evaluación deberá servir para incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios de interés económico general y su adaptación a la evolución de las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Asimismo deberá aportar a las autoridades públicas los elementos que necesitan para adoptar las decisiones más pertinentes. Además, deberá desempeñar un papel esencial para llegar a un arbitraje armonioso entre el mercado y el interés general, así como entre objetivos económicos, sociales y medioambientales.

3.4 El CESE, en el dictamen «Una evaluación independiente de los servicios de interés general»⁽²⁾, presentó propuestas para determinar a escala europea las formas de intercambio, confrontación, comparación y coordinación. Por lo tanto, corresponderá a la Unión impulsar la dinámica de esta evaluación independiente en el respeto del principio de subsidiariedad y de los principios mencionados en el Protocolo anejo a los Tratados

reformados elaborando, en un marco de diálogo con los representantes de los agentes interesados, un método de evaluación armonizado a escala europea y basado en indicadores comunes, así como los medios para su funcionamiento.

3.5 El CESE, en el marco de sus reflexiones sobre la manera en que las empresas públicas podrían incrementar su contribución a la recuperación económica y la competitividad de la Unión, se ha interesado en distintos dictámenes por la cuestión de los servicios de interés económico general europeos.

3.6 Desde el 8 de octubre de 2001 existe un estatuto de la sociedad europea. Este estatuto, aplicable desde el 8 de octubre 2004, ofrece a las empresas que operan en varios Estados miembros la posibilidad de constituirse en una única empresa de derecho europeo y aplicar las mismas normas: un sistema único de gestión y de publicación de la información financiera. Por lo tanto, las sociedades que adoptan este estatuto evitan tener que cumplir la legislación de cada uno de los Estados miembros en los que tienen una filial, logrando de esta forma reducir sus costes administrativos.

3.7 En este marco, debe estudiarse la puesta en práctica de un «estatuto de empresa pública europea», algo que ya abordó la Comisión Europea en 2011 respecto de Galileo⁽³⁾, que en la actualidad es una empresa pública europea *de facto*.

3.8 En concreto, se podrían prever empresas públicas europeas para las grandes redes de infraestructuras europeas, definidas como una política común en los Tratados, en materia de energía de transporte, que colaborarían con las empresas nacionales o locales de dichos sectores, con el fin de aplicar las nuevas disposiciones y competencias recogidas en el Tratado de Lisboa, en especial, la política de la Unión en el ámbito de la energía (artículo 194 del TFUE).

3.9 El CESE, en el dictamen sobre el «Libro Verde - Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva»⁽⁴⁾, defendió que se lleven a cabo estudios sobre la conveniencia y viabilidad de un servicio de interés general europeo de la energía al servicio de los ciudadanos, con un enfoque común en materia de precio, fiscalidad, normas financieras, de seguridad, de continuidad, de desarrollo económico y de protección del clima.

3.10 En este mismo Libro Verde, la Comisión aboga por un gestor europeo del sistema de transporte de gas mediante la creación progresiva de una empresa independiente para que gestione una red de transporte de gas unificada en toda la UE.

⁽²⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 42.

⁽³⁾ Evaluación de impacto sobre la Propuesta de Reglamento relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de radio-navegación por satélite (2014-2020) (SEC(2011)1446).

⁽⁴⁾ DO C 306 de 16.12.2009, p. 51.

3.11 Estos servicios europeos, independientemente del estatus del prestador (público, privado o colaboración público-privada), podrán aportar una plusvalía en ámbitos esenciales y multinacionales o transnacionales como la seguridad de aprovisionamiento energético, el aseguramiento de los recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad, el mantenimiento de la calidad del aire, la seguridad interna y externa, etc., en la medida en que dichos servicios puedan prestarse más eficazmente a nivel europeo que a escala nacional o local.

3.12 A este respecto, el CESE se pronuncia a favor de colaboraciones públicas (Unión y Estados miembros) y privadas para aumentar la seguridad de aprovisionamiento energético y lograr una administración integrada de las redes interconectadas de energía (gas, electricidad, petróleo). Asimismo, defiende el desarrollo de la red eólica marítima y la conexión de los parques eólicos con la red en tierra firme, lo que podría reducir considerablemente los costes de explotación y de inversión e incitar en mayor medida a invertir en nuevos proyectos de redes ⁽⁵⁾.

3.13 En el marco de las competencias de cada Estado miembro –por ejemplo, en materia de combinación energética–, las cuestiones de orden social y empresarial, planteadas por la gestión y la utilización de los recursos naturales, la energía nuclear,

el cambio climático y la gestión sostenible, así como la seguridad, trascienden las fronteras tradicionales de los Estados y sólo encontrarán respuesta satisfactoria en una concepción europea del interés general y de servicios adecuados.

3.14 También podría plantearse la cuestión de las actividades económicas de las agencias europeas ejecutivas.

3.15 En la actualidad hay seis ⁽⁶⁾ que engloban para el período 2007-2013 programas que suponen unos 28 000 millones de euros. La mayoría de estos programas corresponde a ámbitos en los que la UE tiene competencias para apoyar a los Estados miembros.

3.16 Por una parte, puede considerarse que estas agencias ejecutivas son una forma de subcontratación de determinadas funciones de la Comisión y, por lo tanto, cabe preguntarse en qué medida son realmente independientes; pero, por otra parte, sus misiones y responsabilidades les llevan a intervenir directamente en las actividades económicas y sociales. En consecuencia, ¿estamos tan alejados de la definición amplia establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los conceptos de actividad económica y de empresa?

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 65.

⁽⁶⁾ Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (TEN-T EA), Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA), Agencia Ejecutiva de Investigación (REA), Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI), Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC) y Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Serbia» — Dictamen exploratorio

(2013/C 327/02)

Ponente: **Ionuț SIBIAN**

Coponente: **Christoph LECHNER**

Por carta del comisario Šeřčovič de 12 de diciembre de 2012, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 9 del Protocolo de Cooperación entre el CESE y la Comisión Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema

El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Serbia

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2013.

En su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 171 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los gobiernos de Serbia durante la última década para reformar la economía y las instituciones del país. Considera que el proceso de adhesión de Serbia a la UE constituye una oportunidad para consolidar y aplicar de manera efectiva las reformas emprendidas. Subraya la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso de adaptación de la legislación serbia al acervo de la UE. Hace un llamamiento al Gobierno serbio y a las instituciones de la UE para que intensifiquen su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y permitan a estas participar activamente en los próximos pasos que conduzcan a la adhesión a la UE.

1.2 El CESE se congratula de la decisión del Consejo Europeo de iniciar las negociaciones de adhesión con Serbia a más tardar en enero de 2014. El CESE felicita a Belgrado y a Pristina por la firma de un primer acuerdo de principios que rige la normalización de las relaciones (Bruselas, 19 de abril de 2013) y por la adopción en mayo de su plan de aplicación. Hace ahora un llamamiento a ambas partes para que apliquen el acuerdo, con el respaldo de la UE. El CESE subraya que las OSC deben participar en la fase de aplicación, ya que pueden contribuir de manera decisiva a la reconciliación.

1.3 El CESE insta a las autoridades públicas de Serbia a que celebren más audiencias y consultas públicas con las OSC, tanto en las primeras etapas de la formulación de las políticas como en la fase de aplicación. El CESE subraya la importancia de que las OSC participen en los ámbitos clave del proceso de reforma, como el Estado de Derecho, la cooperación regional y la reconciliación, el desarrollo socioeconómico, el medio ambiente, la agricultura, los derechos de las minorías y la lucha contra la discriminación.

1.4 El Comité recomienda que el Gobierno preste especial atención a la lucha contra la trata de seres humanos, la corrupción y la delincuencia organizada. Insiste, además, en que la seguridad de los defensores de los derechos humanos y de los

activistas de las OSC que participan en la lucha contra la delincuencia organizada debe ser reconocida como una necesidad y garantizada por el Gobierno.

1.5 El CESE señala que, aunque se han logrado avances significativos en el fomento de una sociedad más integradora, todavía queda mucho por hacer para construir una sociedad que garantice la igualdad para todas las personas, independientemente de su sexo, orientación sexual, origen o religión. El Comité pide al Gobierno que aplique sin demora la Estrategia Antidiscriminación aprobada en junio de 2013. El CESE recomienda que la Comisión Europea, en estrecha colaboración con las OSC, utilice sus informes anuales sobre los progresos en la vía hacia la adhesión para supervisar la aplicación de dicha estrategia.

1.6 El CESE acoge con satisfacción que se haya incluido a la Oficina de Cooperación con la Sociedad Civil en el grupo de expertos del primer ministro del órgano de coordinación del proceso de adhesión a la UE. El CESE acoge favorablemente también la participación de las OSC –incluidos los representantes de los interlocutores sociales– en el comité del primer ministro para la integración en la UE. Se trata de una buena práctica que debe fomentarse, a fin de incluir la participación de las OSC –incluidos los representantes de los interlocutores sociales– en el futuro equipo de negociación de la adhesión de Serbia. No obstante, debería garantizarse la celebración de consultas frecuentes y de amplio alcance con las OSC para conocer las posiciones comunes y las recomendaciones clave. Es importante que los expertos de las OSC puedan participar en una serie de subgrupos de expertos dentro del mencionado grupo de expertos del órgano de coordinación.

1.7 El CESE pide a la Comisión que utilice el IPA II para proporcionar mayor apoyo con vistas a reforzar las capacidades de las OSC –incluidos los interlocutores sociales– y que se centre en particular en aumentar el apoyo a las asociaciones, no solo entre las OSC sino también entre las OSC y las

autoridades públicas. Los fondos disponibles en el Instrumento para la Sociedad Civil deben aumentarse y también deben financiar más proyectos desarrollados por los interlocutores sociales. El refuerzo de las capacidades de las OSC para participar de manera significativa en el proceso de integración de la UE debería seguir siendo prioritario mediante la promoción de procedimientos simplificados de selección y aplicación de proyectos, la utilización de subvenciones institucionales y la reasignación de subvenciones. No solo es deseable que haya apoyo financiero, sino también apoyo a mecanismos que mejoren el diálogo entre la sociedad civil y las autoridades públicas.

1.8 El CESE pide a la Delegación de la UE en Serbia que continúe permitiendo la reasignación de subvenciones desde las OSC más grandes a las OSC más pequeñas, como un avance para lograr que estos fondos se pongan a disposición de todo el conjunto de OSC.

1.9 Debe mantenerse el aumento de la transparencia en las finanzas públicas como medida clave dentro de la estrategia de desarrollo de la sociedad civil, al tiempo que deben mejorarse los mecanismos de planificación y desembolso de cofinanciación de proyectos de la UE aplicados por las OSC y aumentarse la cofinanciación.

1.10 El CESE pide al Gobierno serbio que redoble sus esfuerzos para establecer un marco legislativo e institucional propicio para el desarrollo la sociedad civil y su sostenibilidad. El CESE recomienda que se considere la introducción de una «ley de porcentajes» que permita a los ciudadanos destinar una parte de su impuesto sobre la renta a las OSC para promover las donaciones filantrópicas a título individual (según el modelo existente en los países de Europa Central y Oriental), así como la introducción de incentivos fiscales para la filantropía tanto individual como corporativa.

1.11 El Comité recomienda que se revise la ley de contratación pública recientemente aprobada, que ha creado obstáculos para las OSC a la hora de competir en licitaciones públicas. La ley introduce unas garantías financieras obligatorias que las OSC no pueden aportar. Esto podría disuadirles de competir en las licitaciones públicas, no solo en el ámbito de los servicios sociales, sino también en el de los servicios de salud y educación.

1.12 El CESE pide al Gobierno de Serbia que elabore una estrategia integral para combatir y contener la economía sumergida. Esto mejoraría la situación financiera del país, evitaría la competencia desleal y por ende mejoraría las condiciones económicas, al tiempo que garantizaría un mayor respeto de los derechos sociales de los trabajadores. También contribuiría a restablecer la confianza en las instituciones y a promover la noción del Estado de Derecho.

1.13 El CESE subraya la importancia del diálogo social y pide a todas las partes interesadas que hagan el mejor uso posible de las instituciones existentes, en especial el Consejo Económico y Social (CES). El Comité exhorta al Gobierno a promover aún más el CES y a consultarlo de manera más sistemática en todas

las políticas en las que los empresarios y los trabajadores tengan un interés legítimo. El CESE considera que el diálogo social debe ser regular y estructural, y no *ad hoc*, y que también debe ser más eficaz y orientado a resultados.

1.14 El CESE pide que el fomento del diálogo social se incluya entre las principales prioridades de las instituciones de la UE en sus relaciones con Serbia y que, por tanto, se refleje en todos los programas de la Comisión que se pongan en marcha en el país. Para ello sería necesaria una mayor implicación del CES, que debería participar formalmente y ser consultado en cada etapa de las negociaciones de adhesión, así como en el seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Estabilización y Asociación UE-Serbia. El CES debe estar capacitado para presentar sus observaciones y opiniones a las instituciones de la UE cuando estas evalúen los progresos de Serbia en la vía hacia la adhesión a la UE.

1.15 El CESE considera que es preciso seguir alentando el diálogo social a nivel regional y local sobre la base de las estructuras regionales del CES. Debe desarrollarse asimismo de manera más sistemática a nivel sectorial, en particular en el sector privado. La firma –y la aplicación– del mayor número posible de convenios colectivos sectoriales estabilizaría las relaciones laborales en Serbia. Es preciso recordar permanentemente a las autoridades tanto locales como nacionales las ventajas y la importancia del diálogo social.

1.16 El CESE observa que se ha creado un grupo de trabajo tripartito para revisar la legislación laboral, incluida la legislación sobre la huelga, el registro de los sindicatos y la ley sobre la representatividad de los interlocutores sociales. El CESE pide a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a la Comisión Europea que apoyen los trabajos en curso con el fin de lograr que la legislación serbia y la práctica sean plenamente conformes con las normas internacionales y europeas.

1.17 El CESE considera que entre las prioridades de los programas de ayuda de la UE debe incluirse el refuerzo de la capacidad de los interlocutores sociales para participar activamente en el diálogo social. Se necesita asistencia para desarrollar su capacidad de participar de manera efectiva en todos los ámbitos económicos, sociales y legales, incluidas las negociaciones de adhesión de la UE. Deberían reforzarse sus estructuras organizativas, la comunicación interna y la capacidad de servir a sus miembros.

1.18 El CESE señala que en Serbia siguen produciéndose violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los trabajadores y que los mecanismos para prevenir y sancionar estas violaciones no son suficientemente eficaces. El CESE pide al Gobierno serbio que revise el funcionamiento de la Agencia encargada de la solución pacífica de conflictos laborales. El CESE sugiere que se considere la posibilidad de establecer tribunales especializados en materia de resolución de conflictos laborales. Por otra parte, el CESE pide a la Comisión Europea que

incluya en sus informes anuales un capítulo sobre los derechos sindicales y los derechos fundamentales de los trabajadores, en estrecha consulta con los sindicatos nacionales y europeos y la OIT.

1.19 Las mujeres empresarias serbias desempeñan un papel importante en toda la región de los Balcanes y disponen de redes eficaces. Está cobrando forma un enfoque de cohesión regional para desarrollar la iniciativa empresarial femenina a nivel local. El CESE recomienda que se aumente el apoyo de los niveles europeo, regional y nacional para acelerar significativamente los beneficios económicos y sociales. Además, es necesario reconocer la necesidad económica y social de apoyar la iniciativa empresarial femenina en Serbia.

1.20 El CESE recomienda que se cree un Comité Consultivo Mixto (CCM) de la Sociedad Civil UE-Serbia entre el CESE y las OSC serbias. Este órgano conjunto de la sociedad civil debe establecerse una vez se hayan iniciado formalmente las negociaciones para la adhesión de Serbia a la UE. El CCM permitirá a las OSC de ambas partes proseguir un diálogo más a fondo y proporcionar información a las autoridades políticas sobre los distintos capítulos de las negociaciones de adhesión.

2. Contexto del dictamen

2.1 Durante la última década, Serbia ha realizado un enorme esfuerzo para reformar sus instituciones, el marco jurídico y la normativa económica, con el fin de cumplir con las normas internacionales y europeas y promover una economía de mercado eficiente y abierta.

2.2 En 2008, la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) entre Serbia y la UE fue una clara expresión del deseo de las autoridades serbias de avanzar hacia la adhesión a la UE, y dio un nuevo impulso al proceso de reforma. En 2010 entró en vigor un acuerdo provisional sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio (en el marco del AEA).

2.3 El nuevo Gobierno, que entró en funciones en 2012, ha confirmado el compromiso de Serbia con la adhesión a la UE. Ha adoptado medidas prácticas para continuar las reformas emprendidas hasta el momento, centrándose en particular en la lucha contra la corrupción, la consolidación del Estado de Derecho, la protección de los derechos de las minorías y la recuperación económica. También ha proseguido sus esfuerzos por mejorar la cooperación regional.

2.4 En diciembre de 2012, el Consejo pidió a la Comisión Europea que elaborase un informe en la primavera de 2013 con una evaluación de los progresos realizados por Belgrado en el diálogo con Pristina y en sus reformas encaminadas a cumplir los criterios de adhesión a la UE. Sobre la base de este informe, que emitía una valoración positiva, el Consejo decidió el 28 de junio de 2013 que se cumplieran las condiciones para que la UE iniciase las negociaciones de adhesión con Serbia.

2.5 El 19 de abril de 2013, Belgrado y Pristina llegaron finalmente a un acuerdo sobre el futuro del norte de Kosovo,

bajo control serbio, en la décima ronda de negociaciones dirigidas por la UE, con la firma del primer acuerdo de principios que rige la normalización de las relaciones. Ambas partes adoptaron en mayo un plan de aplicación de dicho acuerdo, y forman parte de un comité encargado de su aplicación, con el respaldo de la UE.

3. Avances políticos, económicos y sociales

3.1 Serbia es todavía un país en transición. Se ha llevado a cabo un proceso de privatización, pero las empresas públicas siguen representando una parte importante de la economía, y con frecuencia necesitan una urgente reestructuración. El desempleo ha aumentado recientemente de manera significativa (24 % de la mano de obra en 2012). Los jóvenes tratan de emigrar. La población aún trabaja en la agricultura y vive en áreas rurales, donde la falta de inversión dificulta un desarrollo eficaz. La economía informal está muy extendida, lo que socava la economía en su conjunto, debilita el presupuesto estatal y deja a los trabajadores sin ningún tipo de protección social. La corrupción, a veces vinculada a la delincuencia organizada, socava no solo el desarrollo económico, sino también la consolidación de las instituciones. Además, el sistema judicial necesita perentoriamente reformas para garantizar un verdadero respeto de los derechos de los individuos y de las organizaciones.

3.2 El CESE puso de relieve estos problemas en su Dictamen sobre «Las relaciones entre la Unión Europea y Serbia: el papel de la sociedad civil», de 29 de mayo de 2008, pero también ha ido subrayando los esfuerzos realizados por las autoridades públicas para llevar a cabo las necesarias reformas. Hay una abundante normativa nueva, se han creado nuevas instituciones, en particular para organizar el diálogo con los interlocutores sociales y otras OSC, y ya se reconocen oficialmente los derechos de las minorías. Aunque este proceso aún está incompleto, el principal problema es traducir en la práctica todos estos cambios institucionales y jurídicos.

3.3 Serbia ha ratificado 77 tratados y convenios del Consejo de Europa, entre ellos convenios clave sobre la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la protección de las minorías nacionales, la prevención de la tortura, la protección de la infancia, la lucha contra la corrupción y la Carta Social Europea. Se han firmado 8 convenios adicionales que todavía están pendientes de ratificación, entre ellos el Convenio sobre la prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. A nivel internacional, Serbia ha ratificado 75 convenios de la OIT (73 están actualmente en vigor).

3.4 Como subrayó el comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa⁽¹⁾, muchos de estos convenios todavía requieren medidas adicionales para poderse aplicar correctamente. El comisionado del Consejo de Europa resaltó el problema de las personas desaparecidas y de las personas desplazadas por la fuerza durante la guerra, la discriminación creciente contra la población romaní, la violencia contra las mujeres y la homofobia generalizada.

⁽¹⁾ Thomas Hammarbergh. Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Informe de su visita a Serbia los días 12-15 de junio de 2011. CommDH(2011)29.

3.5 Aunque el Gobierno adoptó una estrategia para los medios de comunicación en octubre de 2011, sigue habiendo actos violentos y amenazas contra periodistas. La injerencia política y económica en los medios de comunicación también es una realidad que pone en peligro la independencia de los medios y la capacidad de los periodistas para hacer su trabajo. Por otra parte, los sindicalistas siguen siendo acosados o despedidos por ser miembros de una organización sindical.

3.6 El CESE considera que la consolidación del proceso de reforma, la reforma del sistema judicial y el respeto de los derechos civiles, sociales y humanos son claramente la prioridad de Serbia. Las relaciones de la UE con Serbia deberían centrarse plenamente en esos aspectos, que son también una cuestión clave para las OSC, por lo que es preciso fomentar por todos los medios su participación activa.

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

4.1 La libertad de reunión y de asociación está garantizada constitucionalmente y en general se respeta. No obstante, la libertad de asociación está en peligro por el incremento de las amenazas de grupos nacionalistas violentos.

4.2 La sociedad civil serbia está radicada principalmente en las ciudades y tiene una representación desigual en las regiones. La sociedad civil de las zonas rurales es muy limitada y sus capacidades están poco desarrolladas. Se necesita mayor apoyo para fomentar el movimiento asociativo, reforzar las capacidades y respaldar la creación de redes de OSC situadas en zonas rurales o en ciudades pequeñas.

4.3 Es preciso prestar especial atención a la agricultura, al desarrollo de grupos de interés agrarios y a la participación del sector en el diálogo social. La agricultura sigue desempeñando un papel clave en Serbia: alrededor de una cuarta parte de la población activa está empleada en el campo, y el sector agrario es también un sector económico clave. La agricultura y la política agrícola tendrán mucha importancia en el futuro proceso de adhesión a la UE y, al mismo tiempo, la aproximación a la legislación de la UE será un reto especial que tendrá que afrontar el sector agrario serbio.

4.4 Los grupos de interés bien organizados y estructurados no solo pueden ayudar a promover los intereses de la agricultura sino que también podrían aportar un apoyo útil para el próximo proceso de integración, sobre todo a la hora de formular y aplicar programas de apoyo específicos para la agricultura, las zonas rurales y las personas que viven en ellas.

4.5 Entre las OSC hay varias coaliciones y asociaciones activas, pero sus recursos y el apoyo que reciben son demasiado limitados para que puedan ser más activas e influyentes. Con respecto a las asociaciones entre las OSC y los poderes públicos, los mecanismos establecidos, SECO ⁽²⁾ y KOCD ⁽³⁾, son ejemplos que pueden convertirse en buenas prácticas, siempre y cuando sus opiniones se tomen en consideración y se les proporcione financiación y apoyo continuo y sistemático.

4.6 Los obstáculos más importantes para la sostenibilidad de las OSC son: un apoyo del Estado insuficiente y no basado en prioridades bien definidas, un patrocinio empresarial infradesarrollado, falta de donaciones individuales, retirada de donantes internacionales, cooperación poco desarrollada con las autoridades locales y limitada responsabilidad de los responsables de las decisiones en general. Es preciso hacer esfuerzos y prestar apoyo para desarrollar las bases de las OSC. Una base de afiliación limitada daña la imagen y el reconocimiento de las OSC, y la financiación pública sigue sin estar adecuadamente regulada en todos los niveles. La capacidad de las OSC para influir en la agenda social y política es generalmente muy escasa, con la excepción de una docena de OSC fuertes, la mayoría de las cuales tiene su sede en Belgrado.

4.7 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos para mejorar el marco jurídico de las asociaciones y fundaciones, como las nuevas leyes sobre las asociaciones (octubre de 2009), las dotaciones y fundaciones (noviembre de 2010), el voluntariado (mayo de 2010), y los procedimientos contables simplificados para las pequeñas asociaciones y fundaciones (pendiente de aprobación). No obstante, se han aprobado otras leyes importantes pero aún no se han aplicado, como la legislación sobre bienestar social (2011). El CESE apoya el desarrollo de un marco, conforme a lo dispuesto por la ley, que pueda garantizar el acceso equitativo de las OSC a los recursos públicos destinados a apoyar la prestación de servicios sociales.

4.8 El CESE acoge favorablemente las modificaciones introducidas en el artículo 41 de las normas de procedimiento gubernamentales sobre las audiencias públicas, que establecen los criterios para las audiencias públicas obligatorias, convirtiéndolas en regla más que en excepción y disponiendo plazos razonables con respecto a su duración. El CESE destaca la necesidad de garantizar una aplicación adecuada de este mecanismo. Habría que dar prioridad a la sensibilización de los poderes públicos sobre los beneficios de la cooperación con las OSC, tanto en las primeras etapas de diseño de las políticas públicas como en su posterior aplicación. Además, deben considerarse los procedimientos para la designación de representantes de las OSC en distintos organismos públicos a nivel nacional y local, teniendo en cuenta algunas de las mejores prácticas adoptadas en los países vecinos así como las propuestas de las OSC.

⁽²⁾ SECO representa la creación de redes y el refuerzo de capacidades en el ámbito de la integración en la UE y la participación de la sociedad civil en el proceso de programación del IPA.

⁽³⁾ KOCD son las redes de organizaciones dedicadas a la protección social para grupos marginados que se dirigen de manera conjunta a los responsables de la toma de decisiones en este ámbito.

4.9 La Oficina de Cooperación con la Sociedad Civil entró en funcionamiento en 2011. El plan operativo para el periodo 2013-2014 incluye varios objetivos clave que deben alcanzarse:

- desarrollar una estrategia con vistas a crear un entorno propicio para el desarrollo de la sociedad civil y establecer un Consejo Nacional para el Desarrollo de la Sociedad Civil;
- promover nuevas fuentes de financiación como requisito previo para la sostenibilidad de las OSC: subvenciones institucionales, actividades sociales de las empresas, filantropía corporativa y emprendimiento social; establecer criterios para que las OSC tengan una presencia pública, etc.;
- seguir avanzado en la creación de un marco institucional propicio para el desarrollo de la sociedad civil, estableciendo unidades o tareas específicas en los ministerios competentes, teniendo en cuenta la posibilidad de establecer un fondo de desarrollo de la sociedad civil y de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las OSC y la Asamblea Nacional de Serbia.

4.10 El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por la Oficina de Cooperación con la Sociedad Civil para que la financiación de las OSC a cargo de los presupuestos del Estado sea más transparente, gracias a la elaboración de un informe anual de síntesis sobre los fondos asignados a las asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil a partir del presupuesto estatal de la República de Serbia. No obstante, la mencionada oficina debería disfrutar de mayores poderes a fin de aumentar el nivel de respuesta de los entes gubernamentales en todos los niveles, con el objetivo de garantizar que la recogida de datos se lleva a cabo y se publica anualmente. Así pues, el CESE acoge con satisfacción el apoyo de la Delegación de la UE a la Oficina de Cooperación con la Sociedad Civil a través de un programa trienal de asistencia técnica iniciado en diciembre de 2012 (4).

4.11 Los datos de 2011 ponen de relieve la escasez de los fondos que se asignaron y se desembolsaron para cofinanciar programas y proyectos, aun cuando el apoyo de los donantes estaba garantizado, y pese a que esa financiación es verdaderamente muy necesaria por las OSC.

5. Diálogo social

5.1 El diálogo social es esencial para el desarrollo económico y para garantizar la cohesión social que Serbia necesita. En 2008 se firmó un convenio colectivo general. En abril de 2011, el Consejo Económico y Social de la República de Serbia (CES) adoptó un nuevo acuerdo económico y social firmado por los dirigentes de las organizaciones de interlocutores sociales y el primer ministro, que estableció compromisos importantes para todas las partes. El acuerdo establece que el diálogo social es un requisito previo para alcanzar los objetivos de desarrollo comunes, para superar con éxito los problemas vinculados a la crisis

(4) El presupuesto del programa de asistencia técnica es de 1,2 millones de euros; se centra en respaldar la modificación del marco jurídico para las OSC e introduce un marco de financiación transparente y de participación de las OSC el proceso de toma de decisiones.

económica y para garantizar el progreso económico y social en Serbia. En 2012 el CES firmó un acuerdo sobre el salario mínimo. A nivel sectorial, se firmaron cuatro convenios colectivos sectoriales en 2011 y 2012, en los sectores de la agricultura, de la construcción, metalúrgico y químico. El ministro de Trabajo extendió estos convenios colectivos a todos los empleadores estatales. El sector público se rige en su mayor parte por convenios colectivos, lo que incluye a los trabajadores de la salud, las administraciones locales y nacionales, la cultura, la educación y la policía.

5.2 El CES se constituyó legalmente en 2005 y es la plataforma institucional para las negociaciones tripartitas. Además, en la actualidad hay dieciocho consejos económicos y sociales a nivel local, aunque en pleno funcionamiento solo están menos de la mitad, debido principalmente a la falta de compromiso por parte de las autoridades regionales. El CES aún tiene solventar una serie de problemas que dificultan sus actividades, de los cuales el principal es la falta de recursos financieros y humanos. No obstante, ha logrado crear cuatro grupos de trabajo permanentes sobre asuntos económicos, legislación, convenios colectivos y salud y seguridad en el trabajo. Actualmente, los representantes de los interlocutores sociales participan regularmente en las reuniones del CES, en contraste con los miembros del Gobierno, que a menudo son representados por funcionarios. Su participación se ha incrementado desde que el CES se restableciera en septiembre de 2012. Incluso el primer ministro es ahora miembro del CES, si bien este órgano sigue teniendo problemas con la organización de sus reuniones.

5.3 Aunque el diálogo social ha permitido obtener resultados, sigue siendo necesario consolidarlo y ampliarlo. Los interlocutores sociales tienen poca fuerza, especialmente en el sector privado. Aunque se firmen, los convenios colectivos no necesariamente se cumplen, y hay grandes sectores que simplemente no están cubiertos por el diálogo social. A nivel nacional no se consulta sistemáticamente al CES sobre todas las cuestiones que son de su competencia, o la consulta es puramente formal, y sus recomendaciones son ignoradas por el Gobierno con excesiva frecuencia. Una excepción positiva es el Ministerio de Trabajo, que refiere todos los proyectos legislativos y estrategias al CES para su dictamen. Además, recientemente propuso crear un grupo de trabajo tripartito para introducir cambios en la legislación laboral. También ha habido mejoras en la legislación sobre educación, y el Ministerio de Educación y Ciencia presentó al CES tres proyectos de ley para dictamen. A pesar de estos signos más positivos, el CES continúa siendo ignorado ampliamente en lo que concierne a las políticas y medidas económicas generales, que, sin embargo, tienen un impacto directo en las empresas y las actividades de los trabajadores.

5.4 En 2005 se creó una Agencia encargada de la solución pacífica de conflictos laborales, con el fin de resolver los conflictos laborales individuales y colectivos. Trata principalmente asuntos individuales en los que un árbitro puede tomar una decisión vinculante y dispone de los mismos medios jurídicos que un tribunal. Sin embargo, en la práctica, parece que la Agencia no logró establecerse como una alternativa válida y la mayoría de los conflictos se siguen sometiendo a los tribunales, que están claramente sobrecargados. En el marco de la resolución de conflictos colectivos, la Agencia asume el papel de

mediador y por lo tanto no puede obligar a las partes contendientes a un acuerdo, pero trata de que ambas partes acepten voluntariamente un arreglo pacífico.

5.5 En 2013, el Gobierno firmará en principio un «Programa de Trabajo Decente» con la OIT. Este programa le ayudará a analizar los distintos aspectos de la legislación social y los procedimientos para que sea plenamente conforme con las normas internacionales, y para reforzar las capacidades de los interlocutores sociales de modo que puedan contribuir eficazmente al diálogo social, con el apoyo de fondos y programas de la UE.

5.6 Es fundamental que los interlocutores sociales estén más integrados en las políticas económicas, sociales y de empleo del Gobierno, sobre todo con vistas a las negociaciones de adhesión a la UE. También deben participar en la definición de los criterios de admisión de Serbia al Fondo Social Europeo y otros fondos de la UE. Solo entonces será posible que los interlocutores sociales serbios cumplan eficazmente su papel futuro en los foros de la democracia participativa existentes a escala de la UE.

6. Interlocutores sociales: situación actual

6.1 La Asociación Serbia de Empresarios (ASE) es el principal grupo de interés nacional de empresarios. Representa a los empresarios serbios en el CES. Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las grandes empresas que operan en Serbia, así como otras organizaciones –como la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios–, no sean miembros de la ASE debilita su legitimidad como participante en el diálogo social.

6.2 La Cámara de Comercio e Industria de Serbia, que es la mayor asociación empresarial, en el pasado no participaba en la labor del CES debido a su sistema de afiliación obligatoria. Sin embargo, desde el 1 de enero de 2013 Serbia cuenta con un sistema de afiliación de carácter voluntario, y la Cámara de Comercio e Industria está muy comprometida con el diálogo social, en particular en los ámbitos de la formación profesional, la promoción del comercio exterior y el desarrollo regional. Contribuye a reforzar la posición de la Asociación Serbia de Empresarios dentro del CES, siempre que sea capaz de proyectar lo más ampliamente posible la gama de intereses empresariales a través de un proceso de consulta eficaz en el que participen todas las asociaciones de empresarios.

6.3 En vista del alto índice de desempleo, los empresarios deberían poder ejercer una mayor influencia en el desarrollo de un entorno favorable a las empresas. Ha de fomentarse el espíritu empresarial y la creación rápida de nuevas empresas, especialmente pequeñas y medianas empresas, que son una de las principales fuentes de nuevos empleos en Europa. Los principales obstáculos para mejorar el entorno empresarial son: la falta de transparencia y previsibilidad del marco jurídico, un régimen fiscal poco atractivo que incluye cargas parafiscales, el acceso a la financiación, los procedimientos de registro de empresas, la administración relacionada con el comercio exterior, etc. La evaluación general de la comunidad empresarial en Serbia es que no está suficientemente involucrada en el proceso legislativo y en la evaluación de su impacto, en particular en relación con los efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.

6.4 Los sindicatos están fragmentados y tienen poca fuerza. En su mayoría pertenecen a una de las dos organizaciones sindicales más importantes de Serbia: la Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia (SSSS) y la Confederación Sindical Internacional «Independencia» (*Nezavisnost*). También hay otras dos confederaciones, la Asociación de Sindicatos Libres e Independientes de Serbia (ASN) y la Confederación de Organizaciones Sindicales Libres (KSSS), que reivindican su representatividad. La representatividad debe ser examinada conforme a una nueva ley que actualmente está en proceso de debate. Por otra parte, según el Ministerio de Trabajo, en las empresas hay alrededor de 2 000 organizaciones sindicales que no son miembros de una confederación nacional. Todas las organizaciones de trabajadores que tengan relevancia deben participar más estrechamente representando a los trabajadores en los procesos de toma de decisiones en asociación. El papel de los sindicatos en Serbia es esencial para fortalecer el diálogo social.

6.5 Las dificultades de la transición y la crisis económica han acentuado la fragmentación y la debilidad de los sindicatos. El pesado procedimiento de registro de los sindicatos, la oposición, y a veces el acoso, por parte de los directivos que no están dispuestos a aceptar el diálogo social en la empresa, todo ello obstaculiza el desarrollo normal de la representación de los trabajadores y socava el diálogo social. No obstante, en este contexto, cabe acoger con satisfacción la cooperación efectiva que ha surgido en los últimos años entre las dos confederaciones representativas, SSSS y *Nezavisnost*.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

491ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE JULIO DE 2013

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Financiación a largo plazo de la economía europea»

[COM(2013) 150 final/2]

(2013/C 327/03)

Ponente: **Michael SMYTH**

El 25 de marzo de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Libro Verde – Financiación a largo plazo de la economía europea

COM(2013) 150 final/2.

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 19 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 151 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Uno de los elementos más importantes de una estrategia destinada a hacer que Europa vuelva a la senda del crecimiento sostenible consiste en garantizar una oferta adecuada de financiación a largo plazo a un coste razonable. El documento de consulta de la Comisión sobre este asunto es bienvenido y resulta oportuno.

1.2 El CESE acoge con satisfacción que el Libro Verde haga hincapié en la inversión productiva y en la formación de capital tangible e intangible de vida larga, pero insta a la Comisión a prestar mayor atención a la necesidad de financiar inversión de capital de mayor «utilidad social».

1.3 Si, como es probable, los bancos van a desempeñar un papel menos relevante en el futuro como proveedores de financiación a largo plazo, entonces pueden surgir oportunidades para otros intermediarios como los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo, los inversores institucionales, los fondos soberanos y, de manera decisiva, los mercados de bonos. Sin embargo, es importante evitar la interposición de obstáculos que impidan a los bancos desempeñar su papel de principales proveedores de financiación a largo plazo y establecer un marco jurídico que evite que los flujos de financiación y de capital se desplacen fuera del sector regulado.

1.4 El CESE acoge favorablemente la reciente recapitalización del BEL, ya que reforzará su capacidad para obtener financiación adicional de la inversión privada y desempeñar un papel anticíclico más fuerte en la financiación de inversiones y en el suministro de créditos a las PYME. Aunque una inyección de capital de 10 000 millones de euros es importante, el CESE considera que es inferior al importe necesario en las circunstancias actuales.

1.5 De igual manera, la llegada de bonos para proyectos de Europa 2020, aunque en una fase piloto, es también un acontecimiento positivo. Estos bonos para proyectos fueron desarrollados conjuntamente por la Comisión y el BEI. También deberían estudiarse operaciones conjuntas similares con fondos soberanos.

1.6 Si iniciativas como los bonos para proyectos logran ampliar el mercado para la financiación mediante bonos, dichas iniciativas deberían potenciarse una vez completada y evaluada la fase piloto.

1.7 El Libro Verde examina el papel del ahorro en la oferta de financiación de inversiones a largo plazo. Si bien algunos Estados miembros han puesto en marcha programas especiales de ahorro para movilizar ahorro a más largo plazo destinado a inversiones sociales más amplias, puede que merezca la pena

estudiar la creación de un instrumento de ahorro para toda la UE o la zona euro, quizás ofreciendo un tipo de interés favorable.

1.8 Algunos Estados miembros han tenido un éxito relativo a la hora de incentivar el ahorro vinculado a las pensiones y otros tipos de ahorro utilizando hábilmente el sistema impositivo. Los ciudadanos tienden a mostrarse reticentes a pagar impuestos sobre la renta del trabajo para después tener que pagar aún más impuestos sobre el ahorro a largo plazo generado por dicha renta. En el contexto de la inversión socialmente responsable, debería ser posible diseñar y comercializar productos de ahorro personal adecuados de baja o nula imposición, con unos límites anuales adecuados a fin de incentivar una mayor planificación financiera a largo plazo.

1.9 El cortoplacismo en el sistema financiero ha representado un obstáculo importante para facilitar una inversión adecuada a largo plazo, y está estrechamente vinculado al gobierno corporativo. Modificar los incentivos a fin de promover resultados a largo plazo no es un reto fácil. El CESE acoge favorablemente las sugerencias de la Comisión sobre la posibilidad de conceder más derechos de voto o dividendos a los inversores a largo plazo y las modificaciones de la Directiva sobre los derechos de los accionistas. Además, debería estudiarse la posibilidad de utilizar de manera coordinada las desgravaciones fiscales a los beneficios del capital para incentivar la participación accionarial a más largo plazo por parte de los gestores de fondos.

1.10 El Libro Verde contiene algunas sugerencias interesantes en lo que se refiere al capital riesgo. El CESE ya ha propuesto que se amplíe el papel del FEI más allá de la concesión de préstamos para incluir la provisión de capital riesgo. Esto es lo que sus creadores previeron inicialmente en 1994. Si se recapitalizase adecuadamente el FEI, al igual que se ha hecho con el BEL, podría convertirse en uno de los principales proveedores de financiación de riesgo para las PYME.

1.11 Por último, y dado que los gobiernos nacionales y regionales ya se están ocupando de fomentar la supervivencia y el crecimiento a largo plazo de las PYME a través de sus organismos de desarrollo regional, parece conveniente que estos organismos asuman un papel en el funcionamiento de estas plataformas comerciales de PYME. Dicho papel podría ir desde evaluar la solvencia de las PYME clientes hasta proporcionar garantías limitadas a los inversores institucionales.

1.12 El CESE desearía que se hiciese mayor hincapié en la inversión socialmente responsable, y propone la creación de un observatorio para supervisar las condiciones de inversión a largo plazo.

2. Introducción y antecedentes del Libro Verde

2.1 La principal motivación de la Comisión Europea para elaborar este Libro Verde es la necesidad de que Europa retome una senda de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Europa debe hacer frente a necesidades de inversión a largo plazo de gran escala para sentar las bases de un crecimiento sostenible. La consecución de este objetivo se ve dificultada en gran medida por la actual aversión al riesgo de hogares y empresas, y por la necesidad de que muchos gobiernos procedan a

un saneamiento de sus presupuestos, lo que está limitando la oferta de financiación de las inversiones a más largo plazo.

2.2 En la actualidad, plantean problemas las deficiencias de los cauces tradicionales de intermediación financiera. Si bien los bancos han constituido la principal fuente de financiación de las inversiones en la UE, muchos se encuentran ahora inmersos esencialmente en un proceso de desapalancamiento, razón por la cual no son capaces de cumplir su cometido habitual. El Libro Verde va más allá de la crisis actual, buscando soluciones para la provisión de la financiación a largo plazo que requieren las inversiones.

2.3 La Comisión se centra en la inversión productiva y la formación de capital tangible e intangible de vida larga, que tiende a ser menos procíclico que el capital de duración más corta. La Comisión define la financiación a largo plazo como el proceso por el cual el sistema financiero financia inversiones que se extienden a lo largo de un período prolongado.

2.4 La UE ha emprendido un programa de reforma del sector financiero con el fin de reforzar la estabilidad y la confianza en los mercados financieros. La estabilidad del sistema financiero es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el fomento de la inversión a largo plazo. La Comisión se refiere a una serie de ámbitos adicionales que requieren medidas, en particular:

- la capacidad de las entidades financieras para canalizar la financiación a largo plazo para proyectos;
- la eficiencia y eficacia de los mercados financieros a la hora de ofrecer instrumentos de financiación a largo plazo;
- las políticas destinadas a fomentar el ahorro y la inversión a más largo plazo; y
- la facilidad de acceso de las PYME a la financiación bancaria y de otro tipo.

3. Observaciones a las propuestas

3.1 *La capacidad de las entidades financieras para canalizar la financiación a largo plazo para proyectos*

3.1.1 Bancos comerciales. El análisis que hace la Comisión de lo problemático que resulta en Europa obtener una financiación suficiente a largo plazo es esencialmente acertado. La preeminencia tradicional de los bancos como principales proveedores de financiación a largo plazo no solo está cambiando, sino que es posible que en el futuro los bancos desempeñen un papel menos destacado en este ámbito. No cabe duda de que pueden existir incoherencias entre algunas nuevas reglamentaciones bancarias y los objetivos del Libro Verde para estimular la inversión a largo plazo. El Libro Verde se limita a señalar que el nivel de actividad de los bancos en la cadena de intermediación podría disminuir como consecuencia de las reformas recientes y las que probablemente se producirán en el futuro. Debería lograrse un mayor equilibrio entre los requisitos prudenciales de Basilea III y los incentivos para que los bancos sigan facilitando financiación para la inversión a largo plazo. En todo caso, es probable que se abran oportunidades para otros tipos de intermediarios, tales como los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo, los inversores institucionales o un mayor recurso a mercados de bonos y fondos soberanos.

3.1.2 Bancos nacionales y multilaterales de desarrollo. Estas entidades desempeñan un papel destacado compartiendo el riesgo con los inversores y operadores privados para desarrollar proyectos importantes y evitar así las deficiencias del mercado. Asimismo, desempeñan un papel anticíclico por medio de sus acciones estratégicas a más largo plazo. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) han desempeñado un papel cada vez más destacado, aunque inadecuado en opinión del CESE, en el reparto del riesgo y la reciente recapitalización del BEI reforzará sin duda su capacidad para movilizar financiación privada adicional para las inversiones. El CESE insta al BEI a que haga más por promover proyectos importantes de infraestructuras transfronterizas que afrontan obstáculos específicos para su financiación.

3.1.3 El CESE acoge favorablemente la creación de bonos para proyectos en el marco de la Estrategia Europa 2020, que se están probando actualmente en una serie de proyectos CPP de inversión en infraestructuras en ámbitos como la energía, el transporte y las TIC (¹). La Comisión aborda en el documento sometido a examen el papel que podrían desempeñar los fondos soberanos en la financiación de inversiones a más largo plazo. Como en el caso de los bonos para proyectos, desarrollados conjuntamente por la Comisión y el BEI, sería conveniente emprender una iniciativa conjunta similar para los fondos soberanos, reforzando así la reserva de financiación disponible para las inversiones a más largo plazo.

3.1.4 En lo que se refiere a los inversores institucionales, el Libro Verde alude a un posible conflicto entre la necesidad de una regulación eficaz del riesgo de los activos entre las compañías de seguros y la necesidad de ofrecerles un incentivo para financiar inversiones a más largo plazo. La Comisión y las autoridades de seguros europeas están estudiando conjuntamente esta cuestión. La Comisión tiene previsto presentar propuestas sobre los fondos de inversión a largo plazo con el fin de favorecer la creación de una serie de mecanismos que permitan poner en común los riesgos a que se enfrentan los diferentes tipos de inversores institucionales. Esta propuesta tiene mucho de positivo. Los fondos de pensiones podrían desempeñar un papel más destacado en la inversión a largo plazo, pero perciben una serie de obstáculos institucionales, reglamentarios y políticos en su camino. En particular, se muestran preocupados por que los responsables políticos puedan intentar obligarles a financiar determinados tipos de proyectos que no favorecen los intereses de sus miembros. Debería consultarse a los fondos de pensiones sobre cómo reducir al mínimo o superar estos obstáculos. La creación de una unión bancaria podría ser útil en este contexto.

3.1.4.1 En cuanto a la necesidad de una mayor participación de los inversores institucionales en la provisión de financiación a largo plazo, también podría desempeñar un papel una desgravación del impuesto de sociedades. Además, en cuanto a las inversiones en proyectos de infraestructuras a gran escala, un sistema de indemnizaciones decrecientes podría contribuir a una mayor participación de los inversores institucionales.

3.2 Eficiencia y eficacia de los mercados financieros a la hora de ofrecer instrumentos de financiación a largo plazo

3.2.1 En el Libro Verde se señala que, para ampliar y profundizar los recursos comunes para la financiación a largo plazo, algunos mercados de capitales en Europa deben desarrollarse

y madurar. Los mercados de bonos están menos desarrollados en la UE que en EE.UU. y se consideran fuera del alcance de la mayoría de empresas de mediana capitalización y PYME. Incluso la llegada de bonos para proyectos ha sido acogida con cautela por las agencias de calificación, lo que pone en evidencia lo difícil que resulta aumentar la capacidad de los mercados de bonos. Si iniciativas tales como los bonos para proyectos, que podrían crear hasta 4 600 millones de euros para nuevos proyectos de infraestructuras, logran ampliar el mercado para la financiación mediante bonos, dichas iniciativas deberían potenciarse una vez completada y evaluada la fase piloto.

3.3 Políticas destinadas a fomentar el ahorro y la inversión a más largo plazo

3.3.1 Se analizan ampliamente los factores que influyen en el ahorro a largo plazo en la financiación. En lo que se refiere a la oferta, aunque algunos Estados miembros han hecho esfuerzos para impulsar la oferta de ahorro a largo plazo, queda mucho más por hacer. En el Libro Verde se sugiere la posible creación de instrumentos de ahorro a nivel de la UE diseñados para movilizar más ahorro a largo plazo y destinados específicamente a objetivos sociales más amplios. Esta idea puede presentar ventajas en el contexto de la ampliación de las infraestructuras transfronterizas. También puede incentivar la movilidad laboral y la planificación de las jubilaciones en todo el mercado único. Podría ser necesario ofrecer nuevos productos de ahorro a tipos de interés favorables o de incremento progresivo para incentivar el ahorro a largo plazo.

3.3.2 Fiscalidad. La relación entre fiscalidad, ahorro a largo plazo e inversión a largo plazo se analiza con cierto detalle. El tratamiento que da a la inversión la fiscalidad de las empresas tiende a favorecer la deuda sobre la financiación mediante participación en el capital social. En la búsqueda de reformas adecuadas para fomentar un mayor recurso a la financiación de inversiones a más largo plazo mediante la participación en el capital social, vale la pena estudiar un sistema de indemnizaciones decrecientes. Estos sistemas se utilizan mucho para gravar los incrementos de capital, y podrían configurarse para contrarrestar algunas de las actuales ventajas fiscales de la financiación mediante deuda.

3.3.3 En lo que se refiere al ahorro a largo plazo y al sistema de fiscalidad, la Comisión señala la importancia de garantizar una oferta de ahorro estable y adecuada, así como los incentivos necesarios para generar esta oferta. Algunos Estados miembros han tenido un éxito relativo a la hora de incentivar el ahorro relacionado con las pensiones y otros tipos de ahorro mediante un uso inteligente del sistema de fiscalidad. Los ciudadanos tienden a resistirse a la idea de tener que pagar un impuesto sobre la renta salarial y luego tener que pagar aún más impuestos sobre el ahorro a largo plazo generado por lo que les queda tras pagar dicho impuesto. Debería ser posible diseñar y comercializar productos de ahorro personal adecuados con baja o nula imposición y con unos límites anuales adecuados, a fin de promover una mayor planificación financiera a largo plazo.

3.3.4 El uso de incentivos fiscales para lograr resultados deseables en materia de inversión a largo plazo no deja de tener sus inconvenientes. Plantea serios problemas que es necesario abordar, como la pérdida de eficiencia económica y el arbitraje. No obstante, el uso de incentivos fiscales en el marco de una perspectiva coherente y sólida de planificación a largo plazo es necesario para estimular y generar los niveles de inversión deseados.

(¹) Véase, por ejemplo, COM(2009) 615 final.

3.3.5 **Gobernanza empresarial.** El «cortoplacismo» es un problema importante a la hora de facilitar las inversiones a largo plazo, y está muy vinculado a la gobernanza empresarial. Hasta ahora muchos de los incentivos para los gestores de fondos, banqueros de inversiones y ejecutivos de sociedades han tendido a favorecer la actuación a corto plazo. Modificar estos incentivos para fomentar mejores resultados a largo plazo no será tarea fácil. El Libro Verde contiene una serie de sugerencias interesantes, entre las que figuran aumentar los derechos de voto y los dividendos para los inversores a largo plazo e introducir modificaciones en la directiva relativa a los derechos de los accionistas. Un uso más proactivo de las desgravaciones fiscales a los beneficios del capital podría ser un medio para incentivar la participación accionarial a más largo plazo por parte de los gestores de fondos.

3.4 *Facilidad de acceso de las PYME a la financiación bancaria y de otro tipo*

3.4.1 El Libro Verde señala las crecientes dificultades que experimentan las PYME en muchos Estados miembros para acceder a la financiación necesaria para sobrevivir y crecer. Aparte de los efectos del desapalancamiento de los bancos, las PYME se ven ante un conjunto de fuentes de financiación alternativas fragmentado y muy poco sistemático. Los bancos locales han perdido o reducido en gran medida sus vínculos con sus regiones de origen. Se han debilitado las relaciones entre bancos y PYME, por lo que necesitan reconstruirse o reforzarse. Se han adoptado varias iniciativas para facilitar fuentes de financiación no bancaria a las PYME, incluido el acceso a algunos fondos de capital riesgo, el uso de financiación con garantía de activos ⁽²⁾, la financiación de la cadena de suministro y el micromecenazgo. Hay que hacer mucho más. La industria aseguradora y los fondos de pensiones quieren desempeñar un papel más destacado, pero requieren incentivos adecuados, que deberán ser abordados por la Comisión. Las futuras medidas en favor de las PYME para permitirles acceder a una financiación a más largo plazo, si se quiere que se desenvuelvan a través de canales bancarios, deberán garantizar que las PYME puedan beneficiarse de las mismas tal y como estaba inicialmente previsto, sin adición de condiciones adicionales excesivas por parte de los bancos.

3.4.2 **Capital riesgo.** La Comisión sugiere un enfoque basado en un «fondo de fondos» para crear una masa crítica de financiación con capital riesgo. Además, el fondo de garantías propuesto para los inversores institucionales podría ampliar el mercado. El CESE ya ha propuesto que se amplíe el papel del FEI más allá de la función de conceder préstamos, para incluir la provisión de capital riesgo ⁽³⁾. Esto era lo inicialmente previsto por sus creadores allá por 1994. Si se recapitalizase el FEI, al igual que se ha hecho con el BEI, entonces podría convertirse en uno de los principales proveedores de financiación de riesgo para las PYME.

3.4.2.1 La expansión de la financiación de las PYME mediante capital riesgo va de la mano con la expansión de las plataformas de negociación ya existentes para la financiación de las PYME mediante la participación en el capital social, o la creación de nuevas plataformas de este tipo. El Libro Verde contiene una serie de propuestas útiles al respecto. Dado que los gobiernos nacionales y regionales ya se ocupan de promover la supervivencia y el crecimiento a largo plazo de las PYME a través de sus organismos de desarrollo regional, está justificado que estos organismos desempeñen un papel en el funcionamiento de dichas plataformas de negociación para las PYME. Este papel podría ir desde evaluar la solvencia de las PYME clientes hasta facilitar garantías limitadas a los inversores institucionales.

3.4.3 El CESE hubiera deseado que el Libro Verde apoyase más la inversión en fondos socialmente responsables mediante la creación de normativas fiscales y financieras adecuadas, así como mediante la propia contratación pública. En este contexto quizás podría apoyarse la creación de un observatorio europeo de la inversión a largo plazo. Este organismo, con la participación activa de la sociedad civil organizada, podría seguir la evolución de la oferta y la demanda de inversión y ahorro a largo plazo, y ayudar a garantizar un suministro adecuado de información relevante para que los agentes económicos puedan tomar decisiones adecuadas en materia de inversión a largo plazo.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Véase, por ejemplo, el *Funding for Lending Scheme* http://www.hm-treasury.gov.uk/ukecon_fundingforlending_index.htm.

⁽³⁾ DO C 143, de 22.5.2012, p. 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro

[COM(2012) 793 final]

(2013/C 327/04)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El 18 de marzo de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro

COM(2012) 793 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 168 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera fundamental un planteamiento común de la gestión de los riesgos aduaneros y la seguridad de la cadena de suministro para garantizar una aplicación uniforme y no discriminatoria de las normativas europeas por parte de todas las autoridades interesadas en todo el territorio de la Unión Aduanera, que es competencia exclusiva de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 3 del TFUE.

1.2 El CESE respalda con convicción las propuestas de la Comisión dirigidas a asegurar la mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los riesgos y de los movimientos de mercancías, a través de las fronteras de la UE, mediante una **estrategia común**, con sistemas informáticos apropiados para una gestión de los riesgos en la UE.

1.3 El CESE manifiesta su gran preocupación por el hecho de que la Unión Aduanera (establecida con el Tratado de Roma de 1957 y puesta en práctica desde 1968 como política común para garantizar un área comercial en la que personas y mercancías circulen libremente y con un sistema de «ventanilla única» para las prácticas aduaneras de todos los operadores comerciales sin discriminación de trato en toda la UE) aún presente orientaciones y aplicaciones no uniformes que impiden una gestión eficiente y eficaz de los riesgos aduaneros, ralentizando así los flujos de intercambio y la libre circulación de las mercancías en la UE.

1.4 El CESE considera fundamental la mejora de las capacidades aduaneras en cualquier punto del territorio europeo, para asegurar un nivel elevado en la gestión de los riesgos en toda la Unión Aduanera por lo que respecta a la aplicación uniforme de definiciones, clasificaciones, recogida y transmisión de datos a

base de datos de la UE, según criterios unívocos comunes verificados con un sistema único de seguro de la calidad y supervisados, con la imposición de sanciones a los transgresores.

1.5 El CESE recomienda el desarrollo de estándares técnicos y normativos comunes para una aplicación homogénea de una gestión de los riesgos de calidad, en el conjunto de las fronteras exteriores de la Unión, junto con la voluntad de la UE para garantizar una formación de alto nivel de los profesionales, que también tenga en cuenta la disparidad de los múltiples contextos nacionales.

1.6 El CESE insiste en la necesidad de garantizar la plena interoperabilidad entre las diferentes bases de datos existentes en el sistema europeo de vigilancia del mercado, con arreglo a una estrategia común y con un gran apoyo de los programas de la UE para el desarrollo tecnológico, que garantice que las diversas autoridades de diferentes niveles puedan compartir la información en tiempo real, así como para reforzar la lucha contra los posibles riesgos de dumping sanitario, medioambiental y social.

1.7 El CESE aboga por reforzar las acciones de la UE para el desarrollo de recursos humanos cualificados y por potenciar las capacidades de gestión, garantizando un mejor equilibrio en el reparto de los contenidos de control y a través de la constitución de un núcleo de fuerza aduanera común que garantice, previa petición, una rápida intervención en apoyo a las situaciones difíciles.

1.8 A juicio del CESE, es indispensable reforzar la asociación entre las autoridades aduaneras, los transportistas y los operadores económicos autorizados (OEA), reforzando su estatus y beneficios, a fin de garantizar una cooperación óptima en la gestión de los riesgos, gracias a la transmisión de los datos en una sola operación sin inútiles duplicaciones burocráticas.

1.9 El CESE aboga por la aplicación de un sistema renovado de gobernanza que incluya a todas las autoridades nacionales y de la UE, así como a las agencias y los sistemas europeos de alerta y de información, para asegurar una cooperación más estructurada y sistemática entre las aduanas y las demás autoridades que operen en el mercado interior.

1.10 El CESE solicita que la realización del paquete de acciones, definidas en el plan de acción plurianual para la vigilancia del mercado, se lleve a cabo de forma coherente y coordinada, para evitar las duplicaciones de los controles, la disparidad en los criterios aplicados, la multiplicación de solicitudes de los mismos datos, las visiones divergentes entre las diversas autoridades de control y vigilancia del mercado y las carencias en materia de interoperabilidad.

2. Introducción

2.1 La Unión Aduanera es competencia exclusiva de la Unión Europea, de acuerdo con el artículo 3 del TFUE.

2.2 Ya en 2004 el CESE había subrayado la necesidad de «la reorientación del enfoque estratégico con respecto a las políticas de servicios aduaneros en el que se hace aún más hincapié de forma justificada en los retos que plantea la aplicación de las políticas comunitarias aduaneras en las nuevas fronteras exteriores tras la ampliación de la Unión. Asimismo, se muestra a favor del entorno modificado a raíz de las preocupaciones planteadas con respecto a los procedimientos de seguridad, principalmente por lo que se refiere a la experiencia de los Estados Unidos, con el fin de proteger a los ciudadanos de la Unión»⁽¹⁾.

2.3 Frente a los graves problemas de funcionamiento que está encontrando la Unión Aduanera a consecuencia de las divergencias en la aplicación de las normativas de la UE, que corren el peligro de comprometer la eficacia global dando lugar a pérdidas de eficiencia, al derroche y a la falta de coordinación entre las necesidades y los recursos disponibles, el CESE subrayó la necesidad de «que se siga una única política aduanera basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados, que sea capaz de contribuir a la competitividad económica de la UE a escala global»⁽²⁾.

2.4 La Unión Aduanera es el brazo operativo de gran parte de las medidas de política comercial de la UE y aplica numerosos acuerdos internacionales sobre los flujos comerciales de la UE, desarrollando —a través de las administraciones de los Estados miembros— importantes procesos horizontales de gestión de los datos, de gestión de los operadores comerciales y de «gestión de riesgos, incluidos la identificación, el análisis y la mitigación de los innumerables tipos y niveles de riesgos diferentes asociados al comercio internacional de mercancías»⁽³⁾.

2.5 La introducción de un enfoque común para la gestión integrada del riesgo, en los puntos de entrada y salida, permitiría satisfacer los siguientes objetivos:

- una mejor asignación de los recursos humanos y financieros, concentrándolos en caso necesario,

- una aplicación integral y uniforme de las normas aduaneras de la UE,
- un sistema integrado de cooperación entre las autoridades, los operadores y los transportistas,
- una simplificación de las prácticas y una reducción de los plazos y de los costes de las transacciones.

3. El papel de las aduanas en materia de seguridad

3.1 Tal como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre el estado de la unión aduanera publicada a finales de 2012, «las autoridades aduaneras son las únicas autoridades públicas en quienes recae la total responsabilidad de la supervisión y el control de todas las mercancías que atraviesan las fronteras exteriores de la UE, las cuales, una vez despachadas a libre práctica por las aduanas en algún punto de la UE, pueden circular libremente por la totalidad de su territorio aduanero»⁽⁴⁾.

3.2 Gracias a esta posición única, las autoridades aduaneras de la Unión son las primeras responsables de la supervisión de los intercambios internacionales de la UE y contribuyen a la aplicación de los aspectos externos del mercado interior, de la política comercial común y de las demás políticas relativas al comercio y la seguridad de toda la cadena logística.

3.3 El CESE subrayó que «una unión aduanera eficiente es una condición *sine qua non* del proceso de integración europea, con vistas a garantizar una libertad de circulación de las mercancías eficiente, segura y transparente, en la que los consumidores y el medio ambiente gocen de la máxima protección y se luche contra el fraude y la falsificación con eficacia y de modo uniforme en todo el territorio de la Unión»⁽⁵⁾ y recomendó una única política aduanera basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados.

3.4 Aunque se basa en una legislación y una política comunes, el funcionamiento operativo de la Unión Aduanera es complejo y sigue en manos de 27 administraciones distintas de la UE, recurriendo a una combinación de factores humanos, técnicos y financieros a varios niveles, tanto para la aplicación de los procedimientos de control y despacho de aduana, como en la gestión y tratamiento de los datos y operadores económicos, así como la gestión de los diferentes niveles de riesgos que suponen los intercambios internacionales de mercancías y la seguridad de la cadena de suministro.

3.5 Por otra parte, el CESE subraya la necesidad de evitar que los Estados miembros se sientan con las manos atadas al aplicar la legislación aduanera, para que puedan seguir teniendo en cuenta la amplitud de los flujos comerciales afectados. A este respecto, el CESE señala que los Estados miembros han multiplicado los dispositivos para facilitar los intercambios: eliminación del papeleo, procedimientos simplificados y aplicación del estatus de operador autorizado.

3.6 Toda armonización debe basarse en las «buenas prácticas» y no en un nivel medio europeo.

⁽¹⁾ DO C 110 de 30.4.2004, p. 72.

⁽²⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽³⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 791 final.

⁽⁵⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

3.7 A juicio del CESE, si se quiere racionalizar los costes, orientar los trabajos a la búsqueda de resultados, incluso en términos financieros por lo que respecta a los ingresos, y obtener progresos reales, es deseable no centrar los controles en las transacciones individuales, sino en un enfoque basado en los sistemas («*systems-based approach*») que se apoye en una evaluación de los riesgos.

4. La gestión de los riesgos de la cadena de suministro

4.1 En un contexto de flujos comerciales en constante aumento, de nuevos modelos cada vez más complejos y con ritmos cada vez más rápidos, el funcionamiento operativo de la Unión Aduanera está sometido cada vez a más presiones, con un rápido aumento de las tareas y de las expectativas de las partes interesadas. La modernización de las funciones operativas en un entorno aduanero informatizado supone:

- la aplicación de nuevos procedimientos a escala europea,
- mayores inversiones en las tecnologías informáticas,
- nuevas competencias para el personal.

4.2 Para conseguir eficaces estrategias comunes de análisis, control y gestión de los riesgos, es necesario un cambio cultural en todas las administraciones interesadas, hacia objetivos estratégicos y metodologías comunes, en un marco de gestión conjunta de los riesgos con otras agencias y socios internacionales, especialmente en materia de seguridad, salud y medio ambiente.

4.3 En particular, para una eficaz gestión de los riesgos, es necesaria una mayor cooperación entre las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado, a nivel nacional y de la UE, ya que, sin cooperación, la definición de criterios de riesgo comunes y de perfiles de riesgo específicos se vería seriamente obstaculizada.

4.4 La introducción de un enfoque común para la gestión de los riesgos, en los puntos de entrada y salida, debe tener en cuenta que, actualmente, en más de 60 actos jurídicos⁽⁶⁾ se delega la responsabilidad del control en las aduanas, mientras que en las autoridades de vigilancia se delega una cadena de procesos interdependientes, que van desde las inspecciones al muestreo, pasando por las pruebas de laboratorio, la interpretación de los resultados, la evaluación de los riesgos y las intervenciones correctivas y sancionadoras para mejorar la seguridad de los productos que circulan por el mercado, tal como dispone el Acta del Mercado Único I⁽⁷⁾ y II⁽⁸⁾.

4.5 Las metodologías de evaluación del riesgo deberían poder contar con una plataforma sistémica común —especialmente por medio de los grupos de cooperación administrativa— entre las autoridades aduaneras y de vigilancia del mercado de los

diversos niveles y poder beneficiarse de las experiencias recogidas por las distintas bases de datos que operan en los diferentes ámbitos.

4.6 Las autoridades aduaneras y las autoridades de vigilancia del mercado deberían compartir sus recursos y competencias para «aplicar métodos favorables para las PYME»⁽⁹⁾, incluso poniendo en práctica conjuntamente las líneas directrices, por parte de ambas autoridades, con un refuerzo de la coordinación y de la cooperación, de los intercambios de información y de las actividades comunes, para gestionar de manera específica las expediciones que presenten un elevado riesgo de seguridad.

5. El papel de la asociación entre las aduanas, los operadores comerciales y los transportistas

5.1 El papel de la asociación entre autoridades aduaneras, operadores comerciales y transportistas es fundamental para garantizar la integridad de la cadena de suministro, en el interés de ciudadanos, empresas y administración pública.

5.2 Tal asociación debería basarse en sólidos mecanismos de confianza recíproca con:

- alineamiento de las obligaciones generales de los operadores económicos para garantizar la seguridad de los productos y asignar responsabilidades claras a los fabricantes, importadores y distribuidores, con medidas significativas para garantizar la seguridad de la cadena de suministro;
- comunicación, por parte de los operadores, de datos codificados de calidad, para todas las autoridades encargadas de la gestión de los riesgos, con la identificación y trazabilidad de las mercancías y de las verdaderas partes implicadas;
- garantía de la igualdad de trato de los operadores en materia de gestión de los riesgos, en toda la Unión y en cualquier punto de sus fronteras exteriores, evitando las disparidades de trato;
- colaboración más estrecha con las empresas que transportan mercancías a través de las fronteras;
- limitación de las cargas administrativas, procedimentales y burocráticas para el operador, especialmente en el caso de las pymes.

5.3 Ya en el Convenio de Kioto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros (revisado) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁽¹⁰⁾ se prevé la limitación de los controles intrusivos, así como en las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio⁽¹¹⁾, a pesar de las tentaciones para reforzar los controles sistemáticos, sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

⁽⁶⁾ Anexo 2 al SEC(2011) 1317 final, «Evaluación de impacto de un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa FISCUS) para el periodo 2014-2020».

⁽⁷⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁸⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 76 final, acción 9.

⁽¹⁰⁾ OMA 2003.

⁽¹¹⁾ Artículo VIII del GATT que tiene por objeto reducir los procedimientos necesarios para las operaciones de importación y exportación.

5.4 Es necesario evitar la fragmentación de los flujos de información y superar las dificultades inherentes a las diferencias entre la capacidad de gestión de los riesgos entre los Estados miembros, para garantizar un nivel uniforme de gestión y de análisis electrónico de los riesgos: lo esencial es desarrollar una cultura común europea de la gestión de los riesgos y de la seguridad del suministro.

6. Las nuevas tecnologías: interoperabilidad de los sistemas e intercambio de la información

6.1 Los programas plurianuales de I+D de la Unión Europea -en particular el Séptimo programa marco, así como los programas IDABC⁽¹²⁾ e ISA⁽¹³⁾ para la interoperabilidad de las administraciones públicas- han sentado las bases para el desarrollo de varios proyectos comunes en materia de gestión de los riesgos, con nuevos instrumentos capaces de evitar procesos y ámbitos nacionales de las infraestructuras y de las aplicaciones informáticas que varían considerablemente de un Estado miembro a otro.

6.2 Es esencial que los esfuerzos de innovación y de I+D en materia de gestión de los riesgos y de seguridad de la cadena de suministro estén coordinados en la UE, para garantizar la rápida difusión y comercialización de las tecnologías. En particular, los proyectos de demostración «proof-of-concept» (validación de conceptos) y las líneas piloto de fabricación son condiciones indispensables para la difusión de las tecnologías a escala industrial. Las asociaciones público-privadas pueden financiar esas iniciativas mediante los Fondos Estructurales o en el marco del programa Horizonte 2020, así como de otros programas de la UE.

7. Cooperación y coordinación estructurada y sistemática entre aduanas y otras autoridades

7.1 Recientemente el CESE tuvo la ocasión de subrayar la necesidad de «una **cooperación más estrecha** entre las administraciones aduaneras, las autoridades de vigilancia del mercado, los servicios de la Comisión y las agencias europeas, con vistas a mejorar el control de la calidad de los bienes que cruzan las fronteras»⁽¹⁴⁾, insistiendo en la necesidad de facilitar una adecuada información y una formación conjunta.

7.2 Según la Comisión, «a nivel de la UE, se precisa una mejor puesta en común de las capacidades y recursos de los Estados miembros para lograr eficazmente los objetivos de la UE en materia de gestión de riesgos en todos los puntos de la frontera exterior», sobre todo gracias a la «puesta en marcha en tiempo real de un sistema electrónico de análisis de riesgos», reforzando las capacidades a nivel de la Unión.

7.3 Según el CESE, la cuestión de la cooperación y coordinación en materia de gestión de los riesgos representa uno de los puntos neurálgicos de la propuesta de la Comisión, no solo para la coordinación sistémica de las autoridades de los Estados

miembros, sino también para la propia Unión, entre las diversas direcciones generales y las diferentes agencias operativas.

8. Observaciones generales

8.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión para asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión de los riesgos y de los movimientos de las mercancías a través de las fronteras de la UE, mediante una estrategia común a varios niveles para identificar el género y el nivel de riesgo y la gama de las posibles respuestas, en un marco europeo de coordinación entre los diversos organismos, en base a un enfoque uniforme y con criterios compartidos definidos previamente.

8.2 El CESE está convencido de la necesidad de centralizar el proceso de **despacho de aduana electrónico**, dotando a la Comisión de los sistemas informáticos apropiados para una **gestión de los riesgos en la UE**, sobre la base de una red de bases de datos interoperativas y con un uso sistemático de métodos de trabajo estandarizados que aseguren la protección de trabajadores, consumidores y empresas frente a los riesgos de dumping sanitario, medioambiental y social.

8.3 A juicio del CESE, es fundamental reforzar las capacidades aduaneras para que en cualquier punto del territorio europeo se garantice un nivel equivalente de gestión de los riesgos, según criterios unívocos comunes, verificados con un sistema único de seguro de la calidad y supervisados, con la imposición de sanciones a los transgresores.

8.4 El CESE considera que tal cuestión debería situarse correctamente en el **ámbito del Plan de Acción Plurianual para la Vigilancia de los Productos en la UE, que define veinte acciones**⁽¹⁵⁾ concretas, que deberá llevarse a cabo antes de 2015 con particular referencia a:

- apoyo a la aplicación de las Directrices por parte de las autoridades aduaneras y de vigilancia del mercado en los Estados miembros (acción 17);
- mejora de la eficiencia de los controles fronterizos de la seguridad y la conformidad (acción 18);
- inventario de las diferencias en los controles de la seguridad y la conformidad de los productos que entran en la Unión (acción 19);
- desarrollo de un planteamiento común sobre el riesgo en los controles aduaneros sobre la seguridad y la conformidad de los productos (acción 20).

8.5 El CESE considera que la gestión de los controles aduaneros y de la vigilancia del mercado no pueden considerarse independientemente y que **las diversas autoridades interesadas** deben buscar conjuntamente la definición de un **planteamiento común a nivel europeo**, así como la plena interoperabilidad de los instrumentos de análisis, recogida y elaboración de los datos en red.

⁽¹²⁾ Interoperable Delivery of Pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens. El programa IDABC contribuye a la iniciativa i2010 destinada a modernizar el sector público europeo.

⁽¹³⁾ Interoperability Solutions for European Public Administrations Program 2010-15.

⁽¹⁴⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 68.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 76 final.

8.6 El CESE está a favor de un sistema de apoyo al refuerzo de las capacidades en la gestión de los riesgos de los Estados miembros, para garantizar normas de calidad homogéneas con un mecanismo de la UE de verificación, control y supervisión, así como con la imposición de sanciones y un mayor esfuerzo de la Unión para formar a profesionales cualificados, sobre todo allí donde los compromisos y los costes sean más importantes, como en las fronteras del espacio Schengen.

8.7 A este respecto el CESE aboga por reforzar las acciones de la UE para el desarrollo de recursos humanos cualificados y para la potenciación de las capacidades de gestión, a través de la constitución de un núcleo de fuerza aduanera común que garantice una rápida intervención en apoyo a las situaciones difíciles.

8.8 A fin de asegurar normas comunes claras y coherentes en todo el mercado único, con niveles equivalentes de

seguridad, el CESE aboga con vigor por una **cooperación más estrecha y por compartir la información** –según normas comunes elevadas– entre administraciones aduaneras, autoridades de vigilancia del mercado, los servicios de la Comisión y las agencias europeas, en aras de un mayor control de la calidad de los bienes que cruzan las fronteras.

8.9 El CESE se hace eco de las **conclusiones del Consejo** sobre los progresos realizados en relación con la Estrategia para la evolución de la unión aduanera ⁽¹⁶⁾ en materia de mejora de la gobernanza de la unión aduanera, así como de capacidad de la unión aduanera para evaluar el propio impacto y promover una aplicación uniforme de las normativas, para mejorar la cooperación entre las agencias y, sobre todo, para «adoptar un enfoque más integral de la cadena de suministro internacional», facilitando los intercambios y «ofreciendo beneficios reales y tangibles a los operadores económicos autorizados».

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ DO C 80 de 19.3.2013, p. 11.

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 «Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista»

[COM(2013) 36 final]

(2013/C 327/05)

Ponente: **Daniela RONDINELLI**

El 18 de marzo de 2013, 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 – Plan de Acción Europeo para el Comercio Minorista

COM(2013) 36 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo respalda el enfoque global del Plan de Acción y recuerda que ya ha dado su parecer sobre muchas de las once acciones propuestas, para cuya puesta en práctica, sin embargo, son necesarios distintos plazos y apoyos, también de tipo económico.

1.2 El CESE considera que algunas acciones pueden quedar incumplidas o no ser plenamente aplicables porque no se han tenido en cuenta las repercusiones de la crisis económica en el sector, en especial en los países más afectados por las medidas de austeridad.

1.3 Para la aplicación del Plan, se recomienda considerar y valorizar la diversidad que a menudo se manifiesta en la forma que adoptan las PYME y las microempresas.

1.4 El CESE acoge favorablemente la propuesta de instituir un Grupo sobre Competitividad en el Comercio Minorista de carácter permanente y espera que puedan formar parte de él los interlocutores sociales europeos y los representantes de las organizaciones de consumidores y de las PYME.

1.5 El CESE recomienda no solo que el consumidor disponga de información pertinente y veraz, sino que esta pueda ser entendida realmente, y se presente con una forma expositiva sintética y de fácil comprensión (no técnica ni jurídica).

1.6 Se recomienda instar a los Estados miembros a que definan qué formas de comercio minorista pueden obedecer a los intereses generales (sociales y culturales) contemplados en la Directiva de Servicios.

1.7 El CESE pide que se aliente a las empresas a integrar el comercio en línea y el comercio fuera de línea, que en muchos

casos siguen siendo alternativos, también con el propósito de superar los problemas que plantean los horarios y los días de apertura y cierre de los comercios.

1.8 La excesiva concentración de la distribución comercial plantea varios problemas, entre ellos, una dificultad objetiva para poner en práctica una auténtica competencia.

1.9 El CESE propone, como ya hizo en un dictamen precedente ⁽¹⁾, que se aborde a nivel europeo el problema que plantea el abuso de la fijación del precio de transferencia, que fija los precios de las transacciones intergrupo basándose en parámetros de valoración conformes a los requisitos tributarios del grupo, en lugar de referirse a las condiciones normales del mercado.

1.10 El CESE recomienda perseguir la sostenibilidad del comercio y la reducción de los desperdicios, entre otras medidas, favoreciendo la difusión del sistema de venta a granel, que reduce los envases contaminantes.

1.11 La Comisión debe buscar activamente la innovación y el cambio, con todos los instrumentos de que dispone, ya que la competencia es una condición para el cambio, no un desencadenante del mismo.

1.12 En opinión del CESE, es fundamental adecuar las cualificaciones profesionales requeridas y las competencias de los empleados y considera que el compromiso de las empresas no puede limitarse a determinar los contenidos de la formación, sino que deben también efectuar inversiones específicas.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Paraísos fiscales y financieros: una amenaza para el mercado interior de la UE», puntos 3.25 y 3.26, DO C 229 de 31.7.2012, p. 7.

1.13 Al raíz de la experiencia del Consejo Sectorial Europeo de Capacitación en el Sector del Comercio, el CESE exhorta a los Estados miembros a constituir organismos bilaterales entre los interlocutores sociales para el desarrollo de la formación profesional (adecuación de las cualificaciones a las necesidades de las empresas, planes de formación, financiación, determinación de las necesidades de formación, puesta en práctica e intercambio de información sobre la formación).

1.14 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de poner en marcha un diálogo con todas las partes interesadas para definir a escala de la UE medidas eficaces para combatir la economía informal y el trabajo negro y sumergido. Expresa su esperanza de que los Estados miembros muestren una decidida voluntad política, que la Comisión podría coordinar a través de una asociación reforzada.

2. Realización de un mercado interior de la distribución comercial

2.1 A fin de realizar el mercado interior de la distribución comercial en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, el Plan de Acción propone un programa de trabajo con cinco prioridades y once acciones que deberán aplicarse de aquí a 2014. La Comisión se encargará de su seguimiento y en 2015 presentará un informe de los progresos realizados.

2.2 En la UE la distribución comercial desempeña una función esencial para estimular el crecimiento y crear puestos de trabajo y modelos de consumo innovadores y más sostenibles. El sector representa el 11 % del PIB y casi el 15 % del empleo, lo que equivale a unos 36 millones de empleados en más de seis millones de empresas (29 % de todas las empresas), con un porcentaje muy alto de PYME y microempresas.

2.3 En el Plan se indica que la distribución comercial está cada vez más integrada con los demás sectores económicos y que la distinción entre ellos resulta cada vez menos evidente. Se observa que sigue habiendo obstáculos que impiden la creación de un mercado interior de la distribución comercial eficiente, competitivo e integrado. Por tanto, es preciso aumentar la competitividad y la productividad del sector y mejorar sus resultados económicos, sociales y medioambientales, teniendo en cuenta la diversidad en general y la situación de las PYME y las microempresas en particular.

2.4 El CESE señala que, a pesar del proceso de modernización llevado a cabo por el sector en los últimos 20 años, en la actualidad están desapareciendo muchas PYME comerciales, no solo por razones derivadas de una mayor competencia de precios y de la erosión de los márgenes de beneficios, sino también por la crisis económica, que ha acarreado una importante contracción del consumo y una menor propensión a la compra.

2.5 La crisis financiera, el aumento de los precios de las materias primas, el envejecimiento de la población, la exigencia de una mayor sostenibilidad y la innovación tecnológica (p.ej. pagos electrónicos, autopago) están modificando profundamente los procesos y modelos de negocio, tanto en la gran distribución organizada como en las PYME.

2.6 El CESE acoge favorablemente la propuesta de instituir un Grupo sobre Competitividad en el Comercio Minorista de

carácter permanente (Estados miembros, partes interesadas y PYME) con el objetivo de situar en el centro del debate político europeo los problemas del sector, identificar vías de desarrollo, seguir los progresos realizados y formular recomendaciones. El CESE pide que formen parte de este Grupo los interlocutores sociales europeos del sector (UNI-Europa Comercio y Eurocommerce), que desde finales de la década de 1980 han entablado un diálogo social constructivo, así como representantes de la sociedad civil, en particular las organizaciones de consumidores y las PYME.

2.7 El CESE recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que estimulen y favorezcan todas las formas equitativas y equilibradas de colaboración y asociación comercial entre las actividades comerciales independientes, y entre las grandes empresas de distribución y los independientes, sobre la base de contratos con garantías claras y equilibradas.

3. Más derechos para el consumidor (acciones 1 y 2)

3.1 Los derechos solo son tales cuando se ejercen porque se conocen. Información no equivale a conocimiento, que es el primer derecho de los consumidores para poder orientar libremente su consumo en función de su bienestar y de la conveniencia individual y colectiva. Hoy, muchas elecciones de compra van acompañadas de una cantidad objetivamente vasta de información.

3.2 En la actualidad, uno de los principales problemas del sector reside en la mercadotecnia de la gran distribución, que se centra de forma casi exclusiva en el precio de venta al consumidor y descuida la relación calidad-precio. En muchos Estados miembros, el resultado es una disminución de la calidad de los productos alimenticios, debida también a la sustitución de ingredientes naturales por sucedáneos. Este fenómeno reduce la posibilidad de elección de los consumidores, que a menudo estarían dispuestos a pagar más por un producto de calidad, pero no consiguen encontrarlo en la oferta.

3.3 El conocimiento de las características de los productos permite a los ciudadanos efectuar compras con conocimiento de causa, orientando de este modo la oferta hacia una mayor calidad, diversificación y servicio. Sin embargo, el hecho de disponer de más información no equivale a un mayor conocimiento, sino que en muchos casos sucede exactamente lo contrario: ante el exceso de información, el consumidor opta a menudo por no leerla, por falta de tiempo o porque el lenguaje utilizado es demasiado técnico y poco comprensible.

3.4 Además de definir directrices sobre buenas prácticas y códigos de conducta (acción 1)⁽²⁾, la Comisión debería prever instrumentos eficaces y vinculantes para que productores y distribuidores faciliten a los consumidores el conocimiento de todas aquellas características de sus productos o servicios y de los precios que son esenciales a efectos sociales, medioambientales, territoriales y económicos. Además, toda la información necesaria debería estar disponible en comunicaciones breves y fácilmente comprensibles. De este modo, los consumidores podrían decidir libremente si desean privilegiar una u otra de estas características y no basarse solo en las de mercadotecnia.

⁽²⁾ El informe sobre «herramientas de comparación» fue presentado en la Cumbre Europea del Consumidor el 18 de marzo de 2013.

3.5 El sistema de la oferta genera muchos conocimientos útiles para que el consumidor elija sus productos, pero se centra ante todo en los aspectos del producto relacionados con la compra y su uso a corto plazo, favoreciendo la satisfacción inicial y descuidando la vida avanzada del producto (nivel de reciclaje del envase, duración del rendimiento, accesibilidad al servicio técnico y a recambios, valor en el momento de su posible reventa como producto usado, servicios posventa).

3.6 Además de proponer métodos para evaluar y comunicar el impacto ambiental global de los productos y organizaciones (acción 2)⁽³⁾, sería conveniente que la Comisión asumiera la tarea de completar los conocimientos con los que los consumidores elaboran sus elecciones de compra⁽⁴⁾. Por tanto, la aplicación de esta acción debería facilitar indicaciones claras sobre:

- el nivel de reciclaje de los productos y sus envases;
- qué cantidad de envase es necesaria para que este cumpla sus funciones indispensables (transporte, información útil, preservación e higiene, conservación durante el período de uso), dejando de lado aquellas a las que sea posible renunciar;
- el grado de compatibilidad de los sectores de la producción y la distribución con las normas en materia de producción, protección del medio ambiente y derechos de los trabajadores;
- la facilidad de acceso a la asistencia posventa.

3.7 Por tanto, el CESE propone aplicar esta acción de manera eficaz y realista, tanto para una mayor protección de los consumidores como para que las empresas, en especial las PYME, sepan aplicarla en la práctica.

4. Mejor acceso a unos servicios minoristas más sostenibles y competitivos (acciones 3, 4 y 5)

4.1 La Directiva de Servicios, al prohibir que se exija el cumplimiento de determinados requisitos, excluye de la prohibición aquellos «requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general»; es más, la Directiva «no afecta a la libertad de los Estados miembros de definir, de conformidad con la legislación comunitaria, lo que consideran servicios de interés económico general». Entre las «razones imperiosas de interés general», la Directiva cita expresamente «la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

4.2 Hay formas de comercio minorista que constituyen una expresión característica de la cultura y el estilo de vida de un territorio. Dichas formas –y solo ellas– deben poder competir

en un sistema de empresas similares, que persiga una mejora constante de la calidad y la eficiencia en beneficio de los consumidores. Exponer esos establecimientos comerciales al riesgo de abuso de poder por parte de grandes organizaciones permitiría hacer realidad en breve plazo los principios del libre mercado, pero contribuiría a destruir un patrimonio de cultura y estilos de vida difícilmente recuperable, lo que también debilitaría a la comunidad y el territorio en términos económicos.

4.3 La competencia ha llevado a los establecimientos comerciales minoristas a mejorar la calidad de sus servicios y su eficiencia productiva. Es esencial que la Comisión distinga entre una sana competencia entre empresas similares, que impulse a la búsqueda de constantes mejoras de calidad y eficiencia en beneficio de los consumidores, y otras formas de conflicto económico-comercial entre empresas.

4.4 Es importante, pues, que en un territorio exista una competencia sana entre las empresas del sector, al margen de su tamaño, pero no en condiciones de abuso de poder, sino como estímulo mutuo en un círculo virtuoso. Esto significa mejores servicios, mayor surtido, estructuras más cómodas, precios más ventajosos e identidad de la comunidad local.

4.5 Allí donde la gran distribución consigue, con su fuerza económica, desbancar al comercio tradicional, se produce un perjuicio, porque se destruye un patrimonio de cultura y estilos de vida, y el tejido local y territorial económico y social característico de ese territorio y esa comunidad, cuyo valor va allá de la mera conveniencia de surtido y precio para el consumidor.

4.6 Por lo que se refiere a las acciones 3 y 4, la Comisión, de acuerdo con la Directiva de Servicios, debe alentar a los Estados miembros a evaluar qué formas de comercio minorista pueden alcanzar, si esto es posible, esos objetivos de política social y cultural. Por tanto, debe estimular la inclusión del comercio minorista tradicional, independiente y local, entre los intereses generales, allí donde adopte formas que sean expresión del territorio y logre dar una interpretación de sus características. No obstante, hay que evitar, con toda razón, que intereses particulares asociados al territorio se disfrazen de intereses generales de la colectividad, como el medio ambiente y el urbanismo. A tal fin, la Comisión deberá indicar con toda claridad cuáles son los intereses generales aceptables de un territorio, llegando incluso a pedir a cada región/territorio que elabore una lista de los tres intereses prioritarios que deberán respetarse cuando se evalúen los nuevos establecimientos comerciales.

4.7 El comercio minorista en línea no puede sustituir al físico, sino que ambos modelos deben encontrar formas de integración, sobre todo porque el comercio minorista desempeña una función social esencial, que no solo consiste en el suministro de mercancías y servicios al menor coste.

4.8 El CESE pide a la Comisión que estimule, de común acuerdo con los Estados miembros y en colaboración con las organizaciones de PYME, la formación de las PYME en materia de integración de las distintas formas de venta como complemento de la venta tradicional.

⁽³⁾ «Creación del mercado único de los productos ecológicos». Comunicación de la Comisión de 9 de abril de 2013.

⁽⁴⁾ Ejemplos de información que se ha convertido en conocimiento: procedencia de las carnes y su sector; cobertura territorial de la señal de la telefonía móvil; sector km 0 en el ámbito agroalimentario.

4.9 El potencial de desarrollo del comercio en línea no puede preverse, ya que depende de cómo lo regulen los mercados y las instituciones. La Comisión debería emprender y facilitar toda acción que tenga por objeto valorizar los servicios no de venta, es decir, no vinculables directamente a una adquisición concreta, prestados por el comercio minorista fuera de línea.

4.10 Hoy en día los comercios prestan a los clientes muchos servicios de forma gratuita (por ejemplo, el hecho de exponer los productos en un escaparate, *window shopping*), cuyo coste se paga con los márgenes de venta. Por esta razón, a menudo los productores inhiben la compra en línea, imponiendo al cliente la adquisición fuera de línea. No obstante, cada vez más consumidores siguen un proceso de compra mixto; en línea (comparan productos y precios) y fuera de línea (tocan el producto con sus propias manos, lo prueban). El CESE recomienda que se supere esta competencia entre la compra en línea y la compra fuera de línea, y se favorezca la integración y la valorización de los servicios prestados por el comercio tradicional, ya que la compra física genera relaciones sociales y reales que no pueden transformarse en relaciones digitales: es necesaria la integración, no la sustitución.

4.11 El CESE señala que en los Estados miembros existen legislaciones diferentes en materia de horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales y sobre el trabajo dominical y nocturno. Por otra parte, estas normativas son igualmente objeto de controversia en muchos Estados miembros debido a la competencia entre los establecimientos independientes, las PYME y las microempresas y a las repercusiones para el personal. El CESE invita a la Comisión a que busque la manera de superar esta barrera a la realización del mercado único y del modelo social europeo, también mediante la integración del comercio en línea y el comercio fuera de línea.

5. Relaciones comerciales más correctas a lo largo de toda la cadena de suministro minorista (acción 5) ⁽⁵⁾

5.1 El CESE cree que el sector de la distribución comercial es uno de los más concentrados. En efecto, en cada Estado miembro el mercado está controlado por entre tres y cinco empresas, a menudo de dimensiones multinacionales. Esta situación plantea un gran problema desde el punto de vista de la competencia, dado que el sector se ha hecho demasiado potente con respecto a los proveedores, que son mucho más numerosos.

6. Desarrollo de una cadena de suministro minorista más sostenible (acciones 6 y 7)

6.1 El CESE respalda la acción 6, destinada a apoyar a los distribuidores minoristas en la adopción de medidas para reducir del despilfarro de alimentos ⁽⁶⁾ y acoge con satisfacción la decisión de adoptar en 2013 una comunicación sobre la alimentación sostenible.

6.2 El CESE apoya la acción 7 de la Comisión dirigida a «hacer que las cadenas de suministro sean más respetuosas con el medio ambiente y sostenibles» mediante el empleo de todos los medios que permitan reducir el uso de energía y la producción de sustancias contaminantes. Por lo que se refiere a las sustancias contaminantes, una de las prácticas que el CESE sugiere que

se fomenten es un modelo de distribución de los productos de gran consumo basado en sistemas de venta a granel como alternativa a los productos envasados. Para llevar a la práctica esta acción, cuyo objetivo es reducir la producción de envases destinados a convertirse en residuos, el CESE pide a la Comisión que consulte a todas las partes interesadas.

6.3 Esta práctica se utiliza hoy en contextos limitados y para poquísimos productos, pero presenta muchas posibilidades de ampliación:

- Reducción de envases. Al servirse el producto a partir de una máquina expendedora, los consumidores se verían inducidos a no adquirir un nuevo contenedor, sino a reutilizar el que ya poseen.
- Seguridad higiénica. La máquina expendedora aportaría una protección más eficaz para el producto, al no estar expuesto a la manipulación de todas las personas que lo tocan sin comprarlo.
- Reducción de desperdicios. Comprar los productos a granel permite también dosificar la cantidad, evitando comprar productos en formatos desproporcionados para las propias necesidades, que es la principal causa de despilfarro.
- Aumento de la comunicación para las marcas. La máquina expendedora a granel es un instrumento normalmente más grande que un envase, cuya superficie podría utilizarse para transmitir más información que en una pequeña etiqueta.

6.4 Este modelo se utiliza hoy en situaciones reducidas, por ejemplo la venta de leche fresca, mientras que los combustibles de automoción se distribuyen ya a amplísima escala con el modelo a granel. El producto en sí mismo no es ecológico, pero su distribución no produce un gramo de plástico ni desperdicios de cantidad.

6.5 Este modelo requerirá cambios en las estructuras de los puntos de venta, que deberán dotarse de conducciones de abastecimiento desde el almacén hasta la estantería, o al menos de sistemas de recarga de las máquinas expendedoras. En todo caso, la estantería no será ya un soporte no dinámico e indiferenciado.

6.6 Para que este cambio de modelo pueda realmente difundirse, debería ser promovido por los grandes distribuidores que distribuyen la mayor parte de los productos de consumo, dado que tendrían la capacidad y los recursos necesarios para poner en marcha este gran proceso de transformación. En este contexto, también las PYME deberán desempeñar un papel clave.

6.7 La Comisión podría contribuir a la puesta en marcha de este cambio declarando los valores sociales y medioambientales del mismo y utilizando todos los instrumentos -también económicos y financieros- de que dispone para promover y facilitar iniciativas y proyectos concretos.

7. Soluciones más innovadoras (acciones 8, 9 y 10)

7.1 La recuperación de la economía real pasa también por la innovación (acción 8) que el sector sea capaz de desarrollar, y es fundamental que las PYME tengan un acceso más amplio y más fácil a los créditos bancarios para poner en marcha proyectos y actividades innovadores.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro» (Véase la página 26 del presente Diario Oficial).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Prevención y reducción del desperdicio de alimentos», ponente: Somville DO C 161 de 6.6.2013, p. 46.

7.2 A diferencia de lo que se ha hecho en los Estados Unidos, es esencial que las inversiones empresariales en innovación se conjuguen con la protección de los trabajadores y la calidad del empleo.

7.3 La Comisión parece esperar estos cambios del aumento de la «competitividad del sector minorista», cuya promoción sería el único objeto de las acciones propuestas en la Comunicación. Pero, si bien la falta de competencia constituye un obstáculo al cambio, la competencia por sí misma no garantiza el cambio.

7.4 La Comisión, cuando califica a las empresas comerciales de «multiplicadores de innovación», reconoce que las PYME del comercio minorista, al estar en contacto más directo con los consumidores, perciben mejor las nuevas exigencias y, por tanto, al ser también más flexibles que la gran empresa, consiguen adecuar mejor la oferta a una demanda variable y multiforme.

7.5 No obstante, algunos cambios de sistema o de modelo requieren una capacidad de diseño y, sobre todo, una fuerza contractual que hacen de la gran empresa un actor irrenunciable. La Comisión debe realizar todos los esfuerzos posibles por incluir en los procesos de innovación y cambio a todas las empresas, pequeñas, medianas y grandes.

7.6 El CESE acoge favorablemente la propuesta de crear una base de datos que contenga todas las normas europeas y nacionales sobre etiquetado de productos alimentarios (acción 9) (7).

7.7 El CESE apoya la voluntad de la Comisión de garantizar una mejor integración del mercado de pagos por tarjeta, Internet y teléfono móvil (acción 10) (8) y espera una aceleración de su difusión.

8. Un entorno de trabajo mejor (acción 11)

8.1 La adecuación de las competencias es fundamental para un crecimiento cualitativo del empleo (9) en el sector, que a menudo representa la primera oportunidad de entrada o de reinserción en el mercado de trabajo y con frecuencia no es percibido por todos como un sector atractivo e interesante en el que invertir la vida profesional.

8.2 Para aumentar la competitividad y la productividad del comercio minorista es fundamental una correlación más estrecha entre las cualificaciones requeridas y las competencias de los empleados (acción 11), que deben poder mejorar sus prestaciones profesionales, habida cuenta también del aumento de la automatización que ha tenido lugar.

8.3 La Comisión desea reforzar la cooperación entre los interlocutores sociales mediante la mejora de las políticas de formación y reciclaje profesional, y también a través de un consejo sectorial de capacitación de la UE.

8.4 A pesar de las intervenciones en materia de innovación tecnológica, la productividad del sector sigue siendo más bien baja y las PYME tienen dificultades para invertir en nuevas tecnologías, innovación y formación profesional de sus empleados.

8.5 No obstante, el Plan de Acción no puede dejar de considerar que, en el mercado interior, el sector se ve afectado por el *dumping* social y la competencia desleal entre empresas comerciales, independientemente de sus dimensiones, debido a que los sistemas de relaciones industriales y convenios colectivos difieren de un país a otro, lo que genera distintos modelos de desarrollo y políticas de inversión diversificadas.

8.6 El análisis resulta limitado al hacer referencia únicamente a la adecuación entre las cualificaciones profesionales requeridas y las competencias disponibles, y al no considerar asimismo todas las problemáticas que hoy impiden la creación efectiva de un mercado interior europeo integrado y competitivo del sector, y que tienen que ver con las condiciones laborales, la organización del trabajo, los bajos salarios, la flexibilidad, el trabajo precario y la alta presencia de falsos autónomos.

8.7 La Comunicación propone inversiones en formación que serían responsabilidad de los gobiernos, los individuos y el sistema de enseñanza, llamando a las empresas a que desempeñen un papel importante en la fase de elaboración de los nuevos programas de estudios y formación, así como durante las prácticas. El CESE considera que la participación de las empresas no debería limitarse a la identificación de las necesidades de formación, sino que se debería prever también su participación proactiva a través de inversiones específicas para la adquisición de las cualificaciones requeridas (10).

8.8 Estas inversiones públicas y privadas, integradas entre sí, no solo ayudarían a los jóvenes a entrar en el mercado de trabajo, sino también a las categorías de trabajadores que tienen más dificultades para reincorporarse a él (desempleados de larga duración, trabajadores de edad avanzada, inmigrantes y personas con discapacidad). Deberá prestarse especial atención al empleo de la mujer, que está más expuesta al riesgo de expulsión del trabajo debido a los procesos de reorganización y tiene más dificultades para conciliar la vida privada y el trabajo.

8.9 La adecuación de las cualificaciones y el refuerzo de las asociaciones escuela-empresa y de la formación ligada al aprendizaje no darán los resultados esperados en términos de movilidad de los trabajadores y crecimiento de la productividad del sector si no se procede al mismo tiempo al reconocimiento a escala europea de los títulos de estudios, los períodos de prácticas, el aprendizaje y las cualificaciones adquiridas.

(7) DO C 198 de 10.7.2013, p. 77 y DO C 204 de 9.8.2008, p. 47.

(8) DO C 351, de 15.11.12, p. 52

(9) El 32 % de los empleados no están cualificados o lo están solo en parte, frente a una media del 27 %; el 15 % de los empleados en el sector tiene menos de 24 años, frente a una media del 9 %; el 60 % de los empleados son mujeres.

(10) En algunos países, como Italia y Francia, se han llevado a cabo experiencias significativas utilizando los fondos interprofesionales para la formación en el marco de entidades bilaterales o comisiones paritarias.

8.10 A pesar de los importantes esfuerzos realizados a escala nacional, el trabajo negro y sumergido sigue representando un grave problema, que genera una situación de competencia desleal entre empresas en lo que respecta a los costes del trabajo. Los trabajadores que caen en la economía informal no solo quedan excluidos de las coberturas sanitarias y sociales, sino también de la posibilidad de acceder a formación y períodos de prácticas, con evidentes consecuencias negativas para sus oportunidades de adquirir competencias y cualificaciones profesionales.

8.11 Es positiva, por tanto, la iniciativa de la Comisión de poner en marcha un diálogo con todas las partes interesadas

para evaluar el impacto de la economía informal en las condiciones de trabajo y definir medidas eficaces para combatirla a escala de la UE. El CESE considera que esta iniciativa será tanto más eficaz cuanto mayor sea la voluntad política de los Estados miembros en este sentido, que la Comisión podría coordinar a través de una asociación reforzada.

8.12 El CESE considera esencial que las medidas para combatir el trabajo negro e informal se conviertan en un tema de debate constante entre los interlocutores sociales del sector en el marco del diálogo social europeo ⁽¹⁾.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Declaración conjunta de UNI-Europa Comercio y Eurocommerce de 24 de abril de 2012.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa

[COM(2013) 37 final]

(2013/C 327/06)

Ponente: **Igor ŠARMÍR**

El 18 de marzo de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Libro Verde sobre las prácticas comerciales desleales en la cadena de suministro alimentario y no alimentario entre empresas en Europa

COM(2013) 37 final

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE toma nota de la publicación de este Libro Verde por la Comisión Europea y considera que refleja un giro positivo y pronunciado del enfoque de la Comisión sobre las prácticas comerciales desleales.

1.2 El CESE considera que el uso de prácticas comerciales desleales no es sólo «desleal» o «no ético», sino que también contradice los principios fundamentales del Derecho y los intereses de la oferta y la demanda. Dado que equivale de hecho al abuso de una posición de mercado significativamente más fuerte, recomendamos emplear la expresión «prácticas comerciales abusivas», que se utiliza habitualmente, por ejemplo, en francés o inglés.

1.3 El CESE considera que la amplitud y la intensidad que tienen actualmente las prácticas comerciales desleales son especialmente el resultado de las fusiones y adquisiciones empresariales que han tenido lugar en las últimas décadas.

1.4 El CESE considera que los resultados hasta la fecha del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria no son claros y que las soluciones propuestas son insuficientes para resolver el problema de las prácticas desleales. Por ese motivo, insta a la Comisión Europea a aportar otras iniciativas.

1.5 El CESE no duda de que las prácticas desleales pueden darse en todas las relaciones contractuales, pero está convencido de que la situación es especialmente grave en la relación entre los supermercados, por un lado, y las pymes agrícolas y

agroalimentarias, por otro. Las formas y el grado de abuso que se dan en estos casos no aparecen en otras relaciones.

1.6 El CESE acoge especialmente con satisfacción el hecho de que la Comisión cuestione explícitamente en el Libro Verde la existencia de una libertad contractual real cuando las relaciones son muy desiguales, lo que coincide con la opinión del CESE.

1.7 En opinión del CESE, el Libro Verde de la Comisión refleja muy bien la esencia y las formas principales de prácticas comerciales desleales. Sin embargo, el Comité está convencido de que sería conveniente que la Comisión Europea propusiera una definición uniforme de las prácticas comerciales desleales, similar a la que ofrece la Directiva 2005/29/CE, ya que hay una cierta similitud entre las prácticas denunciadas en el Libro Verde y las «prácticas comerciales engañosas»⁽¹⁾.

1.8 Las prácticas comerciales desleales son aún más importantes en el marco de una «atmósfera de miedo» derivada del temor que padece la parte contractual más débil ante una eventual finalización de la cooperación comercial con la parte contractual más fuerte. Este caso se da, por ejemplo, cuando los grandes minoristas ejercen una presión injusta sobre sus proveedores o fijan precios excesivamente altos para los minoristas y, por tanto, para los consumidores.

1.9 Según el CESE, las consecuencias del uso de prácticas comerciales desleales superan el marco de la relación entre empresas y no las padecen únicamente las partes contractuales más débiles. Los consumidores y los intereses económicos nacionales son también víctimas, algo que el Libro Verde no pone de relieve adecuadamente.

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE sobre las «Prácticas comerciales engañosas», (DO C 271, de 19.9.2013, p. 61-65).

1.10 Según el CESE, las leyes promulgadas en diversos Estados miembros a fin de limitar el uso de prácticas comerciales desleales reflejan el hecho de que la situación actual es inaceptable. Por diferentes motivos, estas leyes no han aportado todavía soluciones satisfactorias, aunque tampoco puede decirse que no se haya conseguido nada. Pueden considerarse logros la mayor transparencia en el reparto de beneficios y el fin de la imposición de las prácticas de extorsión más escandalosas.

1.11 A pesar de que el CESE no tiene razones para creer que la adopción de estas leyes por los Estados miembros influya negativamente en la libre circulación de mercancías en la UE, es cierto que pueden producirse determinadas restricciones. Ninguna de estas leyes, sin embargo, tiene carácter proteccionista y afectan en la misma medida tanto a las empresas nacionales como a las de otros Estados miembros.

1.12 El CESE recomienda que la falta de libertad contractual en determinadas relaciones constituya el punto de partida para futuras consideraciones sobre cómo resolver el problema de las prácticas comerciales desleales.

1.13 El CESE recomienda que las futuras propuestas de regulación de las relaciones comerciales desiguales tengan en cuenta el «factor miedo». Es necesario garantizar el indispensable equilibrio entre las partes contratantes para que mantengan una actitud leal en sus relaciones mutuas. Por ese motivo, la protección de la parte contractual más débil no puede constituir exclusivamente el objetivo primordial de la regulación de las prácticas desleales, sino que también debería serlo la protección del interés económico nacional, de forma que, por ejemplo, los proveedores alimentarios afectados no tengan que personarse activamente en los procedimientos administrativos y judiciales.

1.14 El CESE insta a la Comisión Europea a proponer una legislación que prohíba las prácticas comerciales desleales. Su base debería ser una lista indicativa de las formas más habituales de prácticas desleales impuestas por la parte contractual más fuerte con el fin de trasladar sus propios costes y riesgos intrínsecos a la parte contractual más débil.

1.15 El CESE insta a la Comisión Europea a cooperar con las autoridades nacionales de la competencia para, a la luz de las experiencias concretas adquiridas a lo largo de las últimas décadas, acometer una revisión radical de las normas sobre la competencia existentes –y evidentemente ya obsoletas– con el objetivo de crear una competencia leal que se fundamente también en un intercambio justo de información relevante en este sector para tener en cuenta todas las posiciones dominantes reales.

2. Introducción

2.1 El Libro Verde distingue entre cadenas de suministro y distribución alimentarias y no alimentarias, distinción totalmente justificada porque la cadena alimentaria posee rasgos propios específicos en comparación con otras.

2.2 Las empresas que forman parte de cadenas de suministro y distribución han sido objeto de grandes concentraciones en los últimos veinte años, lo que ha llevado a la aparición de verdaderos oligopolios. La mayor concentración en la cadena de suministro alimentario se ha registrado en el sector minorista, algo menos en el ámbito del sector transformador de alimentos y en menor medida aun en la producción agrícola primaria. El resultado de este proceso son grandes desequilibrios en la cadena de suministro alimentario, ya que los oligopolios disponen de una enorme fuerza de negociación frente a sus socios comerciales, que están mucho más fragmentados.

2.3 El CESE está convencido de que los desequilibrios estructurales surgidos llevan en algunos casos a la imposición de prácticas comerciales desleales y que estas prácticas a menudo no son solo contrarias a la justicia, la honestidad y la ética, sino que contravienen principios fundamentales del Derecho.

2.4 La afirmación del Libro Verde según la cual las prácticas comerciales desleales fueron por primera vez objeto de debate a nivel de la UE en 2009 no es correcta. Ese fue el año en que esta cuestión apareció por primera vez en la agenda oficial de la Comisión Europea. Ya en 2005 el Comité Económico y Social Europeo publicó un importante dictamen ⁽²⁾ –cuando el tema de las prácticas comerciales desleales era todavía tabú– en el que se señalaban y criticaban varios aspectos negativos en la actuación de las cadenas de distribución minorista. Cabe recordar también el importante papel que desempeñó la Declaración por escrito del Parlamento Europeo de 2007 *sobre la investigación y la subsanación del abuso de poder por parte de grandes supermercados que operan en la Unión Europea* ⁽³⁾, en la que se instaba directamente a la Comisión Europea a adoptar las medidas necesarias para resolver la situación.

2.5 En opinión del CESE, los resultados hasta la fecha del Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria son bastante inciertos, porque el marco de implementación de «buenas prácticas» propuesto no se ha traducido en un acuerdo para frenar las prácticas comerciales desleales, cuestión que también han lamentado, entre otros, tres comisarios europeos ⁽⁴⁾.

2.6 El informe de la Red Europea de Competencia (REC) confirma la realidad de la utilización de prácticas comerciales desleales, especialmente en el sector alimentario. Coincide con el convencimiento del CESE de que el abuso de la posición económica dominante por parte de los supermercados con respecto a los pequeños y medianos productores y transformadores de alimentos posee un carácter mucho más grave que en otras relaciones contractuales. Una prueba adicional de ello es el hecho de que desde hace años las quejas provienen de estos proveedores de alimentos a las grandes cadenas de distribución minorista, y no de otros.

⁽²⁾ DO C 255, 14.10.2005, p. 44.

⁽³⁾ Véase la declaración por escrito n° 0088/2007 de los diputados al PE sobre la investigación y la subsanación del abuso de poder por parte de grandes supermercados que operan en la Unión Europea.

⁽⁴⁾ Comisión Europea, Comunicado de prensa, Bruselas, 5 de diciembre de 2012: Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

2.7 El CESE toma nota de la afirmación de la Comisión de que las prácticas comerciales desleales tienen efectos perjudiciales para la economía de la UE, y no solo para las relaciones contractuales entre dos empresas.

3. Definición de prácticas comerciales desleales

3.1 El concepto de «prácticas comerciales desleales»

3.1.1 La existencia de libertad contractual en las relaciones comerciales, incluso en la relación entre los supermercados y los pequeños y medianos productores alimentarios, no había sido puesta en duda oficialmente hasta la fecha. No hace mucho tiempo esta libertad era todavía uno de los argumentos principales no solo de los supermercados sino también de las autoridades públicas contra la regulación de las prácticas comerciales desleales que, presuntamente, podría limitar dicha libertad. El CESE considera muy importante que el Libro Verde haya abandonado esta posición y reconozca explícitamente que cuando se da una desigualdad significativa entre las fuerzas económicas de dos socios contractuales no existe una auténtica libertad contractual.

3.1.2 Según el Comité Económico y Social Europeo, este reconocimiento de la ausencia de libertad contractual es una condición previa básica para buscar de forma efectiva soluciones globales a los problemas derivados de los desequilibrios existentes en la cadena de suministro y distribución, en particular en el sector de la alimentación.

3.1.3 En esta parte del Libro Verde la Comisión Europea refleja muy bien la esencia y las formas principales de las prácticas comerciales desleales. Cuando se habla de la relación entre los supermercados y los proveedores de alimentos, en particular, la parte más débil no tiene una alternativa real, ya que son muy pocos los clientes importantes en el mercado y, lo más importante, todos tienen un comportamiento muy similar con los proveedores.

3.1.4 Varios de los ejemplos de prácticas comerciales desleales indicados en el documento demuestran que algunos compradores no dudan en utilizar cualquier medio para conseguir ventajas adicionales y no justificadas en detrimento de la otra parte contratante. Una forma concreta son los pagos por servicios ficticios o por servicios no solicitados que no tienen ningún valor para la otra parte.

3.1.5 A las preguntas formuladas en esta parte del Libro Verde, el CESE responde como sigue:

— Pregunta nº 1: El CESE considera que el Libro Verde debería ofrecer una definición de las «prácticas comerciales desleales» similar a la que ya aparece en la Directiva 2005/29/CE. Coincide, sin embargo, con los elementos y parámetros que, según el Libro Verde, ejemplifican las situaciones de prácticas comerciales desleales.

— Pregunta nº 3: El concepto de «prácticas comerciales desleales» no debería limitarse únicamente a las negociaciones contractuales, sino que debería incluir todo el período de duración de la relación contractual.

— Pregunta nº 4: Las prácticas comerciales desleales pueden aparecer teóricamente en cualquier eslabón de la cadena de suministro y distribución, pero en la forma que se discute solo se producen en las relaciones entre los supermercados y los pequeños y medianos productores y transformadores de alimentos. No hay indicios, por ejemplo, de que las compañías multinacionales de alimentación, que también constituyen oligopolios, exijan a sus proveedores un canon por figurar en la lista de suministradores o un pago por un servicio ficticio. Sin embargo, cabe mencionar igualmente aquellos casos en los que las compañías multinacionales de alimentación condicionan el suministro de sus productos (solicitados) a que no se adquieran productos similares de la competencia.

— Pregunta nº 5: El «factor miedo» es una realidad conocida, en particular en la relación entre las cadenas de distribución minorista y las pymes productoras de alimentos. Su origen está en la amenaza explícita o implícita de finalizar la relación comercial y de graves problemas económicos consiguientes para el proveedor. Cualquier intento de regulación de las prácticas comerciales desleales debe tener en cuenta este «factor miedo», ya que es el responsable de que en los procedimientos administrativos o judiciales correspondientes no quepa esperar denuncia o testimonio alguno por parte del proveedor.

3.2 Ejemplos de «prácticas comerciales desleales»

3.2.1 El CESE acoge con satisfacción que la Comisión Europea se remita en esta parte a la información aportada por diversas autoridades nacionales de la competencia. Además de las autoridades citadas, recomendamos cooperar, en particular, con las autoridades francesas y checas, porque poseen experiencia directa en la aplicación de su legislación nacional contra las prácticas comerciales desleales. Las instituciones antimonopolio están legitimadas para examinar durante sus controles la documentación contable (contratos, facturas, extractos bancarios, etc.) a partir de la cual es posible demostrar la utilización de prácticas comerciales desleales.

3.2.2 Estos ejemplos facilitados por las autoridades de la competencia británicas, españolas e irlandesas demuestran la inadecuación de calificar solo como «no éticas» algunas de las prácticas utilizadas, ya que traspasan claramente la línea de la legalidad (en particular cuando se habla de «acoso e intimidación»).

3.3 Posibles efectos de las prácticas comerciales desleales

3.3.1 El impacto negativo sobre la parte más débil de la utilización de prácticas comerciales desleales por la parte más fuerte es indudable y la consecuencia lógica es una reducción de las inversiones y la innovación en la producción. Sin embargo, en opinión del CESE, el impacto sobre los consumidores no queda suficientemente reflejado, ya que tiene muchos más efectos que una simple restricción de la innovación. Pero en esta parte no se hace la menor referencia a la amenaza que supone para los intereses económicos nacionales, que se menciona con anterioridad en el Libro Verde. Donde mejor se aprecia esta amenaza es en los países de Europa central y oriental, donde los supermercados están totalmente bajo el control de empresas de otros Estados miembros. Habida cuenta de que los productores nacionales, en su mayor parte pequeñas y medianas empresas, no son capaces de cumplir las condiciones comerciales

que se les imponen, a menudo leoninas, todo el sector agroalimentario de la región está en declive y estos países, tradicionalmente autosuficientes en la producción de alimentos, han perdido en gran medida su seguridad alimentaria. La producción nacional suele sustituirse, en consecuencia, por importaciones de calidad a menudo muy dudosa.

3.3.2 A las preguntas formuladas en esta parte del Libro Verde, el CESE responde como sigue:

- Pregunta nº 6: En el sector de los alimentos, las prácticas comerciales desleales se imponen de forma rutinaria en la actividad comercial cotidiana, en particular por parte de los supermercados.
- Pregunta nº 7: Los proveedores de otros productos básicos diferentes a los alimentarios son evidentemente víctimas de prácticas comerciales desleales en mucha menor medida. Seguramente el motivo es su menor dependencia de las grandes redes de minoristas, porque los proveedores de, por ejemplo, juguetes, artículos deportivos o ropa tienen mayores opciones de venta que los productores de alimentos. Las prácticas comerciales desleales se dan en las relaciones de franquicia, tanto en el sector alimentario como no alimentario. Se plantean los mismos problemas que los que se describen en el dictamen sobre la cadena de suministro de los productos alimentarios, porque la relación es igualmente desequilibrada entre una parte fuerte (franquiciador/cadenas) y otra mucho más débil (franquiciado). Se observa, por consiguiente, la misma falta de libertad (de negociación) contractual. El franquiciado firma un contrato de adhesión a las condiciones impuestas por el franquiciador y no tiene otra opción si quiere obtener el contrato. Las mismas observaciones sobre el factor miedo y la transferencia de costes del distribuidor (franquiciador) al proveedor (franquiciado) sin que exista compensación/valor añadido para el franquiciado se aplican también a las relaciones de franquicia. Durante la ejecución del contrato, es frecuente que los franquiciadores impongan unilateralmente modificaciones de los acuerdos pactados, mediante «instrucciones», es decir, de manera extracontractual.
- Pregunta nº 8: las prácticas comerciales desleales tienen un impacto significativo en la capacidad de inversión e innovación de las empresas agrícolas y alimentarias de tamaño pequeño y mediano. Las inversiones destinadas a proteger determinados aspectos de interés público, como el medio ambiente, las condiciones laborales, el bienestar animal y el clima, se reducen debido a la dependencia que se deriva de un pequeño número de compradores y de la incertidumbre que esta situación genera.
- Pregunta nº 9: El impacto sobre los consumidores de la utilización de prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas se ha analizado detalladamente en un estudio específico⁽⁵⁾. Los consumidores son víctimas del

sistema actual, especialmente en el largo plazo, debido a la falta de inversión en la producción y la innovación sostenibles. A largo plazo, los consumidores también sufren las deficiencias del mercado en materia de protección medioambiental, clima, condiciones de trabajo y bienestar animal. A fin de contrarrestar esta situación, parece más aceptable que los consumidores paguen ahora un precio algo más elevado por los alimentos, ya que la competencia actual entre las cadenas minoristas se basa solo en conseguir el precio más bajo posible para el consumidor, en detrimento de cualquier otra consideración.

- Pregunta nº 10: Las prácticas comerciales desleales ejercen una incidencia claramente negativa sobre el funcionamiento del mercado único, porque limitan considerablemente las posibilidades de éxito de los operadores pequeños y medianos. En efecto, los grandes minoristas deciden sobre qué y dónde se vende y el criterio en muchos casos no es la mejor relación calidad-precio, sino a menudo una mayor «disposición» o «capacidad» para aceptar las prácticas comerciales desleales.

4. Marcos jurídicos que regulan las prácticas comerciales desleales

4.1 El análisis de los marcos jurídicos vigentes a escala de los Estados miembros y de la UE refleja dos hechos. En primer lugar, que la utilización de prácticas comerciales desleales por parte de algunas empresas económicamente fuertes es a día de hoy un hecho generalmente conocido e indudable, ante el cual las autoridades competentes de diversos Estados miembros han llegado a la conclusión de que la situación actual requiere regulación.

4.2 La proliferación actual de prácticas comerciales desleales, en particular en las relaciones entre grandes cadenas de minoristas y productores alimentarios, demuestra ante todo que la legislación sobre la competencia está obsoleta. Algunas de las prácticas comerciales desleales utilizadas indican una grave distorsión del entorno competitivo y la existencia de posiciones dominantes reales que no se ven afectadas por la regulación antimonopolio actual.

4.3 Además de revisar la legislación sobre la competencia, el CESE considera completamente legítimo prohibir a escala de la UE la utilización de determinadas prácticas desleales definidas y crear así la armonización necesaria en un entorno jurídico fragmentado. Sin embargo, entre la regulación de las prácticas comerciales desleales y la revisión de la legislación antimonopolio debe existir una conexión lógica para garantizar que solo sean sancionados los iniciadores lógicos de contratos con condiciones comerciales desleales, es decir, las partes en posición dominante.

4.4 Para que esta regulación armonizada sea efectiva, debe contemplar la existencia de la «amenaza de ser excluido como proveedor» y, por tanto, la imposibilidad de que las partes contractuales más débiles, en particular las pymes proveedoras de los supermercados, presenten demandas. El objetivo debe ser más amplio que solucionar únicamente los problemas de las relaciones entre empresas.

⁽⁵⁾ Consumers International, *The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?*, 2012.

4.5 A las preguntas formuladas en esta parte del Libro Verde que no han obtenido respuesta en los apartados previos, el CESE responde como sigue:

— Pregunta nº 11: Las regulaciones de las prácticas comerciales desleales adoptadas en algunos Estados miembros no han aportado hasta el momento resultados satisfactorios. Según el CESE, esto se debe a que la mayoría de estas regulaciones fueron adoptadas hace relativamente poco tiempo (en Italia, Eslovaquia, República Checa, Hungría o Rumanía), así como a que su fundamento jurídico no se basaba explícitamente en la ausencia de la libertad contractual, aunque el propio reconocimiento de la utilización de prácticas desleales implica que algo falla en la libertad contractual real. Sin embargo, no puede decirse que no se haya logrado nada gracias a estas legislaciones. En los países donde fueron adoptadas han dejado de aplicarse aquellas condiciones contractuales más escandalosas, y para conseguir ventajas ilegítimas los supermercados deben utilizar métodos más sofisticados. El avance más significativo se ha conseguido en Francia, donde los descuentos a los proveedores se han visto reducidos gracias a la presión legislativa y a la represión a un nivel aceptable (entre un 10 y un 15 % frente al 50 – 60 % del pasado) ⁽⁶⁾. El resultado es una transparencia mucho mayor en el reparto de beneficios en la cadena de suministro alimentario.

— Pregunta nº 12: La urgencia por adoptar una ley específica depende también de la escala de utilización de las prácticas comerciales desleales, pero esta escala varía de un país a otro. La situación es muy diferente en función de si hablamos de países del sur de Europa, de Europa central y oriental o del norte de Europa. Cada región tiene además una cultura y tradición jurídicas ligeramente diferentes. Este es el motivo por el cual algunos países ya tienen un marco de regulación (o autorregulación) y otros todavía no.

— Pregunta nº 14: El CESE está convencido de que las nuevas medidas de armonización deberían adoptarse a escala de la UE (ver puntos anteriores 4.2, 4.3 y 4.4).

— Pregunta nº 15: Puede hablarse ya de cierto impacto positivo de la regulación (ver más arriba). Existen algunos temores relacionados con la introducción de la regulación en este ámbito, pero guardan relación con el supuesto de la existencia de la libertad contractual. Habida cuenta de que dicha libertad no existe realmente en las relaciones contractuales correspondientes, estos temores no están fundamentados.

5. Control de la aplicación de las normas contra las prácticas comerciales desleales

5.1 Mecanismos coercitivos a nivel nacional

5.1.1 El CESE comparte la opinión de la Comisión Europea de que los mecanismos actuales aplicados a escala nacional contra las prácticas comerciales desleales son en general insuficientes. La razón principal es que no tienen en cuenta la atmósfera de miedo que propician la ausencia de la libertad contractual real y la amenaza de ser excluido como proveedor. El país que hasta el momento ha conseguido afrontar mejor estos

problemas es Francia, donde la autoridad de control puede actuar también sobre la base de informaciones no formales y por iniciativa propia, mientras que la represión de las prácticas desleales se basa en la protección de los intereses económicos nacionales y no de la parte contractual más débil.

5.1.2 En algunos Estados miembros existen leyes destinadas a luchar contra las prácticas contractuales desleales, pero hay países que carecen de ellas. Además existen divergencias importantes entre las diferentes leyes. Estos dos hechos suponen, sin duda, un obstáculo para el comercio transfronterizo (pregunta nº 16).

5.1.3 Según el CESE, el único enfoque común razonable para resolver el impacto negativo de las divergencias en la legislación aplicable sería la adopción de un texto jurídico armonizado destinado a luchar contra la utilización de prácticas contractuales desleales (pregunta nº 17).

5.2 Mecanismos coercitivos a nivel de la UE

5.2.1 El CESE comparte la afirmación de la Comisión de que en la actualidad no existe a escala de la UE ningún mecanismo específico para luchar contra las prácticas comerciales desleales. Asimismo está convencido de que para superar el «factor miedo» es imprescindible otorgar a las autoridades nacionales competentes en esta materia la legitimidad para actuar por iniciativa propia, aceptar denuncias anónimas o informales e imponer sanciones (pregunta nº 18).

6. Tipos de prácticas comerciales desleales

6.1 El CESE conviene en que las prácticas comerciales desleales se producen en toda la cadena de suministro alimentario y no alimentario, pero de conformidad con lo anteriormente expuesto está convencido de que la situación más grave tiene lugar en las relaciones entre los supermercados y las pymes productoras.

6.2 En lo que a la inclusión en la lista de proveedores respecta, no está clara cuál es la contraprestación del canon que debe pagar el potencial proveedor. En la mayoría de casos incluso el pago de este canon –que supone una condición previa e imprescindible para cualquier tipo de cooperación comercial– no constituye garantía alguna para el proveedor de que el cliente le comprará realmente un determinado producto o de que no lo excluirá de la lista de proveedores sin motivo.

6.3 Los descuentos a los proveedores constituyen una práctica habitual de las grandes cadenas de minoristas y, según el CESE, su utilidad general es, cuando menos, discutible. Por un lado estos descuentos son un símbolo de abuso de una posición dominante real, porque tras ella se ocultan a menudo servicios no solicitados y ficticios; por otro lado, causan una considerable falta de transparencia en el reparto de beneficios. La existencia de estos descuentos hacen que a los proveedores (así como a los observadores externos) les resulte muy difícil saber cuánto les han pagado realmente por el producto suministrado. En realidad, el suministro del producto está condicionado a la aceptación de los servicios ofrecidos por el comprador. En opinión del CESE, las comisiones en concepto de servicios reales y justificados prestados por el comprador al proveedor deberían incluirse en el precio de compra de los alimentos.

⁽⁶⁾ Información de la Dirección General de Competencia, Consumo y Represión del Fraude de Francia.

6.4 A las preguntas formuladas en esta parte del Libro Verde que no han sido respondidas en los apartados previos el CESE responde como sigue:

- Pregunta nº 19: La lista de prácticas comerciales desleales debería incluir los pagos por servicios ficticios y no solicitados, los pagos extremadamente altos por servicios realmente prestados y la transferencia al proveedor de los riesgos comerciales y los costes de comercialización.
- Pregunta nº 20: La existencia de una lista de prácticas comerciales desleales es un requisito básico para luchar contra ellas. Esta lista debería actualizarse regularmente. Pero las listas por sí solas no bastan. Es necesario proponer una definición de prácticas comerciales desleales suficientemente amplia para incluir los casos que no correspondan a la definición general de «buenas prácticas comerciales», según el criterio de «buena fe», «equilibrio contractual» y las normas empresariales comunes en los sectores económicos correspondientes.
- Pregunta nº 21: El CESE cree que en toda la cadena de suministro alimentario cada uno de los eslabones debería soportar sus costes y riesgos intrínsecos y lograr así un reparto justo del margen total. Eso significa que el productor debería asumir los costes y riesgos relacionados con la producción y el minorista aquéllos relacionados con la venta.
- Pregunta nº 23: El CESE considera que las prácticas leales deberían incluirse en un marco a escala de la UE.
- Pregunta nº 24: El CESE está convencido de que debería adoptarse un instrumento legislativo vinculante a escala de la UE de tipo reglamento.
- Pregunta nº 25: En opinión del CESE, el Libro Verde no ha prestado suficiente atención a evaluar el impacto que tiene la utilización de prácticas comerciales desleales entre empresas sobre los consumidores y el interés económico nacional.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente propuesta de enmienda, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates en el pleno (artículo 54, punto 3, del Reglamento interno):

Punto 1.10

Modifíquese de la manera siguiente:

Según el CESE, las leyes promulgadas en diversos Estados miembros a fin de limitar el uso de prácticas comerciales desleales reflejan el hecho de que la situación actual es inaceptable. Por diferentes motivos, estas leyes no han aportado todavía soluciones satisfactorias, aunque tampoco puede decirse que no se haya conseguido nada. Pueden considerarse logros la mayor sin embargo, la transparencia en la fijación de precios tiene todavía un largo camino por recorrer en el reparto de beneficios y el fin de la imposición de las prácticas de extorsión más escandalosas está aún lejos de ser una realidad.

Exposición se motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 54
Votos en contra: 63
Abstenciones: 27

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas»

[COM(2013) 122 final]

(2013/C 327/07)

Ponente: **Anna Maria DARMANIN**

Coponente: **Brendan BURNS**

El 18 de abril de 2013, 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 – Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas»

COM(2013) 122 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya el objetivo de la Comisión de priorizar la normativa inteligente en su agenda. La reglamentación es necesaria, pero tiene que estar bien elaborada para alcanzar los objetivos políticos de la UE a un coste mínimo. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión Europea a lo largo de los años para fomentar la elaboración y aplicación de mejores instrumentos normativos, incluidas las evaluaciones de impacto y la participación de las partes interesadas.

1.2 Por ello, el Comité:

- a) observa que, si bien la normativa inteligente es necesaria para empresas de cualquier tamaño, la burocracia tiene un impacto desproporcionado en las pequeñas empresas, especialmente en las microempresas;
- b) recuerda a todos los servicios de la Comisión que la prueba de las PYME es una parte integrante de las evaluaciones de impacto e invita al legislador europeo a tener en cuenta las características específicas de las pequeñas empresas y las microempresas del grupo de las PYME en la preparación de las evaluaciones de impacto y la elaboración de los textos legislativos;
- c) acoge favorablemente el programa REFIT, que determinará las cargas y las medidas ineficaces para las PYME. Este programa debería servir para determinar y proponer la retirada de la normativa vigente que ya no se adecúa a los fines que persigue, así como la consolidación de la legislación vigente. Proponemos que la Comisión ponga en marcha lo antes posible nuevos controles de aptitud, dando prioridad a las

diez regulaciones más onerosas que se presentan en la Comunicación, con especial énfasis en la microempresa;

- d) llama la atención sobre el hecho de que un principio de ese programa propone que las evaluaciones de impacto se hagan más fáciles de usar mediante una plantilla estándar y una síntesis clara que destaque los principales temas, entre ellos los costes de puesta en práctica especialmente para las microempresas;
- e) apoya la creación, a largo plazo, de un comité único de evaluación independiente que opere en todas las instituciones de la UE. Este comité independiente de evaluación debería utilizar los servicios de expertos externos para realizar un escrutinio adicional de las propuestas de la Comisión, de modo que se garantice una adecuada comprensión de los diferentes conceptos que están en juego;
- f) está de acuerdo en que las microempresas no deberían recibir exenciones generales, sino que, para las propuestas legislativas, debería considerarse cada caso individualmente tras un pormenorizado ejercicio de evaluación de impacto;
- g) recuerda a la Comisión que debe dar detalles de los cambios realizados y de las razones de esos cambios, como resultado del proceso de consulta;
- h) considera que la Comisión Europea debería supervisar constantemente el cuadro de indicadores de las PYME que se configura a través de un servicio centralizado de coordinación en estrecha cooperación con las organizaciones representativas de las PYME;

- i) pide establecer un nuevo programa que reduzca la carga innecesaria de la normativa y garantice que una normativa más inteligente no exima a las empresas de aplicar la legislación sobre protección de los trabajadores, igualdad de género y medio ambiente. Por lo tanto, aboga firmemente por un nuevo mandato del *Grupo Stoiber* hasta 2020, que realizará el seguimiento de las políticas y las pondrá en práctica, especialmente en relación con las microempresas y las pequeñas empresas y en colaboración con las organizaciones representativas de las PYME;
- j) pide al Consejo y al Parlamento que también limiten la carga administrativa sobre las empresas al elaborar la legislación europea;
- k) propone que los Estados miembros intercambien buenas prácticas en materia de normativa inteligente a fin de evitar la sobrerregulación.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 En noviembre de 2011, la Comisión publicó un informe sobre la «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYME: adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas» ⁽¹⁾, que establecía medidas dirigidas específicamente a las PYME. Se basa en el principio de «pensar primero a pequeña escala» consagrado por la *Small Business Act* ⁽²⁾ (SBA), que exigía que se tuvieran en cuenta las repercusiones para las PYME al concebir la legislación y que se simplificara el marco regulador existente. Igualmente, la Comisión expresó su voluntad de abordar la carga de las PYME a través del nuevo programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) ⁽³⁾ lanzado en diciembre de 2012.

2.2 La Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de primavera sobre «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas» ⁽⁴⁾, que se aprobó el 7 de marzo de 2013, hace balance de todas las medidas puestas en práctica por la Comisión desde 2011 en materia de cargas de las PYME. La presente Comunicación examina los progresos que se han realizado a la hora de:

- debatir el papel de las evaluaciones de impacto para la regulación de las PYME;
- introducir un cuadro anual de indicadores para las PYME;
- garantizar la existencia de controles de adecuación de la normativa.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/simplification/sme/sme_en.htm.

⁽²⁾ Véase Lannoo, Dictamen sobre la «Revisión de la *Small Business Act*», DO C 376 de 22.12.2011, p. 51

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/1_EN_ACT_part1_v4.pdf.

3. Observaciones y comentarios

3.1 *La elaboración de una normativa inteligente es clave para las PYME... en especial para las microempresas*

3.1.1 El CESE siempre ha apoyado y alentado las iniciativas de mejora de la legislación, como indican claramente sus diversos dictámenes ⁽⁵⁾. Somos conscientes de que, si bien la normativa inteligente es necesaria para todas las empresas, la burocracia tiene un impacto desproporcionado en las microempresas y las pequeñas empresas. Por lo tanto, la aplicación del principio «pensar primero a pequeña escala» debe ser una directriz prioritaria al elaborar nueva legislación y en todo el proceso de toma de decisiones.

3.1.2 Las PYME difieren en tamaño, sector de actividad, objetivos, financiación, gestión, ubicación y situación jurídica ⁽⁶⁾. Por lo tanto, las políticas deben tener en cuenta estas variaciones a la hora de elaborar la normativa para ellas. Tienen que recordar que las normativas por separado pueden no parecer especialmente onerosas, pero es en particular la acumulación de normas y legislaciones lo que desalienta a una microempresa o pequeña empresa a desarrollar nuevas ideas, ampliar los mercados existentes o contratar a más personal.

3.1.3 Como consecuencia de ello, muchas PYME, especialmente las microempresas y las pequeñas empresas, perciben la legislación como una forma de frenar el desarrollo empresarial en lugar de facilitar el crecimiento. El CESE considera que una normativa más inteligente en la Unión Europea no va a ser de ayuda a menos que la legislación determine claramente a qué empresas intenta apoyar y qué exenciones (en su caso) se les concederán a estas empresas, o qué exenciones podrán solicitar. Por lo tanto, el CESE insta encarecidamente a la Comisión a que aplique plenamente la prueba de las PYME en todos los ejercicios de evaluación de impacto realizados por las diferentes DG. El Comité considera que la prueba de las PYME debe incluir los costes y beneficios potenciales de las propuestas con respecto al tamaño de la empresa, diferenciando claramente entre microempresas y pequeñas y medianas empresas. Si no se llevara a cabo correctamente la prueba de las PYME, el Comité de evaluación de impacto daría una opinión negativa.

3.2 *El papel de las evaluaciones de impacto*

3.2.1 Por consiguiente, el CESE reconoce el papel de las evaluaciones de impacto ⁽⁷⁾ como un elemento clave de la elaboración de políticas sobre las PYME en el nivel de la UE. El Comité insiste en que la Comisión prepare sólidas evaluaciones de impacto que se adecúen a los fines perseguidos y sean lógicas. El CESE recuerda a la Comisión que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben ser respetados. La evaluación de impacto también debe centrarse en el análisis de

⁽⁵⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽⁶⁾ Véase Cabra de Luna, Dictamen sobre el tema «Distintos tipos de empresa» (Dictamen de iniciativa) - DO C 318 de 23.12.2009, p. 22. Ejemplo: las profesiones liberales, como grupo, que deben atenerse a fuertes regulaciones profesionales para cumplir con los clientes y el interés público.

⁽⁷⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, punto 4A DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

los costes. El aumento de los costes soportados por las empresas como consecuencia de la normativa hacen poco rentables algunas actividades que, en ausencia de la normativa, serían rentables. Como consecuencia de ello, algunas empresas marginales se verán obligadas a abandonar el mercado, reduciendo así el potencial de la actividad económica del sector privado. El CESE invita a la Comisión a realizar una declaración anual verificada por fuentes independientes sobre el coste total neto de las propuestas normativas para las empresas. La declaración también debería informar sobre los cambios fundamentales en las propuestas políticas introducidos como resultado de las evaluaciones de impacto.

3.2.2 El CESE reconoce que las evaluaciones de impacto son documentos técnicos, pero su longitud y lenguaje pueden hacerlos impenetrables, sobre todo para las pequeñas empresas que quieren contribuir. El Comité recomienda que se facilite su uso ⁽⁸⁾ mediante una plantilla estándar y una síntesis clara que destaque las principales cuestiones abordadas y se centre en cada subgrupo de las PYME.

3.2.3 El CESE pide que los proyectos de evaluación de impacto sean examinados de forma independiente y transparente por las partes interesadas, incluidas las organizaciones profesionales representativas de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, a fin de garantizar que sean de alta calidad y estén elaborados de acuerdo con las directrices en la materia ⁽⁹⁾.

3.2.4 Las evaluaciones de impacto deben juzgar en detalle cómo y en qué grado las medidas y modelos especiales (tales como exenciones, simplificaciones, etc.) deben utilizarse para reducir la carga administrativa de las PYME. El CESE acoge favorablemente la mayor aplicación de la prueba de las PYME, pero recuerda la necesidad de examinar a fondo y de manera individual el impacto de la legislación en los tres subgrupos diferentes y, posteriormente, de examinar la posibilidad de eximir a las microempresas de una nueva normativa o de aprobar regímenes más suaves.

3.2.5 El CESE señala que la Comisión parece estar alejándose de sus planes de exención general de las normas de la UE para las microempresas al realizar el ejercicio de evaluación de impacto. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa y subraya el hecho de que la normativa inteligente debería ser modulada, correspondiente al tipo y tamaño de la empresa y no complicada en exceso. Siempre que se cumplan estos parámetros, es fácil para los propietarios de las empresas responder a los retos desarrollando procedimientos internos adecuados que cumplan los objetivos de la normativa inteligente.

3.2.6 Las microempresas y las pequeñas empresas reconocen que están más cerca de sus clientes que las grandes empresas multinacionales. También reconocen que hay una creciente demanda de los clientes para utilizar los servicios de empresas

locales que mantienen un comportamiento ético y cuidan del medio ambiente local. El CESE recuerda a la Comisión, por lo tanto, que es esencial que las normas y la legislación que rigen la calidad de las empresas, sus productos y sus servicios sean respetadas por las empresas si quieren tener éxito y seguir siendo competitivas en los diferentes mercados. Eximir a las microempresas de la normativa de protección de los consumidores y del medio ambiente, por ejemplo, puede dañar esos negocios a largo plazo ⁽¹⁰⁾.

3.2.7 El Comité considera que las evaluaciones de impacto, más allá de lo que precede, también deben tener por objeto medir con precisión el efecto dominó que podría producir una medida destinada a reducir las cargas administrativas mediante el cambio normativo dedicado a las PYME. De hecho, podrían producirse efectos secundarios que pueden modificar los equilibrios sociales y las relaciones con la administración del Estado (empleo sumergido, información fiscal, cotizaciones sociales, cualificaciones y naturaleza de los contratos de trabajo, etc.).

Una normativa inteligente para las PYME debe, por su naturaleza, procurar que los efectos externos que conlleva sean inexistentes o al menos no tengan consecuencias adversas. Para este propósito, el CESE recuerda a la Comisión que la normativa inteligente no debería socavar los derechos de los trabajadores ⁽¹¹⁾ ni reducir su nivel básico de protección, especialmente en materia de salud y seguridad en el trabajo.

3.3 El cuadro de indicadores para las PYME

3.3.1 El CESE acoge favorablemente la creación de un cuadro anual de indicadores de las PYME, que hace posible realizar un seguimiento de medidas específicas a lo largo de todo el ciclo de toma de decisiones. Estamos a la espera de ver su aplicación y resultados.

3.3.2 El CESE considera que la Comisión Europea debería supervisar constantemente el indicador de las PYME a través de un servicio centralizado de coordinación en estrecha cooperación con las instituciones y órganos de la UE. Se invita igualmente a los Estados miembros y las organizaciones representativas de las PYME a unirse al ejercicio.

3.4 Mejorar la consulta con las PYME

3.4.1 El CESE acoge favorablemente el hecho de que se pongan a disposición de las partes interesadas hojas de ruta destinadas a informarles sobre las eventuales iniciativas de la Comisión en lo relativo a los trabajos preparatorios y de consulta previstos. Las consultas con las partes interesadas deberían ser ampliamente difundidas para que estas puedan responder a su debido tiempo. Sin embargo, deberían basarse no en la cantidad sino en la calidad y estar fundamentadas en evidencia empírica obtenida mediante entrevistas con empresarios y organizaciones empresariales reales, incluidos los trabajadores, y visitas de exploración u observación de microempresas y pequeñas empresas. El CESE recuerda a la Comisión que las hojas de ruta

⁽⁸⁾ La reciente evaluación de impacto del paquete sobre la inspección técnica de vehículos ocupó 102 páginas, mientras que la evaluación de impacto sobre protección de datos ascendió a 241 páginas.

⁽⁹⁾ Véase Pegado Liz, Dictamen sobre normativa inteligente, punto 4 B DO C 248 de 25.8.2011, p. 87.

⁽¹⁰⁾ BEUC, Normativa inteligente, Respuesta a la consulta de las partes interesadas. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/beuc_en.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.etuc.org/IMG/pdf/our_priorities_soc_dial_in_smes.pdf.

siempre deben incluir una primera evaluación aproximada de los costes esperados, con el fin de que los interesados puedan realizar un examen de calidad de los posibles impactos. El Comité recuerda a la Comisión que la consulta general de las partes interesadas es crucial para la recogida de datos de alta calidad, así como para la elaboración de propuestas de normativa inteligente.

3.4.2 Tras la celebración de la consulta, muchas asociaciones empresariales y sus miembros se preguntan si sus esfuerzos para ayudar a determinar los problemas potenciales y sus posibles soluciones han valido la pena. El CESE aboga por que algunos de ellos, mediante un procedimiento oficial, participen en el comité independiente de evaluación, en calidad de expertos externos, para realizar un escrutinio adicional de las propuestas de la Comisión, de modo que se garantice una adecuada comprensión de los diferentes conceptos que están en juego.

3.4.3 El CESE ha observado un aumento relativo del número de actos delegados aprobados por los legisladores en los últimos años. Muchas de las decisiones tomadas mediante actos delegados tienen repercusiones significativas para las PYME. Por consiguiente, el Comité considera que el ámbito de la consulta debería extenderse a fin de cubrir algunos actos delegados clave que pueden tener un importante impacto económico, medioambiental o social en un sector específico o sobre los principales grupos de interés.

3.4.4 El CESE pide que, a la hora de elaborar la legislación, se mantenga con las diferentes partes un auténtico diálogo estructurado sobre las PYME. Tal cooperación debería garantizar la participación de todas las PYME y sus organizaciones representativas, en particular las asociaciones de pequeñas empresas que defienden la aplicación de los principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» consagrados en la *Small Business Act* ⁽¹²⁾ para estimular los objetivos de eficiencia.

3.4.5 El CESE respalda, en principio, la red *Enterprise Europe Network* (EEN). Lamenta que su potencial aún no se haya explotado debido a que muchas PYME europeas parecen no ser conscientes de su existencia. Los servicios ofrecidos por la EEN deberían basarse en las demandas reales de las PYME y sus necesidades, en estrecha cooperación con sus organizaciones representativas.

El Comité considera que las organizaciones anfitrionas de *Enterprise Europe Network* deben recibir apoyo, de modo que puedan dedicar más recursos a las necesidades de las PYME al tratar con la administración pública. El CESE opina que este apoyo debería centrarse especialmente en las empresas más pequeñas, que tendrían que ser consultadas directamente por su centro local de *Enterprise Europe Network* cuando se enfrenta a cuestiones de regulación. Todos los servicios de la Comisión deberían tener en cuenta los resultados de los encuentros cara a cara y las contribuciones de las organizaciones representativas de las PYME, a fin de poner en práctica el principio «pensar primero a pequeña escala».

3.4.6 El CESE acoge favorablemente la prórroga del mandato del Grupo de Alto Nivel de Expertos Independientes sobre la Carga Administrativa ⁽¹³⁾ (Grupo Stoiber). El CESE desearía en

especial que se le atribuyera al grupo un nuevo papel clave para asistir a la Comisión en la elaboración, seguimiento y aplicación de las políticas relativas a las microempresas y las pequeñas empresas, en estrecha colaboración con las organizaciones representativas de las PYME y los sindicatos.

3.4.7 El Comité toma nota de los resultados de la consulta sobre los diez peores ejemplos de burocracia que afectan a las PYME ⁽¹⁴⁾. El Comité invita a la Comisión a responder a sus conclusiones lo antes posible mediante la publicación de propuestas concretas de simplificación.

3.5 Tomar en cuenta las necesidades de las PYME

3.5.1 El CESE apoya un control de adecuación reglamentario para la formulación de políticas sobre las PYME ⁽¹⁵⁾ (el así llamado «programa REFIT»). El CESE espera con interés los resultados de las evaluaciones piloto ⁽¹⁶⁾ y alienta a la Comisión a poner en marcha, en el marco de su programa de 2014, nuevos controles de adecuación en áreas clave que creemos fundamentales para fomentar el crecimiento y el empleo. Se invita a la Comisión a publicar en su sitio web todos los controles de adecuación que se han llevado a cabo o están previstos.

3.5.2 El CESE propone también que se realice un amplio control de adecuación de la legislación de la UE que afecta a las empresas cuando estas operan fuera de las fronteras exteriores de la Unión. El CESE considera que la carga reguladora de dicha legislación es alta y que dicho control constituiría una importante contribución a las agendas de la UE sobre normativa inteligente, crecimiento y comercio.

3.5.3 El CESE pide a la Comisión que utilice el programa REFIT para determinar las regulaciones existentes y las propuestas pendientes que ya no están en uso y proponer su eliminación lo antes posible, y para trabajar en la consolidación de la legislación vigente como parte de sus esfuerzos de simplificación. Se recomienda que todos los objetivos de reducción sean medibles y ofrezcan un cambio tangible y positivo para las empresas.

3.5.4 El CESE considera que debería mejorarse la elección de los instrumentos jurídicos, incluidos mecanismos de autorregulación y corregulación ⁽¹⁷⁾;

3.6 Hacia una mejor gobernanza y un mecanismo de coordinación de las políticas sobre las PYME

3.6.1 El CESE señala que la normativa inteligente es una responsabilidad compartida de todos los implicados en la formulación de políticas de la UE, ya sea en el nivel europeo o en el nivel de los Estados miembros.

⁽¹²⁾ Ídem punto 2.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-168_en.htm?locale=EN.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

3.6.2 A escala europea:

- El Comité considera que, si bien la Comisión se compromete a mantener los costes administrativos para las empresas a un mínimo en sus propuestas legislativas, el Consejo y el Parlamento deberían de manera similar intentar reducir o limitar la carga administrativa de las empresas a los niveles previstos por la propuesta de la Comisión.
- Si el Consejo y el Parlamento superan estos niveles, deberían tener que justificar estas decisiones. El Comité pide por tanto al Parlamento y al Consejo que se comprometan a realizar evaluaciones de impacto sobre las modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión, en caso necesario.

3.6.3 A escala nacional:

- El CESE considera que el principio de normativa inteligente solo funcionará si existe también una aplicación inteligente. El Comité insta a los Estados miembros a evitar socavar las medidas de simplificación adoptadas a escala de la UE al transponerlas a la legislación nacional. Esta «sobre-regulación» obstaculiza claramente el desarrollo empresarial. Por tanto, nuestro Comité propone que una formación

específica sea obligatoria para los políticos, funcionarios ministeriales y otras partes que participan en la adopción de la legislación nacional.

- Sin embargo, esto no impide a los Estados miembros mantener normas más estrictas si así lo desean.
- El CESE pide a la Comisión que proporcione asistencia a los Estados miembros en forma de reuniones y talleres con las autoridades públicas para facilitar el proceso de aplicación. El CESE considera que la Comisión debería coordinar cuidadosamente el seguimiento de esa aplicación, en estrecha colaboración con las diferentes Direcciones Generales y con los Estados miembros.
- El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros colaboren más estrechamente para compartir buenas prácticas en cuanto a las EI, con el fin de elaborar metodologías comparables, transparentes y flexibles. También invita a los Estados miembros a intensificar el intercambio de ejemplos de buenas prácticas en la simplificación de la normativa sobre las PYME ⁽¹⁸⁾ (por ejemplo, las soluciones de administración electrónica para que las empresas cumplan y comprendan las reglas) ⁽¹⁹⁾.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm
Véase el siguiente ejemplo: http://www.bru.gov.mt/15-6-reduction-in-administrative-burden-registered_news-posted-on-17th-december-2012. En Malta, la *Better Regulation Unit* (Unidad para la mejora de la legislación, BRU) fue creada a principios de 2006 a raíz de un compromiso nacional por parte del Gobierno con el objetivo de fomentar un entorno propicio para la mejora de la legislación.

⁽¹⁹⁾ <http://www.irma-international.org/viewtitle/21237/> Ron Craig, *E-government and SMEs* (administración electrónica y PYME).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de ayuda a las actividades de vigilancia y seguimiento espacial

[COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD)]

(2013/C 327/08)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 14 de marzo de 2013 el Parlamento Europeo y el 20 de marzo de 2013 el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de ayuda a las actividades de vigilancia y seguimiento espacial

COM(2013) 107 final — 2013/0064 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491^o Pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 165 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reconoce la importancia de que Europa se dote de un sistema autónomo de vigilancia del espacio destinado a la protección de sus infraestructuras espaciales y a la protección de los lanzamientos y acoge positivamente la iniciativa de la Comisión que, por primera vez, plantea el tema y propone soluciones a fin de iniciar en este ámbito un proceso de colaboración e integración en la Unión Europea.

1.2 El CESE respalda la idea de la Comisión de que los Estados miembros avancen propuestas operativas que deberán presentarle para su aprobación, en las que sea manifiesto el interés europeo en razón de la calidad y cantidad de la información prevista y porque se comparten conocimientos, incluidos los relacionados con metodologías y la capacidad de análisis de datos.

1.3 El CESE es consciente de la dificultad de encontrar soluciones compartidas entre los Estados miembros y considera que la propuesta de la Comisión es un primer paso importante hacia metas más ambiciosas de trabajo en común. La presencia de intereses militares considerables en este programa hace muy difícil la creación de una infraestructura común, algo que el CESE quisiera que se llevara a cabo en el plazo más breve posible, precisamente a partir de esta iniciativa. No obstante, es positivo sentar las bases de esta colaboración entre civiles y militares, en la que debería participar la ESA, la Agencia Europea de Defensa y la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación.

1.4 El CESE considera prioritario que, durante los siete años que se dedicarán a la creación del servicio, la financiación prevista para la actividad de vigilancia y seguimiento espacial (VSE) se utilice para la construcción de un primer embrión de capacidad europea independiente, al que se logre transferir una parte

de la capacidad existente en la actualidad en los departamentos de defensa de los Estados miembros. Esto debería poderse realizar mediante el empleo de los telescopios ópticos que ya se utilizan en Europa (Islas Canarias) y la construcción de al menos un radar europeo de la misma clase que los que forman parte de la dotación de las estructuras de defensa. De esta manera, se tendría la impresión de que se invierte de forma duradera para transferir nuevas capacidades y competencias al ámbito civil al objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos.

1.5 El CESE considera que, para el período de siete años previsto para la realización de este programa, es preciso definir -formulando previsiones específicas- el nivel de servicio alcanzado por los socios nacionales en términos de cantidad de datos que deben proporcionarse, y su tipología, frecuencia, calidad y disponibilidad, a fin de poder contar con las herramientas necesarias para evaluar el servicio, como es el caso de los programas de investigación del Séptimo Programa Marco en los que estos parámetros son claros y han sido objeto de un acuerdo.

1.6 El Comité recomienda que se mantengan abiertos los criterios de libre acceso al programa y que esto se explicita con mayor claridad en el texto del artículo 7, apartado 1, letra a). Es fundamental que se admita a participar en el programa no sólo a los países que ya poseen una capacidad independiente (por ejemplo, Francia, Alemania y Reino Unido), sino a todos los que tienen la posibilidad de aportar competencias para el tratamiento de datos. Debe revisarse el texto propuesto.

1.7 El CESE señala que el conjunto de actividades de vigilancia, conocido como Conocimiento del Medio Espacial (SSA), incluye también, además de la vigilancia y seguimiento espacial (VSE) de los objetos en la órbita terrestre, el seguimiento de los fenómenos meteorológicos espaciales (actividad magnética solar) y el seguimiento de los objetos cercanos a la Tierra.

1.8 En particular, dado que se admite que el peligro que supone la actividad solar para las infraestructuras espaciales es por lo menos semejante, si no mucho mayor, si se tienen en cuenta los efectos de los fenómenos particularmente intensos, el CESE considera que los dos aspectos, tal y como se preveía originalmente en la definición del SSA, deberían tratarse en paralelo y, por consiguiente, pide a la Comisión que determine un marco general e integrado de los diversos aspectos de la defensa de las infraestructuras espaciales, en colaboración sobre todo con la ESA, que ya participa activamente en un programa de protección contra las radiaciones solares. En las conclusiones de la Conferencia sobre Espacio y Seguridad celebrada en Madrid los días 10 y 11 de marzo de 2011 (a las que se hace referencia en la evaluación de impacto) se indica claramente el camino para reforzar la cooperación en este ámbito entre todas las partes interesadas, en particular la Unión Europea, la ESA y los Estados miembros.

1.9 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de reforzar la cooperación con EE.UU. y con otros países que estén interesados en un proyecto común de protección de las infraestructuras espaciales que evite las colisiones peligrosas y a veces catastróficas, también con materiales diminutos que pueden poner fuera de juego un satélite costoso e indispensable para las actividades humanas.

2. El documento de la Comisión

2.1 La Comunicación objeto de examen se refiere a la creación de un nuevo programa europeo de vigilancia y seguimiento espacial de los objetos en la órbita terrestre denominado VSE (SST - *Space Surveillance and Tracking*).

2.2 El programa se establece para responder a la necesidad de proteger las infraestructuras espaciales europeas, en particular las incluidas en los programas Galileo y Copernicus/GMES, pero también los lanzamientos europeos, de los riesgos que se derivan del peligro de impacto con la basura espacial.

2.3 En la Comunicación se define el marco jurídico del programa y su sistema de financiación para el periodo 2014-2020.

2.4 La Comunicación va acompañada de un informe⁽¹⁾ en el que se debaten en concreto cinco opciones de financiación y de gestión del programa, destacando sus características, costes y beneficios respectivos.

2.5 El informe, que precede al texto legislativo propiamente dicho, ilustra el contexto en que este se ha adoptado.

2.6 La contribución global estimada de la Unión a la ejecución del VSE será de unos 70 millones de euros durante el período que va de 2014 a 2020.

2.7 Este coste cubriría la contribución al funcionamiento de los sensores de que ya disponen los Estados miembros participantes -por lo general dentro de sus estructuras militares- y de un servicio de alerta basado en los datos facilitados por los

Estados miembros participantes y que presta el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).

2.8 La participación en el programa es facultativa, pero se estipula que será necesario que los Estados miembros participantes posean sensores (radares y telescopios) ya operativos y los recursos técnicos y personales o las competencias oportunas en el ámbito del tratamiento de datos.

2.9 Según la síntesis de la evaluación de impacto anexa a la propuesta, el coste mínimo asociado a los incidentes vinculados a los impactos de la basura con los satélites europeos operativos sería de 140 millones de euros al año en Europa, y se estima que aumente hasta los 210 millones de euros, puesto que se prevé un crecimiento del 50 % de los servicios vinculados al sector de los satélites durante los próximos años. Estas cifras constituyen una estimación muy conservadora y no incluyen las pérdidas «en tierra», esto es, la pérdida económica derivada de la ruptura de los servicios basados en los datos obtenidos vía satélite.

2.10 Es importante señalar que la casi totalidad de estas pérdidas no se deriva tanto de la pérdida física de los satélites como de la disminución de su vida operativa causada por las maniobras efectuadas para evitar las colisiones.

2.11 Pese a que en la actualidad diversos Estados miembros disponen de un servicio de vigilancia propio, la Comisión reconoce que participación de la UE es necesaria para agregar la inversión que requiere la financiación del proyecto, establecer disposiciones de gobernanza, definir una política de datos y velar por que las capacidades existentes y futuras trabajen de manera coordinada.

2.12 A día de hoy, la Red de Vigilancia Espacial (*Space Surveillance Network - SSN*), operada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos constituye la referencia para todos los servicios de alerta. En este contexto, se considera que la cooperación entre la UE y los EE.UU., basada en la disponibilidad gratuita de datos de origen estadounidense, no es suficiente porque esta información no es lo bastante precisa y está sujeta, de todos modos, a una gestión sobre la que la UE no puede ejercer ningún tipo de control.

2.13 El establecimiento de este servicio respondería por consiguiente a la estrategia de no dependencia de Europa en ámbitos considerados críticos, en particular el acceso al espacio.

2.14 En la actualidad se estima que en Europa el 65 % de los sensores de satélites en órbita baja (LEO) son operados en su totalidad o en parte por las instituciones relacionadas con la defensa⁽²⁾.

2.15 Se considera que la Agencia Espacial Europea (ESA) no es el organismo idóneo para ejecutar un programa de estas características ya que no está equipada para tratar datos de carácter reservado como los que facilitan los sensores gestionados por las estructuras militares.

⁽¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto, SWD(2013) 55 final.

⁽²⁾ Study on capability gaps concerning Space Situational Awareness, ONERA, 2007.

2.16 El organismo europeo que debería ocuparse de la actividad y funciones operativas del servicio designado para coordinar sería el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE), una agencia de la Unión creada por la acción común del Consejo el 20 de julio de 2001 y que ofrece, a usuarios civiles y militares, servicios y productos relacionados con el análisis de la información de imágenes geoespaciales, con distintos niveles de clasificación. El CSUE podría facilitar la prestación de servicios de VSE e intervendrá (en colaboración con los Estados miembros participantes) en el establecimiento y la gestión del servicio de VSE, que es uno de objetivos del programa de ayuda a las actividades de VSE. No obstante, en la situación actual, su estatuto no prevé ningún tipo de intervención en el ámbito de la VSE.

2.17 Se prevé que para la gestión del programa será necesaria una plantilla permanente de cincuenta personas, (incluidos los recursos humanos que aporten los Estados miembros participantes, el CSUE y la Comisión).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE observa que la propuesta no prevé la creación de instrumentos y competencias suficientes a nivel europeo para la recogida y el análisis de los datos, por lo que al final del período de cinco años de financiación de este programa, Europa se encontrará en la misma situación que cinco años antes y, por consiguiente, es de suponer que debería renovar este acuerdo para obtener la prolongación del suministro de datos por parte de las estructuras de defensa de los Estados miembros participantes.

3.2 No se definen qué requisitos de disponibilidad, calidad y oportunidad deberían satisfacer los datos que tendrían que facilitar las estructuras nacionales a cambio de la financiación propuesta de 70 millones de euros. Por tanto, es difícil establecer criterios para evaluar el servicio prestado. Esto será posible sólo después de que la Comisión haya publicado los actos de ejecución aún por elaborar.

3.3 Los Estados miembros consideran que la ESA no ofrece suficientes garantías para el tratamiento de datos sensibles, por lo que el organismo designado para este propósito debería ser el CSUE. Se observa, sin embargo, que a nivel nacional, los países que cuentan con un servicio de vigilancia y seguimiento (como Reino Unido, Francia y Alemania) lo realizan en el marco de una colaboración entre las agencias espaciales y de defensa, lo que hace pensar que en la práctica el modelo de cooperación entre agencias espaciales y agencias de defensa es eficiente. No está claro por qué razón se excluye a la ESA de un servicio de este tipo, sobre todo teniendo en cuenta que un servicio mundial de alerta y gestión de desastres -la Carta Internacional «Espacio y Grandes Catástrofes»- prevé la participación de la ESA.

3.4 El programa VSE es uno de los tres componentes del programa preparatorio del Conocimiento del Medio Espacial (SSA), que la ESA dirige en fase preoperativa desde 2009, siendo los otros dos componentes los fenómenos meteorológicos espaciales y los objetos cercanos a la Tierra.

3.5 El programa preparatorio del Conocimiento del Medio Espacial de la ESA ha sido financiado con un presupuesto de

55 millones de euros. No está claro qué relación existe entre estos dos programas. Sobre todo, no se entiende de qué manera está previsto apoyar este servicio de VSE con otro servicio análogo que genere y gestione alertas relativas a los riesgos derivados de la actividad solar.

3.6 Es útil comparar la gravedad de los daños causados por las colisiones con basura con la de los daños derivados de la actividad geomagnética solar. Un estudio de la NOAA (Administración Oceánica y Atmosférica Nacional ⁽³⁾ de Estados Unidos) demuestra que los prejuicios económicos derivados de la influencia de las tempestades solares sobre las infraestructuras satelitales serían mucho más elevados. En 2003 la intensa actividad solar destruyó ADEOS-2, un satélite japonés que había costado 640 millones de dólares. En 1997 una tempestad magnética causó la pérdida del satélite de telecomunicaciones Telsat, valorado en 270 millones de dólares, mientras que en 1989 otra tempestad magnética provocó nueve horas de apagón en el área de Canadá, cuyos daños fueron evaluados en 6 000 millones de dólares.

3.7 Se cree que en la actualidad una supertempestad solar (*solar superstorm*) como la que tuvo lugar en 1859, causaría, solo por los daños provocados a los satélites en órbita geoestacionaria, pérdidas por valor de 30 000 millones de dólares, mientras que los daños causados a la red eléctrica elevarían esta cifra por encima de uno o dos billones de dólares, y se necesitarían de cuatro a diez años para recuperar las capacidades de funcionamiento plenas ⁽⁴⁾.

3.8 El nivel de riesgo derivado de la actividad solar es al menos semejante al que representa la basura. Por ello, se considera que los dos deberían abordarse de manera conjunta, como por otra parte ya se decidió en la Conferencia de Madrid de marzo de 2011. Sin embargo, la Comunicación no aclara quién pondrá en marcha el servicio operativo de alertas asociadas a la actividad solar.

3.9 El CESE considera que la propuesta debería tener en cuenta la protección de las infraestructuras espaciales europeas, incluidas otras actividades complementarias de seguimiento de los fenómenos meteorológicos espaciales y el calendario de puesta en marcha e integración de los dos sistemas.

4. Observaciones específicas

4.1 En el artículo 5.2 se afirma que no se construirán nuevas capacidades, sino que el sistema se limitará a reutilizar las que ya existen en los Estados miembros. No obstante, en el apartado 2 de la exposición de motivos se afirma explícitamente que las capacidades existentes no son suficientes. Por consiguiente, no queda claro qué tipo de sistema quiere ponerse en marcha exactamente, ni siquiera en relación con los cinco tipos que se examinaban en el documento de trabajo (evaluación de impacto) anejo.

4.2 No se definen explícitamente las características técnicas de este sistema. Tampoco se describen los fines, sino que el texto se remite a una futura discusión entre los Estados para determinar cuáles deberán ser sus componentes.

⁽³⁾ Value of a Weather-ready Nation, 2011, NOAA.

⁽⁴⁾ Véase National Research Council. (2008), Severe Space Weather Events. Understanding Societal and Economic Impacts: A Workshop Report. Washington, DC: The National Academies Press.

4.3 Relación entre usos militares y civiles. El sistema está concebido como sistema civil. No obstante, la mayor parte de la información es de origen militar. No hay requisitos ni protocolos explícitos que obliguen a la parte militar a suministrar estos datos a la parte civil. También en este punto el documento se remite a una futura redefinición del problema.

4.4 Relación entre los Estados miembros y la UE. La propuesta señala que todos los sensores están y deberán seguir estando en manos de los Estados miembros. No parece haber requisitos específicos que garanticen un nivel mínimo de flujo de datos e información.

4.5 Definición del servicio. La propuesta no lo precisa de manera explícita. Por lo tanto, no puede valorarse si el servicio será suficiente para los proyectos incluidos en el programa.

4.6 En la Resolución titulada «Hacer avanzar la política espacial europea», de 26 de septiembre de 2008, el Parlamento Europeo pone de manifiesto la exigencia de «desarrollar una

capacidad para responder a las necesidades del usuario europeo en materia de conocimiento global de la situación del entorno espacial».

4.7 Es importante seguir impulsando el desarrollo tanto del programa VST como de los programas SSA.

4.8 Los «indicadores de resultados e incidencia» del punto 1.4.4 son más bien de carácter tautológico, ya que aportan pocos datos operativos para valorar a posteriori la eficacia del programa.

4.9 Más allá de la definición de la gobernanza, no se determina con precisión el modelo operativo del sistema.

La participación de los Estados miembros no es obligatoria. ¿Cuál constituye la base mínima para que el servicio pueda funcionar?

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (refundición)

[COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD)]

(2013/C 327/09)

Ponente general: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Los días 15 de abril de 2013 y 16 de abril de 2013 respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas (Refundición)

COM(2013) 162 final — 2013/0089 (COD).

El 16 de abril de 2013, la Mesa encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Bernardo Hernández Bataller y aprobó por 116 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Habida cuenta del incuestionable valor económico de las marcas y de su positivo impacto en el funcionamiento del mercado interior, el vigente marco normativo de protección supranacional resulta claramente insuficiente. No obstante, la propuesta de Directiva significa un avance respecto de la situación actual, que se caracteriza por las divergencias normativas entre la marca comunitaria y las nacionales.

1.2 Consiguientemente, el Comité aboga por un refuerzo de la protección de los derechos de propiedad intelectual inherentes al uso legítimo de una marca comercial, fomentándose en lo posible el registro comunitario de las marcas e incitando a la Comisión Europea a que apoye a la OAMI en sus funciones de supervisión del respeto de dichos derechos.

1.3 En este sentido, el Derecho de la Unión atribuye al titular de una marca tanto su uso exclusivo con ánimo de lucro («ius utendi») como la posibilidad de impedir que su explotación sea menoscabada por actuaciones de terceros mediante la imitación o la apropiación indebida de sus signos distintivos («ius prohibendi»). El Comité solicita que se adopten medidas preventivas y de reparación frente a la piratería, que comporta una pérdida de competitividad en las empresas europeas.

1.4 Sin embargo, la normativa comunitaria vigente no establece con precisión los términos en que el titular de una marca puede ejercitar las acciones que sean pertinentes para impedir dichas actuaciones.

1.5 En general, todo este proceso de armonización debería finalizar en los próximos años en una uniformización

del Derecho de marcas, aprobándose un Código de marcas de la Unión que debería establecer, entre otras, la creación de un procedimiento flexible, uniforme y económico que facilite a los interesados optar voluntariamente por el registro voluntario de la marca comercial, finalizando con la disparidad legislativa que ahora existe.

1.6 El CESE debería jugar un papel activo en el procedimiento legislativo de adopción de todos los actos de propiedad intelectual; por ello lamenta que la propuesta de modificación del Reglamento de marca comunitaria no le sea sometida a consulta.

1.7 El CESE espera que, en el futuro, exista un régimen que garantice una protección uniforme a las marcas para las empresas y los consumidores.

2. Introducción

2.1 A nivel internacional, el Derecho de marcas está regido por el Convenio para la Protección de la Propiedad Industrial, firmado en París el 20 de marzo de 1883, revisado por última vez en Estocolmo el 14 de julio de 1967 y enmendado el 28 de septiembre de 1979 ⁽¹⁾ (en lo sucesivo “Convenio de París”).

2.2 En virtud del artículo 19 del Convenio de París, los Estados a los que este se aplica se reservan el derecho a concertar separadamente entre sí arreglos particulares para la propiedad industrial.

⁽¹⁾ Recueil des traités des Nations unies, vol, 828, n^o 11851.

2.3 Esa disposición sirvió de fundamento para la adopción del Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, adoptado en la conferencia diplomática de Niza el 15 de junio de 1957, revisado por última vez en Ginebra el 13 de mayo de 1977, modificado el 28 de septiembre de 1979 ⁽²⁾. La Clasificación de Niza se revisa cada cinco años por un comité de expertos.

2.4 Según la base de datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), entre los Estados miembros de la Unión, solo la República de Chipre y la República de Malta no son partes en el Arreglo de Niza, pero ambas utilizan la Clasificación de Niza.

2.5 La protección de las marcas es esencialmente territorial. Ello se debe a que la marca es un derecho de propiedad que protege un signo en un territorio definido.

2.5.1 A nivel del Derecho primario de la Unión, está contemplada, dentro de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en su artículo 17.2, la protección de la propiedad intelectual.

2.5.2 También, el artículo 118 del TFUE establece que en el ámbito del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas relativas a la creación de títulos europeos para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual e industrial en la Unión y al establecimiento de regímenes de autorización, coordinación y control centralizados a escala de la Unión.

2.6 En la Unión Europea coexiste la protección de la marca nacional y de la marca comunitaria. El titular de una marca nacional puede ejercitar los derechos derivados de dicha marca en el territorio del Estado miembro con arreglo a cuya legislación nacional la marca está protegida. El titular de una marca comunitaria puede hacer lo mismo en el territorio en los veintiocho Estados miembros, porque la marca surte efectos en todo ese territorio.

2.7 Las legislaciones de los Estados miembros, en materia de marcas, fueron parcialmente armonizadas por la Directiva 89/104/CEE, de 21 de diciembre de 1988, codificada, posteriormente, como Directiva 2008/95/CE.

2.8 Al mismo tiempo, y en relación con los sistemas de marcas nacionales, el Reglamento (CE) n° 40/94, de 20 de diciembre de 1993, sobre la marca comunitaria, codificado como Reglamento (CE) n° 207/2009, estableció un sistema único de registro de los derechos unitarios, que surte iguales efectos en toda la UE. En ese contexto, se encomendó a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) la responsabilidad del registro y la administración de las marcas comunitarias.

2.9 Durante los últimos años, la Comisión ha abierto debates públicos sobre la propiedad intelectual, en los que ha participado el CESE y, en el año 2011, anunció una revisión del

sistema de marcas de Europa para modernizarlo, tanto a escala de la UE como nacional, haciéndolo más eficaz, eficiente y coherente en su conjunto.

2.10 En su resolución del 25 de septiembre de 2008, sobre el plan europeo global de lucha contra la falsificación y la piratería, el Consejo solicitó la revisión del Reglamento (CE) 1383/2003 del Consejo de 22 de julio, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos ⁽³⁾. El CESE espera que se introduzcan mejoras del marco jurídico para reforzar la tutela de los derechos de propiedad intelectual por parte de las autoridades aduaneras y garantizar la adecuada seguridad jurídica.

2.11 El sistema europeo de marcas se basa en el principio de coexistencia y complementariedad entre la protección de marcas nacional y la de ámbito europeo.

2.12 El Reglamento de la marca europea establece un sistema global, en el que se abordan todos los aspectos del Derecho sustantivo y procedimental; en cambio, la Directiva se limita a aproximar solo determinadas disposiciones del Derecho sustantivo, por lo que la propuesta pretende que las normas sustantivas sean esencialmente similares y al menos las principales disposiciones procedimentales resulten compatibles.

2.13 El objetivo de la propuesta es fomentar la innovación y el crecimiento económico, haciendo para ello que los sistemas de marcas de toda la UE resulten más accesibles y eficientes para las empresas gracias a una reducción de los costes y la complejidad, y a un aumento de la rapidez, la previsibilidad y la seguridad jurídica.

2.14 Esta iniciativa de refundición persigue los objetivos concretos siguientes:

- modernizar y mejorar las vigentes disposiciones de la Directiva, modificando disposiciones obsoletas, aumentar la seguridad jurídica, clarificando el alcance y las limitaciones de los derechos de marca;
- aproximar más las disposiciones legales y los procedimientos nacionales en materia de marcas, en aras de una mayor coherencia con el sistema comunitario, del siguiente modo:
 - a) añadiendo nuevas disposiciones sustantivas, e
 - b) introduciendo en la Directiva las principales normas procedimentales, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Reglamento, en particular aquellas en las que las diferencias existentes originan importantes problemas desde la óptica de los usuarios, siempre que esa armonización se considere indispensable para crear un sistema armónico complementario de protección de marcas en Europa;
- facilitar la cooperación entre las oficinas de los Estados miembros y la OAMI para fomentar la convergencia de las prácticas y el desarrollo de herramientas comunes, estableciendo a tal fin la oportuna base legal.

⁽²⁾ Recueil des traités des Nations unies, vol. 818, n° I-11849.

⁽³⁾ DO L 196 de 2.8.2003, p. 7.

2.15 La propuesta de Directiva, por una parte, viene a actualizar y mejorar las disposiciones vigentes en relación con:

- la definición de la marca al prever la posibilidad de registrar marcas que puedan representarse a través de medios tecnológicos que ofrezcan garantías satisfactorias;
- los derechos conferidos por la marca, contemplados en los artículos 10 y 11 que versan sobre los derechos conferidos sin perjuicio de derechos anteriores; casos de doble identidad; el uso como denominación social de la empresa o nombre comercial; el uso en publicidad comparativa; los envíos realizados por proveedores comerciales; productos introducidos en el territorio aduanero, los actos preparatorios y la limitación de los efectos de la marca.

2.16 Por otra parte, la propuesta intenta lograr una mayor aproximación del Derecho sustantivo, mediante la protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones tradicionales; la protección de marcas de renombre; resaltando el derecho de las marcas como objetos de propiedad, dado que puede ser objeto de cesión de derechos reales, y la regulación de las marcas colectivas.

2.17 En cuanto a la armonización de las principales normas procedimentales, abarca la denominación y clasificación de los productos y servicios; el examen de oficio; las tasas; el procedimiento de oposición; la falta de uso como defensa en el procedimiento de oposición; el procedimiento de caducidad o declaración de nulidad, y la falta de uso como defensa en el procedimiento de declaración de nulidad.

2.18 También pretende la propuesta facilitar la cooperación entre oficinas, como complemento del marco jurídico de cooperación en el contexto de la Revisión del Reglamento, el artículo 52 establece el fundamento jurídico para facilitar la cooperación entre la OAMI y las oficinas de la propiedad intelectual de los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión Europea que resulta especialmente oportuna en un entorno económico global caracterizado por la alta competitividad, así como por la desaceleración económica en Europa.

3.1.1 En este sentido, la marca contribuye, por un lado, a la creación de valor empresarial y a la fidelización del cliente, y, por otro lado, a la protección de los consumidores.

3.1.2 Este último aspecto adquiere aquí gran relevancia por varias razones:

- primero, porque la protección de las marcas reduce los costes de búsqueda de los consumidores;
- segundo, porque les garantiza un nivel de calidad coherente que obliga al productor a cuidar el contenido del producto o del servicio;
- tercero, porque exige una inversión en la mejora y la innovación que fortalece la confianza comercial de los consumidores.

3.2 La propuesta de Directiva mejorará el marco jurídico actual de las legislaciones de los Estados miembros de forma muy significativa en tres aspectos:

- la simplificación de los sistemas de registro de marcas de toda la UE, con la consiguiente reducción de costes y el incremento de la celeridad de los procedimientos;
- la seguridad jurídica derivada de una mejor complementariedad entre las normas internas y las normas supranacionales en este ámbito, y de la coordinación entre las autoridades competentes; y, finalmente,
- el aumento de los niveles de protección de la propiedad intelectual, que es principalmente vehiculada mediante la clarificación del régimen relativo a los bienes en tránsito, la inclusión de nuevos criterios de registro como, por ejemplo, las marcas sonoras, y, ciertas especificaciones sobre la protección de las indicaciones geográficas, o de los idiomas no comunitarios, entre otras.

3.3 También incorpora, a la luz de la evolución económica, comercial y jurídica, novedades importantes tales como la definición de marca, permitiendo una identificación distinta de la gráfica, permitiendo una identificación más exacta de la marca, al admitir la posibilidad de registrar marcas que puedan representarse a través de medios tecnológicos que ofrezcan garantías satisfactorias.

3.4 Resulta positivo el intento de lograr una mayor aproximación del Derecho sustantivo, tales como adicionar una protección de las indicaciones geográficas y las denominaciones tradicionales, la protección de marcas de renombre y el tratamiento de las marcas como objeto de propiedad, como son la cesión y aspectos esenciales de la explotación comercial. La introducción en la propuesta de Directiva de las figuras de las marcas colectivas y de las marcas de garantía resulta muy importante tanto para las empresas como para los consumidores.

3.5 Por último, la armonización de las principales normas procedimentales es acogida satisfactoriamente por el CESE, pues se establecen normas comunes para la denominación y clasificación de los productos y servicios, siguiendo los principios establecidos por el Tribunal de Justicia, y el examen de oficio y los procedimientos de oposición y de la caducidad o declaración de nulidad.

3.6 Asimismo, el Comité valora positivamente que el procedimiento de elaboración de la propuesta de Directiva haya tenido lugar con un amplio grado de publicidad y de participación de los sectores interesados de la sociedad civil.

3.7 No obstante, cabe realizar algún tipo de objeción sobre el objeto y el contenido de la propuesta que nos ocupa, sin perjuicio de lo que pueda prever la propuesta de modificación del vigente Reglamento (CE) n.º 207/2009, que estableció un sistema único de registro de los derechos unitarios, y que conforma un paquete legislativo con la propuesta de Directiva.

3.8 En este sentido, el Comité manifiesta su extrañeza de que la propuesta COM (2013) 161 final de 27.03.2013 de modificación del citado Reglamento sobre la marca comunitaria no haya sido sometida a su dictamen consultivo.

3.9 Habida cuenta de que se trata de un acto con impacto directo en el funcionamiento del mercado interior (artículo 118 TFUE) y que incide en el nivel de protección de los consumidores (artículo 169 TFUE), una interpretación contextual y coherente de las disposiciones de los Tratados que atribuyen expresamente al Comité la competencia consultiva en dichos ámbitos aconseja la ineludible participación del Comité en el procedimiento legislativo de adopción de dicho acto.

3.10 En este sentido, el Derecho de la Unión atribuye al titular de una marca tanto su uso exclusivo con ánimo de lucro («*ius utendi*»), como la posibilidad de impedir que su explotación sea menoscabada por actuaciones de terceros mediante la imitación o la apropiación indebida de sus signos distintivos («*ius prohibendi*»), artículo 9 del Reglamento (CE) nº 207/2009.

3.11 Sin embargo, la normativa comunitaria vigente no establece con precisión los términos en que el titular de una marca puede ejercitar las acciones que sean pertinentes para impedir dichas actuaciones.

3.11.1 Si bien la propuesta de la Directiva amplía significativamente el número de supuestos que facultan al titular de la marca a prohibir su uso por terceros (artículo 10), estableciendo incluso una nueva previsión al respecto, la violación de los derechos del titular mediante la presentación, el embalaje u otros soportes (artículo 11), o su uso indebido por un agente o un representante del titular (artículo 13), la determinación exacta del alcance del derecho queda sujeta al criterio del juez competente si se iniciara un procedimiento judicial por el interesado.

3.11.2 Será entonces la apreciación de cada órgano jurisdiccional la que establezca si existe o no riesgo de confusión o apropiación indebida de la marca protegida por parte de un tercero, y, en el caso de que existieran éstas, determinará también el resarcimiento que corresponda al titular en función de la demanda interpuesta.

3.11.3 Consiguientemente, la propuesta de Directiva no ofrece una protección uniforme de los derechos de explotación del titular de la marca, ni de los derechos de los consumidores cuando estos puedan verse afectados por un uso indebido o fraudulento de una marca comercial.

3.12 El carácter de complementariedad entre el sistema supranacional y los sistemas internos de protección de los derechos del titular de una marca, supone, por consiguiente, un claro riesgo para que dicha protección sea lo más efectiva y expeditiva posible de conformidad con los objetivos de la propuesta de Directiva.

3.12.1 Así, por ejemplo, no se garantiza que se superen las divergencias internas derivadas de la incorrecta transposición de las previsiones de la Directiva 2004/48/CE (sobre el respeto al derecho de propiedad intelectual), relativas a las medidas de aseguramiento de la acción de:

- cesación, incluida la posible destrucción de las mercancías y los medios utilizados para su fabricación, o la imposición de multas coercitivas;
- la indemnización por daños y perjuicios, o la posibilidad de que se publique la sentencia correspondiente.

3.12.2 Esta inseguridad jurídica resultará agravada si se trata de supuestos de violación de los derechos del titular de la marca que hayan acaecido en varios Estados miembros.

3.13 Máxime por cuanto la propia propuesta de Directiva prevé alguna circunstancia que incrementa el grado de complejidad de dicha protección.

3.13.1 Así, por ejemplo, el apartado tercero del artículo 4 (causas de denegación o de nulidad), establece que «podrá declararse la nulidad de una marca cuando quien solicite su registro actúe de mala fe» y que «cualquier Estado miembro podrá también disponer que esa marca no sea registrada».

3.14 Dado que, según la OAMI, se excluye de ser considerada dentro de la noción de mala fe la falta de intención de uso, ¿qué autoridad establecerá unos criterios uniformes para que los evaluadores competentes puedan ponderar la existencia de otras causas que supongan actuar de mala fe?

3.15 Esta laguna normativa resulta paradójica si se compara con la nueva previsión del apartado quinto del artículo 10 de la propuesta de Directiva, que fortalece al titular de una marca registrada para evitar que terceros introduzcan productos provenientes de territorios no pertenecientes a la Unión Aduanera, aunque no sean despachados a la libre práctica en el mismo. Consiguientemente, la propuesta no sigue aquí a la vigente jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre bienes en tránsito (asuntos C-446/09 y C-495/09, Philips/Nokia), e invalida cualquier presunción o prueba sobre la buena fe con la que pudieran actuar los terceros en cuestión⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ El apartado quinto del artículo 10 de la propuesta de Directiva dice: «El titular de una marca registrada podrá asimismo impedir que, en el marco de la actividad comercial, terceros introduzcan productos en el territorio aduanero del Estado miembro en el que esté registrada la marca, sin que sean despachados a libre práctica en el mismo, cuando se trate de productos –incluida su presentación– que provengan de terceros países y que lleven sin autorización una marca idéntica a la marca europea registrada para los mismos tipos de productos, o que no pueda distinguirse en sus aspectos esenciales de dicha marca». Se trata, en resumidas cuentas, de establecer un mecanismo contundente frente a la falsificación de bienes elaborados fuera de la UE, no permitiendo que los interesados se beneficien de la ficción legal según la cual los bienes en tránsito no entran en el territorio aduanero de la UE.

3.16 Por otro lado, la prevención y represión de este tipo de prácticas comerciales ilícitas resultaría claramente reforzada si en la propuesta de Directiva se estableciera una base jurídica específica para habilitar a la Comisión Europea a intensificar su acción mediante la cooperación con las autoridades de los terceros Estados cuyas empresas las desarrollan de forma generalizada y sistemática.

3.17 No es suficiente tampoco la previsión del apartado primero del artículo 45 de la propuesta de Directiva que prevé, con carácter general, que los Estados miembros establecerán un procedimiento administrativo eficiente y expeditivo para presentar ante sus oficinas objeciones frente al registro de una solicitud de marca en virtud del artículo 5. Debería de concretarse más la naturaleza de dicho procedimiento así como delimitarse normativamente el plazo razonable en que deben actuar las autoridades nacionales competentes por coherencia con lo previsto en el apartado primero del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (Derecho a una buena Administración).

3.18 Similarmente, razones de eficiencia y previsibilidad sustanciales a una protección supranacional de los titulares del derecho de marca exigen una revisión del contenido de otras disposiciones de la propuesta de Directiva tales como el artículo 44 y el artículo 52. Con relación al primero de ellos, que establece la sujeción a una tasa (genérica) adicional por cada clase de productos y servicios adicionales a la primera clase que

deba incluirse en la tasa de solicitud de registro inicial, debería fijarse un tipo máximo para dichas tasas.

3.19 Por otro lado, con relación al artículo 52 que prevé la cooperación entre los Estados miembros y la OAMI a fin de fomentar la convergencia de las prácticas y las herramientas y lograr resultados coherentes en el examen y registro de las marcas, debería establecerse una previsión específica que, de conformidad con lo previsto en el apartado segundo del artículo 291 del TFUE, confiera a la Comisión competencias de ejecución para la adopción de un «Código de conducta» vinculante.

3.20 La cooperación administrativa entre la OAMI y las respectivas oficinas nacionales debe considerarse como un asunto de interés común, conforme establece el artículo 197 del TFUE. Resultaría especialmente interesante, en este ámbito, facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como apoyar programas de formación, estableciendo para ello las dotaciones presupuestarias de naturaleza pública.

3.21 En general, todo este proceso de armonización debería finalizar en los próximos años en una uniformidad del Derecho de marcas aprobándose un Código de marcas de la Unión que debería establecer, entre otras, la creación de un procedimiento flexible, uniforme y económico, que facilite a los interesados optar voluntariamente por el registro voluntario de la marca comercial.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes sociedades y determinados grupos

[COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD)]

(2013/C 327/10)

Ponente: **Evelyne PICHENOT**

El Consejo, en fecha 2 de mayo de 2013, y el Parlamento Europeo, en fecha 21 de mayo de 2013, de conformidad con el artículo 50, apartado 1, 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 modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes sociedades y determinados grupos

COM(2013) 207 final — 2013/0110 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 95 votos a favor, 31 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité acoge favorablemente las propuestas de la Comisión respecto de las modificaciones de las directivas de contabilidad, tanto en materia de divulgación de información no financiera como en materia de representación de la diversidad en las instancias de dirección. Estas modificaciones limitadas forman parte de la mejora del marco de la gobernanza corporativa de la UE ⁽¹⁾.

1.2 El Comité recomienda al Parlamento europeo y al Consejo que tengan en cuenta el equilibrio logrado por estas modificaciones que incrementan la transparencia en materia medioambiental social, societal y de gobierno corporativo (ASG). La propuesta de la Comisión constituye un dispositivo flexible y adecuado para mejorar la comunicación a los accionistas, los inversores, los trabajadores y los demás interesados. Esta propuesta se dirige únicamente a las grandes empresas, con el fin de evitar imponer cargas adicionales a las empresas de menor tamaño.

2. Recomendaciones

2.1 El Comité reconoce que una **conjugación equilibrada de los siguientes elementos** permite proporcionar información no financiera a los accionistas en la asamblea general, así como mantener informadas a las partes interesadas relacionadas con las grandes empresas. Este conjunto responde a los objetivos enunciados de transparencia y coherencia.

— La información no financiera significativa se incorpora al informe anual de gestión;

— esta información trata fundamentalmente sobre cuestiones medioambientales y sociales, así como relativas al personal, al respeto de los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción;

— esta información trata sobre las políticas desarrolladas en la materia por la empresa, sobre los resultados de estas políticas, así como sobre los riesgos y las incertidumbres relacionadas con estas cuestiones y sobre el modo en que son gestionadas por la empresa;

— el dispositivo se aplica a todas las sociedades de capitales regidas por el ámbito de las actuales Directivas de contabilidad;

— están sujetas a un umbral de aplicación a las sociedades de más de 500 empleados y cuyo total del balance supere 20 millones de euros o cuyo volumen de negocios supere 40 millones de euros, lo que exime a las pymes de esta obligación;

— las empresas tienen la posibilidad de basarse en marcos nacionales, de la UE o internacionales que definan principios o indicadores, así como directrices sobre la presentación de informes;

— la empresa dará prioridad a la información pertinente para la empresa;

— el recurso al método de «cumplimiento o explicación» obliga a rendir cuentas, dejando al mismo tiempo a la empresa una cierta flexibilidad cuando la falta de información le parezca justificable;

— la flexibilidad del dispositivo permite no aumentar la carga administrativa, en particular mediante la posibilidad que se ofrece de seguir elaborando un informe separado que responda a las mismas exigencias y forme parte integrante del informe de gestión.

⁽¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 91.

2.2 El Comité considera que, a la vista de este equilibrio, la aprobación de la propuesta de Directiva por la que se modifican las Directivas de contabilidad tiene lugar **en el momento oportuno**:

- en un período en el que las sociedades civiles prestan cada vez más atención a los efectos de la actividad de las empresas sobre la comunidad, en el que se reclama una mayor transparencia a los Estados y a los medios empresariales y en el que se desarrolla la inversión socialmente responsable ⁽²⁾;
- en un contexto en el que las leyes y las recomendaciones nacionales no financieras de los Estados miembros aún siendo diversas convergen, en el que en la última década se han revisado los puntos de referencia internacionales como los de la OCDE y de la OIT, se ha elaborado la norma ISO 26000, se han perfeccionado los instrumentos de presentación de informes no financieros, como los de la Iniciativa mundial de presentación de informes (*Global Reporting Initiative*, GRI), la Federación Europea de Asociaciones de Analistas Financieros (EFFAS), las agencias de calificación crediticia y los organismos de análisis societales, así como los parámetros de referencia sectoriales;
- en un momento en el que, tanto a nivel europeo como internacional, las enseñanzas sacadas de las crisis financiera, económica, social y medioambiental acrecientan la necesidad de transparencia ⁽³⁾ en materia de inversiones, de fiscalidad y de lucha contra la corrupción, en particular en las industrias extractivas;
- en el que se construyen herramientas para medir el impacto medioambiental de las actividades productivas, como el análisis del ciclo de vida de los productos, la huella ecológica o el cálculo del coste de las externalidades negativas;
- y en el que determinadas empresas dan respuesta a las preocupaciones de los consumidores responsables ofreciendo bienes y servicios más sostenibles, por ejemplo evitando la obsolescencia programada y favoreciendo el comercio justo.

2.3 El Comité celebra que estas modificaciones de las directivas de contabilidad abran nuevas **perspectivas**, porque:

- tienden a integrar las cuestiones ASG (ambientales, sociales y de gobernanza) en la estrategia y la comunicación de la empresa;
- dan valor al papel de las asambleas generales de accionistas y a los principios para la inversión responsable;
- ofrecen garantías y flexibilidades que permiten comprometerse en esta iniciativa de progreso a todas las empresas que conciben la RSE (responsabilidad social de la empresa) como la traducción microeconómica del desarrollo sostenible;
- inician un nuevo modo de presentación y de decisión en la estrategia de la empresa que favorece el largo plazo y fortalece las relaciones entre filiales y matrices.

⁽²⁾ DO C 21 de 21.1.2011, p. 33.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «Derecho de sociedades europeo y goberno corporativo» (pendiente de publicación en el D.O.).

2.4 El Comité llama **la atención del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las recomendaciones siguientes**:

- que las empresas expongan los efectos, positivos o negativos, de su actuación en la sociedad,
- que las empresas mencionen en sus informes si los representantes de los trabajadores forman parte del consejo,
- que las instituciones representativas del personal sean informadas y consultadas a la hora de elaborar el informe de gestión,
- que la experiencia práctica de la parte ASG del informe se base en el concurso de personas competentes en estos ámbitos, en particular sociales y medioambientales,
- que las empresas ordenantes comuniquen sus relaciones sobre su cadena de suministro o su cadena de valores, especialmente en materia de derecho laboral y de derechos fundamentales,
- que las empresas no sujetas a la Directiva utilicen de forma voluntaria esta dinámica de transparencia para mejorar su forma de gestionar sus asuntos,
- que los Estados miembros incorporen el tema de la calidad de la información no financiera en su estrategia nacional de RSE,
- que, en el marco de la transposición, los Estados miembros que lo consideren oportuno reduzcan el umbral exigido con el fin de que un número significativo de empresas nacionales se vean afectadas,
- que se inste a la Comisión a iniciar o facilitar un proceso en el que se invite a participar a «las múltiples partes interesadas» ⁽⁴⁾, con el fin de definir mejor los principios directivos y las normas de referencia que faciliten la comparabilidad y, a más largo plazo, la armonización,
- que en sus propias políticas de fomento y sensibilización de la RSE, expuestas en la Comunicación de octubre de 2011, la Comisión recomiende a las empresas en cuestión que recurran a dichos puntos de referencia internacionales para obtener orientación acerca de la divulgación de la información no financiera que más se ajuste a la nueva definición de la RSE.

2.5 El Comité aprueba la modificación propuesta de la cuarta Directiva respecto de la obligación de suministrar información sobre la política de **diversidad llevada a cabo por la empresa en sus órganos de gobierno**.

2.6 Señala que los consejos de administración y los órganos de supervisión no son los únicos afectados, y que podría ser útil extender la política de diversidad a los comités asesores, y en particular al comité de auditoría.

⁽⁴⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

2.7 Recuerda que en la mayoría de los Estados miembros no se alcanzan los objetivos relativos al lugar de la mujer en los consejos ⁽⁵⁾.

2.8 Considera conveniente incluir, entre los criterios de diversidad, la participación de administradores asalariados procedentes del mundo del trabajo, en particular del comité de empresa europeo, nombrados por las organizaciones sindicales.

2.9 Por último, el Comité recomienda a la Comisión que someta esta revisión a una cláusula de no regresión con respecto a las legislaciones nacionales existentes y que lleve a cabo una evaluación del impacto de estas modificaciones de las directivas de contabilidad sobre las prácticas de las empresas en materia de divulgación de información no financiera, en un plazo de cinco años después de la entrada en vigor de la Directiva.

3. Elementos del contexto

3.1 La actual propuesta de modificación de las Directivas contables prosigue los esfuerzos iniciados con el Libro Verde de 2001 sobre la responsabilidad social de la empresa (RSE) ⁽⁶⁾, complementado por la Comunicación de 2006 ⁽⁷⁾, y responde a los compromisos asumidos en el plan de trabajo de la comunicación de 2011 ⁽⁸⁾. Esta modificación resulta necesaria debido a los resultados del estudio de impacto, que señala los límites de la eficacia de la información no financiera publicada por las empresas y ampliamente completada por las contribuciones procedentes de la consulta pública. La información es de una calidad desigual. Además las empresas son pocas.

3.2 La mejora de la transparencia de las sociedades en materia social y medioambiental fue anunciada en abril de 2011 en la Comunicación de la Comisión sobre el Acta del Mercado Único.

3.3 En 2005, a partir del dictamen sobre los «Instrumentos de información y evaluación» ⁽⁹⁾, el Comité había examinado la cuarta Directiva sobre las cuentas anuales, que contiene una disposición sobre la información no financiera que brinda a las empresas la posibilidad de dar a conocer determinada información sobre los aspectos sociales y medioambientales de su actividad. En 2012 el Comité apoyó el objetivo de la Comisión de incrementar la diversidad en los consejos de administración y órganos de supervisión. En su dictamen de 2012 ⁽¹⁰⁾ sobre la Comunicación de la RSE, el Comité recordó su posición a favor de la existencia de un informe no financiero obligatorio.

3.4 El Reino Unido fue el primer Estado miembro que, desde 1992, introdujo en la gobernanta corporativa un código (denominado código Cadbury) ⁽¹¹⁾ que empleaba el método «cumplimiento o explicación». Con variaciones, esta disposición fue adoptada por otros países, en particular Alemania y Dinamarca. La flexibilidad del método permite ejercer un derecho de retención de información en determinados ámbitos sensibles, como la lucha contra la corrupción, cuya eficacia puede requerir una cierta discreción, o incluso confidencialidad.

3.5 Una serie de Estados miembros, entre ellos Francia, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y España, han adoptado leyes en la última década para crear un marco nacional para la presentación de informes (*reporting*) en la perspectiva de una armonización de las normas europeas.

3.6 Durante la Presidencia irlandesa se ha celebrado un acuerdo europeo sobre la transparencia de las industrias extractivas que revisa la Directiva de contabilidad. En lo sucesivo, la Directiva impone la transparencia (país por país y proyecto por proyecto) de todos los flujos financieros abonados por las empresas europeas de los sectores extractivos y forestales hacia los Estados en los que operan.

3.7 En su resolución de febrero de 2013 ⁽¹²⁾, el Parlamento Europeo reconocía la importancia de que las empresas divulguen información sobre la sostenibilidad, como pueden ser los factores sociales y medioambientales, con el fin de identificar riesgos para la sostenibilidad y aumentar la confianza de los inversores y los consumidores. El PE ha pedido a la Comisión que presente una propuesta sobre la divulgación de información no financiera por parte de las empresas.

3.8 En un contexto de crisis en el que la opinión pública europea pide a las empresas un mayor compromiso ético, las prácticas de la RSE son reconocidas como uno de los elementos que pueden contribuir a la política comercial de la Unión Europea, a su política de desarrollo y a la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Favorece el diálogo social y el diálogo civil (diálogo societal). Debe también permitir una mejor comprensión de las realidades en el conjunto de la cadena de subcontratación. Hechos como la catástrofe del edificio Rana Plaza en Bangladesh vienen a recordarnos la necesidad de prestar atención a la responsabilidad de los ordenantes.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ DO C 133 de 9.5.2013, p. 68

⁽⁶⁾ COM(2001) 366 final.

⁽⁷⁾ COM(2006) 136 final y DO C 286 de 17.11.2005, p. 12.

⁽⁸⁾ COM(2011) 681 final y DO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽⁹⁾ DO C 286 de 17.11.2005, p. 12.

⁽¹⁰⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽¹¹⁾ «The financial aspects of corporate governance» (Los aspectos financieros de la gobernanza corporativa) 1.12.1992.

⁽¹²⁾ Resolución 2012/2098 (INI), ponente: Sr. Baldassarre.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el curso de los debates (artículo 54, apartado 3, del Reglamento interno):

Modifíquese el texto del dictamen CES3548-2013_00_00_TRA_AS por el texto siguiente:

1. Observaciones generales

1.1 El Comité considera superflua la propuesta de Directiva (y, en particular, la obligación de proporcionar información sobre la «política de diversidad»), porque cree que no es útil adoptar en este ámbito nueva legislación a escala europea. **Con carácter general, el CESE considera que la Directiva no aporta ningún valor añadido fundamental respecto de las disposiciones vigentes, y teme en cambio un posible aumento de las cargas administrativas.**

1.2 El CESE considera que la transparencia forma parte integrante de una gestión empresarial moderna. Las empresas europeas han demostrado que son suficientemente transparentes a la vista de la legislación vigente. En Europa, la responsabilidad social es competencia de las empresas, forma parte de su estrategia y se ejerce de manera voluntaria. Aún en tiempos de crisis, las empresas europeas no han reducido su nivel de transparencia o de responsabilidad.

1.3 El Comité toma nota de que algunas partes interesadas, y el público en general, sienten la necesidad de una mayor transparencia en las políticas de las empresas, sobre todo cuando se trata de la publicación de información social y medioambiental, y en particular cuando afecta a empresas que operan en terceros países, como las empresas mineras en África (riesgos medioambientales, corrupción), las empresas textiles en Asia (sociales, de derechos humanos), etc.

1.4 El único valor añadido que se podría reconocer a la propuesta es que aborda el problema de los riesgos, su definición, su gestión y la obligación de declararlos. Ello podría permitir a las empresas gestionar mejor esos riesgos y oportunidades y, por lo tanto, asumir mejor las responsabilidades asociadas a sus actividades no financieras. Pero incluso en ese caso, es la empresa en cuestión la que debería decidir si desea llevar a cabo esa actuación o no.

2. Respetto de las informaciones no financieras

2.1 El CESE sabe que, en general, el aumento de la transparencia supone una contribución esencial al buen funcionamiento del mercado interior. Una mayor comparabilidad de la información relativa al funcionamiento de las empresas puede influir en la eficacia de las decisiones adoptadas por los inversores y los accionistas.

2.2 El Comité considera que tanto el sistema actual de publicación de información no financiera como su alcance son buenos, pero resultan insuficientes a la luz del objetivo perseguido. Hacer obligatoria la publicación de nuevos datos representaría una carga excesiva, contraria al principio de proporcionalidad. Por consiguiente, el CESE prefiere que la propuesta sólo exija la publicación de información verdaderamente relevante, claramente significativa, a fin de que no se impongan innecesariamente cargas administrativas excesivas, y, al mismo tiempo, que la propuesta aporte un valor añadido óptimo a los usuarios de esa información (inversores, accionistas y empleados).

2.3 El CESE prefiere que las empresas publiquen información no financiera únicamente si desean hacerlo. Conforme a este planteamiento, el Comité propone que se modifique el contenido de los artículos 1 y 2 de la propuesta de Directiva.

2.4 La propuesta dispone que las pequeñas y medianas empresas no estén sujetas a la obligación de publicar información no financiera, lo que se ajusta a los objetivos a largo plazo de la Unión Europea, que quiere reducir las cargas administrativas que recaen en los empresarios.

2.5 El CESE considera que las disposiciones de la propuesta objeto de examen, que prevén la declaración de información no financiera en el informe anual de gestión, así como su verificación por parte del auditor, son complejas y difíciles de comprender; en este sentido, convendría elaborar una guía práctica como complemento. La legislación europea exige que el auditor emita un dictamen sobre la coherencia entre el informe de gestión y las cuentas anuales, sabiendo que las disposiciones en vigor exigen que dicho informe de gestión incluya las cuentas anuales y el informe del auditor de cuentas así como otros documentos, en su caso. La verificación de la información no financiera podría llegar a ser extraordinariamente problemática y costosa. Es necesario definir con precisión la articulación de los requisitos publicados en el informe anual de gestión, teniendo en cuenta también la necesidad de no sobrecargar a los usuarios de dicho informe con informaciones carentes de relevancia. El CESE promoverá la publicación de información no financiera en documentos para los que no se exija un control legal.

3. Respeto de la diversidad

3.1 El CESE considera que la publicación obligatoria de la «política de diversidad» es una carga administrativa innecesaria que no se justifica y cuyos efectos positivos no son demostrables. El CESE considera que imponer a las entidades privadas el establecimiento de una «política de diversidad», y concretamente la obligación de publicar una «política de diversidad» de la empresa, o incluso la explicación de los motivos por los que la empresa no ha aplicado una política de este tipo, constituye una injerencia injustificada en la libertad de empresa y en la libertad de decisión de los propietarios de las empresas. El Comité rechaza enérgicamente esta injerencia como tal. La publicación de información sobre una empresa debería seguir siendo una decisión voluntaria de la empresa, en función de que semejante publicación constituya o no para ella una ventaja competitiva. El CESE también se opone al conjunto de medidas relativas a la difusión de información detallada sobre la «política de diversidad», y ello por varias razones.

3.2 En primer lugar, hay que señalar que la publicación de una «política de diversidad» respecto de la composición de los órganos de una empresa no tiene influencia ni sobre la gestión ni sobre el rendimiento de la empresa, a diferencia de lo que afirma erróneamente la exposición de motivos. El CESE opina que son los propietarios o accionistas de la empresa los que deben decidir qué personas van a dirigir su empresa, cuáles serán los mecanismos de control de la gestión y qué papel jugarán en estos procesos los miembros de los órganos de vigilancia y administración. El funcionamiento de una sociedad es, ante todo, responsabilidad propia de sus propietarios o de sus accionistas, lo que incluye también el riesgo que asumen estos últimos de sufrir pérdidas por la adopción de malas decisiones empresariales. La modificación artificial de la composición de los órganos de vigilancia y administración no puede más que alterar un estado actual de cosas que funciona bien.

3.3 En cualquier caso, la Comisión Europea no debe interferir en el proceso de toma de decisiones, ya sea en relación con el número de miembros del consejo de administración, su cualificación, su edad, su género. Del análisis del examen realizado por la Comisión Europea no se deduce que exista una relación directa entre la edad, el género u otras consideraciones y el rendimiento de una empresa; y a pesar de que pudiese llegar a ser el caso, ello no justificaría **una injerencia autoritaria en la composición de los órganos de administración o de vigilancia de una sociedad.**

4. Conclusiones

A la vista de los argumentos expuestos anteriormente, el CESE:

- 1) dará prioridad, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, a que la publicación de la información financiera nuevamente exigida se deje a la decisión voluntaria de la propia empresa, o a una reglamentación nacional que defina las obligaciones en materia de información;
- 2) recomendará retirar de la propuesta de Directiva las disposiciones del artículo 1, apartado 2, relativas a la «política de diversidad» y, si ello fuese imposible de cumplir, dejar la publicación de información sobre la política de diversidad, incluyendo la explicación sobre los motivos de la empresa para no aplicar una política de este tipo, a la decisión voluntaria de la propia empresa o, en su caso, a una reglamentación nacional.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 37
Votos en contra: 96
Abstenciones: 2

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se facilita la libertad de circulación de los ciudadanos y de las empresas, simplificando la aceptación de determinados documentos públicos en la Unión Europea, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012

[COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD)]

(2013/C 327/11)

Ponente general: **Vincent FARRUGIA**

El 13 de mayo de 2013, el Consejo, y el 21 de mayo de 2013, el Parlamento Europeo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se facilita la libertad de circulación de los ciudadanos y de las empresas, simplificando la aceptación de determinados documentos públicos en la Unión Europea, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012

COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD).

La Mesa del Comité encomendó el 21 de mayo de 2013 a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo ha designado al Sr. Farrugia ponente general en su 491º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), y ha aprobado por 96 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los ciudadanos son el corazón de la integración europea. El Informe sobre la ciudadanía de la UE destaca que esta confiere a los ciudadanos nuevos derechos y oportunidades. En este informe se pone de manifiesto que los derechos de las personas que viven en los Estados miembros están vinculados de manera muy estrecha a su derecho a circular y residir libremente en la Unión Europea: la posibilidad de ir y venir entre los Estados miembros de la UE, por períodos de mayor o menor duración, por motivos de trabajo, estudio, formación o negocios, o para realizar compras en otro país ⁽¹⁾.

1.2 El Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013 presenta doce nuevas acciones en seis ámbitos distintos con el ánimo de seguir eliminando los obstáculos que impiden que los ciudadanos disfruten de sus derechos en la UE, incluido el derecho a circular libremente dentro de las fronteras de la Unión. Estos ámbitos ⁽²⁾ son:

(01) Suprimir los obstáculos para los trabajadores, los estudiantes y los trabajadores en prácticas en la UE a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado laboral de la UE, lo que les permitiría beneficiarse de oportunidades de trabajo en otros Estados y, de esa manera, contribuir a la economía de la Unión.

(02) Reducir la burocracia en los Estados miembros por lo que respecta a la libre circulación, habida cuenta de que los

ciudadanos que hacen uso de su derecho a la libre circulación se encuentran con problemas debidos, a menudo, a procedimientos administrativos largos y confusos.

(03) Proteger a los más vulnerables de la UE, ya que de las consultas se desprende que las personas con discapacidades afrontan dificultades al viajar por la UE.

(04) Eliminar los obstáculos que encuentran los ciudadanos de la UE por lo que respecta al comercio electrónico, que ha crecido considerablemente y aún les genera problemas a la hora de hacer compras en línea.

(05) Proporcionar información específica y accesible a unos ciudadanos plenamente conscientes y conocedores de sus derechos en la UE.

(06) Lograr la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de la UE.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión Europea (CE) relativa a un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se facilita la libertad de circulación de los ciudadanos y de las empresas, simplificando la aceptación de determinados documentos públicos en la Unión Europea, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012 (COM(2013) 228 final — 2013/119 (COD)).

⁽¹⁾ COM(2013) 269 final.

⁽²⁾ *Ibidem*.

1.4 Esta propuesta es coherente con el Informe sobre la Ciudadanía de la UE en la medida en que introduce medidas que facilitarán que los ciudadanos de la Unión puedan disfrutar en sustancia de los derechos que les confiere su estatuto de ciudadanos de la UE.

1.5 Aunque el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reforzaron los derechos de los ciudadanos de la Unión recogidos en el Tratado de Maastricht –incluido el derecho a circular y residir libremente en la UE–, el proceso administrativo en el que se apoya el uso de este derecho no ha sido objeto de una reforma acorde. De hecho, la presentación de una apostilla –un trámite basado en el Convenio de la Apostilla de La Haya de 1961, cuya intención era facilitar la circulación entre fronteras internacionales en un mundo desprovisto de la tecnología actual– no refleja el hecho de que la UE carece de fronteras y, por lo tanto, obstaculiza, en lugar de facilitar, la ejecución del derecho de la ciudadanía de la UE por lo que respecta a la libre circulación dentro de la Unión.

1.6 La simplificación de los siguientes documentos públicos en la UE, tal como se exponen en la propuesta, constituye una importante medida que se traducirá en un marco jurídico más cohesivo y que facilitará el derecho a desplazarse dentro de la Unión:

Documentos públicos de los ciudadanos de la UE:

- (por ejemplo, los documentos relativos al nacimiento, la defunción, el nombre, el matrimonio, la unión registrada, la filiación y la adopción);
- documentos relativos a la residencia, la ciudadanía y la nacionalidad;
- documentos relativos a la propiedad inmobiliaria;
- documentos relativos a los derechos de propiedad intelectual, y
- documentos que atestiguan la ausencia de antecedentes penales.

Documentos públicos de las compañías de la UE (sociedades u otras empresas):

- documentos relacionados con su personalidad jurídica y su representación;
- documentos relativos a la propiedad inmobiliaria;
- documentos relativos a los derechos de propiedad intelectual, y
- documentos que atestiguan la ausencia de antecedentes penales.

La simplificación de estos documentos públicos facilitará sin duda alguna la libre circulación de ciudadanos y empresas, al igual que impulsará en mayor medida el comercio dentro del mercado único y facilitará la obtención de este tipo de documentos por los ciudadanos de cada Estado miembro.

1.7 Considera que introducir hasta el nivel local de la administración pública un marco simplificado para la aceptación de determinados documentos públicos representa un importante instrumento político toda vez que:

- reduce costes en las empresas y la administración pública: según datos de 2010, casi el 30 % de las PYME lleva a cabo actividades de importación/exportación, mientras que el 2 % realiza inversiones directas en el extranjero. Además, cerca del 7 % de las PYME de la UE mantienen prácticas de subcontratación internacional, y un 26 % cuenta con clientes en otro Estado miembro ⁽³⁾;
- facilita la interacción con las administraciones públicas y reduce el coste a ciudadanos y empresas: el gasto medio anual en apostillas se eleva a 13,20 EUR. Se calcula que el coste que supone la obtención de apostillas a los ciudadanos y las empresas de la UE para su uso dentro de la Unión supera los 25 millones de euros. Además, también es considerable el coste, 16,50 EUR de promedio, que representa legalizar los documentos públicos no cubiertos por el Convenio de la Apostilla. Por lo demás, se calcula que las traducciones juradas tienen un coste medio de 30 euros por página: el importe de las traducciones juradas exigidas en caso de matrimonio transfronterizo se eleva a 120 EUR en la mayoría de los Estados miembros ⁽⁴⁾;
- al eliminarse la apostilla se consigue en los Estados miembros un ahorro neto de los costes que oscila entre 5 y 7 millones de euros, así como entre 500 000 y 1 millón de euros más a raíz de la eliminación de la legalización ⁽⁵⁾, y
- acabar con la discriminación indirecta que sufren los nacionales de otros Estados miembros respecto de los nacionales de un país en casos de índole transfronteriza en los que, por lo general, las autoridades nacionales no están familiarizadas con los requisitos relativos a los documentos públicos en el Estado miembro de origen, como ocurre con firmas, sellos y estampillas.

1.8 El CESE lamenta que las reformas en curso, en virtud de una propuesta encaminada a facilitar a los ciudadanos y las empresas el ejercicio de su derecho a la libre circulación dentro de la UE, lleguen veinte años más tarde que la proclamación de la ciudadanía de la UE y 42 años después del Convenio de La Haya. De hecho, la UE no ha avanzado a la par con el progreso tecnológico, lo que podría haber impulsado la reducción o eliminación de las cargas que soportan los ciudadanos y las empresas para ejercer su derecho a la libre circulación. El CESE destaca que el Sistema de Información del Mercado Interior es un instrumento importante al que se debe recurrir de manera más enérgica para permitir a los ciudadanos de la UE el ejercicio de sus derechos fundamentales.

1.9 Así pues, el CESE concluye que la recomendación política presentada por la Comisión Europea

- en favor de una medida legislativa que promueva la libre circulación de los ciudadanos y las empresas mediante la simplificación de los trámites administrativos relacionados con el uso y la aceptación de determinados documentos públicos en la UE,

⁽³⁾ SWD(2013) 144 final.

⁽⁴⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁾ *Ibidem*.

— complementada por una mejor cooperación administrativa entre los Estados miembros sobre la base del Sistema de Información del Mercado Interior y

apoyada en el uso autónomo de impresos estándar multilingües de carácter optativo en casos transfronterizos constituye una magnífica propuesta. Sin embargo, subraya que determinadas disposiciones de la propuesta pueden replanarse para reforzar en mayor medida los derechos de los ciudadanos de la UE en relación con la libre circulación, algo que, entre otras cuestiones, genera beneficios económicos mutuos a las empresas y los ciudadanos.

1.10 Recomendaciones del CESE

1.10.1 Por lo que respecta a los documentos de carácter público, los futuros ejercicios de simplificación deberán dirigirse a documentos públicos de relevancia, como los relacionados con la movilidad de los trabajadores dentro de la UE (algo fundamental para el desarrollo de las empresas y el comercio transfronterizo) o de las personas vulnerables, como las personas con discapacidades, siempre que estos documentos públicos no recaigan en el ámbito de acción de otras Directivas de la UE.

1.10.2 Tanto el ciudadano como la empresa deben gozar del máximo grado de seguridad en cuanto a la medida en que los documentos públicos quedan exentos de todas las formas de legalización o trámite similar, por lo que se modifica la definición de «duda razonable» recogida en la propuesta:

«2. «La duda razonable mencionada en el apartado 1 se refiere a:

- (a) la veracidad de la firma;
- (b) la calidad en que haya actuado el signatario del documento;
- (c) la identidad del sello o estampilla.»

1.10.3 En el supuesto de que un Estado miembro formulara una solicitud oficial relacionada con la duda razonable a las autoridades relevantes del Estado miembro donde se expidió el documento, aquel deberá informar explícitamente a la persona o la empresa sobre las razones por las que eleva dicha petición.

1.10.4 Es necesario lograr un sistema equilibrado para la asunción de responsabilidades a través de una evaluación comparativa anual por parte de la Comisión Europea que permita valorar en qué medida ejecutan los Estados miembros realmente la propuesta.

1.10.5 En caso de que se materializaran los beneficios previstos, una vez que el Sistema de Información del Mercado Interior se estabilizara, el periodo máximo de respuesta con arreglo al mecanismo de cooperación administrativa debería reducirse a dos semanas. De esta manera se enviaría un energético mensaje tanto a los ciudadanos como a las empresas en el

sentido de que la Unión está llevando verdaderamente a la práctica la ciudadanía de la UE, colocando a los ciudadanos en el centro de sus políticas.

1.10.6 El intercambio y transmisión de información y documentos por parte de los Estados miembros con arreglo a la propuesta refleja los principios de la Unión Europea en todo lo relacionado con la protección de datos.

2. Introducción

2.1 El Programa de Estocolmo de 2009, «Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano»⁽⁶⁾ subrayaba la importancia de hacer del concepto de ciudadanía de la Unión una realidad tangible y situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas de justicia de la Unión. El Plan de acción correspondiente⁽⁷⁾ confirma este mandato y asevera que un espacio judicial europeo que funcione correctamente «debe estar al servicio de los ciudadanos y las empresas con objeto de apoyar la actividad económica en el mercado único (...)». La Comisión Europea respondió a ello confirmando su compromiso de facilitar la libre circulación de documentos públicos dentro de la UE en su Informe sobre la Ciudadanía de 2010, y en diciembre de ese año presentó a los ciudadanos una visión concreta de su proyecto en el Libro Verde «Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil»⁽⁸⁾.

2.2 De manera paralela se introdujo el Acta del Mercado Único⁽⁹⁾, cuya finalidad estribaba en reforzar la confianza de los ciudadanos en el mercado interior y maximizar el potencial de este como motor de crecimiento de la economía de la Unión Europea. Esto exigía, entre otras medidas, eliminar los desproporcionados obstáculos que entorpecen el disfrute de las libertades del mercado interior a los ciudadanos y las empresas. El fomento de la movilidad de los ciudadanos y las empresas dentro de la UE es una de las piedras angulares del Acta del Mercado Único II⁽¹⁰⁾.

2.3 El Plan de acción de la Comisión Europea sobre el Derecho de sociedades europeo y el gobierno corporativo⁽¹¹⁾ se centra en apoyar a las empresas europeas y, especialmente, en ofrecerles una mayor seguridad jurídica para sus operaciones transfronterizas. La Agenda Digital para Europa⁽¹²⁾ hace referencia a la legislación propuesta en materia de identificación y firmas electrónicas⁽¹³⁾, que incluye la introducción de un marco regulador para unas instalaciones administrativas comunes relativas a la identificación electrónica de los ciudadanos y las empresas.

2.4 El reciente Plan de acción sobre emprendimiento 2020⁽¹⁴⁾, destaca que la reducción de una excesiva carga reguladora se mantiene en la cabecera del programa político de la Comisión Europea. El Plan de acción reclama la eliminación o la reducción en la medida de lo posible de la burocracia para todas

⁽⁶⁾ DO C 115 de 4.5.2010, p. 1.

⁽⁷⁾ COM(2010) 171 final.

⁽⁸⁾ COM(2010) 747 final.

⁽⁹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 573 final.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 740 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 784 final.

⁽¹³⁾ COM(2012) 238 final.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 795 final.

las empresas y, en particular, para las microempresas. Por consiguiente, la reducción de los trámites administrativos, la simplificación de los procedimientos de uso y aceptación transfronterizos de los documentos públicos entre Estados miembros y la armonización de las normas correspondientes contribuyen al conjunto de actividades dirigidas a la creación de una Europa de los ciudadanos y un mercado único eficiente para las empresas de la UE.

2.5 El Informe sobre la ciudadanía de la UE subraya que esta confiere a los ciudadanos nuevos derechos y oportunidades. El informe destaca que los derechos de las personas que viven en los Estados miembros están vinculados de manera muy estrecha a su derecho a circular y residir libremente en la Unión Europea: la posibilidad de ir y venir entre los Estados miembros de la UE, por períodos de mayor o menor duración, por motivos de trabajo, estudio, formación o negocios, o para efectuar compras en otro país. El Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013 presenta doce nuevas acciones en seis objetivos distintos, con el ánimo de eliminar más obstáculos y permitir a los ciudadanos disfrutar de sus derechos en la UE, incluido el derecho a circular y establecer una empresa libremente dentro de las fronteras de la UE. Estos objetivos ⁽¹⁵⁾ son:

- (01) suprimir los obstáculos para los trabajadores, los estudiantes y los trabajadores en prácticas;
- (02) reducir el papeleo;
- (03) proteger a las personas menos vulnerables;
- (04) eliminar los obstáculos que encuentran los ciudadanos de la UE por lo que respecta al comercio electrónico;
- (05) proporcionar información específica y accesible, y
- (06) lograr la participación de los ciudadanos de la Unión en la vida democrática de la UE.

2.6 Aunque el Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reforzaron los derechos de los ciudadanos de la Unión recogidos en el Tratado de Maastricht –incluido el derecho a circular y residir libremente en la UE–, el proceso administrativo en el que se apoya el uso de este derecho no ha sido objeto de una reforma acorde. Efectivamente, el marco jurídico sigue fragmentado en la UE ya que los Estados miembros continúan aplicando trámites administrativos como la presentación de una apostilla para certificar copias y traducciones, una formalidad basada en el Convenio de La Haya de 1961 cuya intención era facilitar la circulación entre fronteras internacionales. Este trámite no refleja el hecho de que la UE carece de fronteras y, por lo tanto, obstaculiza, en lugar de facilitar, el derecho de la ciudadanía de la UE a la libre circulación dentro de la Unión.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

2.7 Hoy por hoy, por ejemplo, los ciudadanos que se mudan a otro Estado miembro han de consagrar mucho tiempo y dinero para garantizar la autenticidad de los documentos públicos del Estado miembro de origen. Es un hecho reconocido que las empresas y los ciudadanos se beneficiarán sin duda alguna de un marco normativo coherente y transparente por el que se registrarán determinados documentos públicos esenciales para el flujo de bienes, servicios y personas en el interior de la UE y en el mercado único.

2.8 La UE no ha avanzado a la par con un progreso tecnológico que podría impulsar la reducción o eliminación de las cargas que soportan los ciudadanos y las empresas para ejercer su derecho a la libre circulación. El CESE comprende que el Sistema de Información del Mercado Interior, una aplicación basada en la web que permite a las autoridades nacionales, regionales y locales comunicarse rápida y fácilmente con sus homólogos en el extranjero, constituye una plataforma adecuada de la TIC que facilitará la cooperación administrativa una vez que se ponga en práctica la propuesta. Este Sistema de Información del Mercado Interior servirá también de importante repositorio de modelos de los documentos públicos nacionales de uso más frecuente dentro de la UE, con su traducción a todos los idiomas oficiales de la Unión, para ayudar a aquellas autoridades que no dispongan de los conocimientos lingüísticos suficientes para evaluar la corrección o la calidad de la traducción del documento público que se les presente ⁽¹⁶⁾.

2.9 El CESE lamenta que las reformas en curso, que atienden a una propuesta para facilitar a los ciudadanos y las empresas el ejercicio de su derecho a la libre circulación dentro de la UE, lleguen veinte años más tarde que la proclamación de la ciudadanía de la UE y 42 años después del Convenio de La Haya.

3. Aspectos jurídicos de la propuesta

A continuación se expone la posición del CESE ante las principales características de la propuesta.

3.1 Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

3.1.1 El CESE coincide en que la definición de «documento público» que figura en el apartado 1 del artículo 3 de la propuesta incluye los importantes documentos públicos relacionados con los derechos de la UE de los ciudadanos y empresas de la Unión.

3.1.2 Sin embargo, el CESE subraya que los documentos públicos recogidos en la propuesta han de ser los primeros de una serie de documentos que deberán someterse a un proceso de simplificación encaminado a impulsar la movilidad dentro de la UE, las actividades transfronterizas y el funcionamiento del mercado único de la Unión.

⁽¹⁶⁾ El Reglamento (UE) n.º 1024/2012 de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior, publicado en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 2012, ofrece un elevado nivel de flexibilidad para la futura ampliación de la Información del Mercado Interior a los actos de la Unión no incluidos aún en el anexo (art. 4 del «Reglamento IMI»), sobre la base de los proyectos piloto emprendidos por la Comisión y la evaluación de sus resultados, incluidas las cuestiones relacionadas con la protección de datos y las funciones eficaces de traducción.

3.1.3 El CESE resalta que, por lo que respecta a los documentos de carácter público, los futuros ejercicios de simplificación deberán dirigirse a importantes documentos públicos como los relacionados con la movilidad de los trabajadores dentro de la UE (algo fundamental para el desarrollo de las empresas y el comercio transfronterizo) o de las personas con discapacidades, siempre que estos documentos públicos no recaigan en el ámbito de acción de otras Directivas de la UE. Entre estos documentos cabría mencionar, por ejemplo, los certificados de acreditación académica nacionales y los documentos públicos relativos a la seguridad social.

3.2 Exención de la legalización, simplificación de otros trámites y solicitudes de información

3.2.1 El CESE hace hincapié en que los actuales requisitos que exigen la presentación de una apostilla siguen los procedimientos internacionales y, por lo tanto, no reflejan la evolución de la UE como mercado único. Hay cerca de 12,5 millones de ciudadanos de la UE residiendo en otro Estado miembro distinto del suyo, y más de 380 000 microempresas y PYME de la UE con prácticas de subcontratación transfronteriza en otros Estados miembros que se enfrentan continuamente con papeleo y trámites burocráticos innecesarios a la hora de desplazarse de un Estado miembro a otro, o de ejercer actividades comerciales transfronterizas. Se trata de una situación que no refleja la Unión Europea sin fronteras.

3.2.2 Así pues, el CESE coincide con el objetivo de la propuesta de la Comisión Europea de eximir a los documentos públicos de los requisitos jurídicos y administrativos en vigor en los Estados miembros. El CESE considera que estamos ante la primera fase de un programa continuo para la simplificación de los documentos públicos.

3.2.3 El CESE se muestra de acuerdo en la necesidad de introducir disposiciones para garantizar el nivel necesario de comprobación en caso de duda razonable. El CESE admite que se darán casos que harán imprescindible la coordinación administrativa entre los Estados miembros para garantizar la autenticidad de un documento público o de su copia certificada.

3.2.4 El CESE apoya enérgicamente el principio de que tanto el ciudadano como la empresa deben gozar del máximo grado de seguridad en cuanto a la medida en que los documentos públicos quedan exentos de todas las formas de legalización o trámite similar. Esta seguridad permitirá al ciudadano o a la empresa planificar de antemano sus actividades y, de ese modo, asegurarse de que obtienen verdaderamente las ventajas y beneficios, tangibles e intangibles, que se recogen en la evaluación de impacto de la Comisión Europea ⁽¹⁷⁾.

3.2.5 El CESE señala que, en el marco del sistema actual, el 99 % de las cerca de 1 400 000 apostillas que se presentan por actividades dentro de la UE, no presentan problemas. Por consiguiente, el CESE cree que la medida presentada por la Comisión Europea en relación con la cooperación administrativa (basada en el sistema IMI en caso de duda razonable sobre la autenticidad de documentos públicos basados en impresos multilingües) debe traducirse en una mejora de los resultados.

3.2.6 El CESE recomienda, al objeto de eliminar toda incertidumbre, que se imprima un carácter inequívoco a la definición de «duda razonable» presentada en la propuesta de la Comisión Europea. A este respecto, el CESE propone la siguiente modificación:

«2. La duda razonable mencionada en el apartado 1 se refiere a:

- (a) la veracidad de la firma;
- (b) la calidad en que haya actuado el signatario del documento;
- (c) la identidad del sello o estampilla».

3.2.7 En el supuesto de que, al plantearse una duda razonable y atendiendo a esta nueva definición, un Estado miembro formulara una solicitud oficial a las autoridades relevantes del Estado miembro donde se expidió el documento, aquel deberá informar explícitamente a la persona o la empresa sobre las razones por las que eleva dicha petición.

3.2.8 El CESE confía en que, una vez que se aplique el sistema IMI en todos los Estados miembros, que la elaboración periódica de informes sobre los progresos realizados muestre que el sistema es estable y funciona correctamente, y que el personal en los Estados miembros ha adquirido los conocimientos necesarios, las solicitudes de coordinación administrativa entre Estados miembros serán mucho más eficaces que el período máximo de un mes establecido en la propuesta. Por lo tanto, el CESE recomienda que, en caso de que los resultados mostraran unas mejoras tan significativas, la Comisión Europea deberían reducir el período máximo propuesto a dos semanas. Esta revisión enviaría un enérgico mensaje tanto a los ciudadanos como a las empresas en el sentido de que la Unión está llevando verdaderamente a la práctica la ciudadanía de la UE, colocando a los ciudadanos en el centro de sus políticas.

3.2.9 El CESE otorga importancia a la necesidad de lograr un sistema equilibrado para la asunción de responsabilidades que valore en qué medida ejecutan los Estados miembros realmente la propuesta. El CESE recomienda que la Comisión Europea haga todos los años una evaluación comparativa del rendimiento de los Estados miembros en términos de ejecución.

3.3 Cooperación administrativa

El CESE está de acuerdo en que el Sistema de Información del Mercado Interior (artículo 8) debe utilizarse en casos en los que las autoridades de un Estado miembro alberguen dudas razonables sobre la autenticidad de un documento público, o su copia certificada, que no puedan resolverse por otros medios (artículo 7). El Comité también coincide en que los Estados miembros deberán designar, por lo menos, una autoridad central, y que la designación de todas las autoridades centrales y sus datos de contacto deberán ser comunicados a la Comisión (artículo 9), así como que las autoridades centrales dispensarán asistencia en relación con las solicitudes de información de conformidad con el artículo 7 y deberán adoptar cuantas medidas adicionales sean necesarias para facilitar la aplicación de este Reglamento (artículo 10).

⁽¹⁷⁾ SWD(2013) 144 final.

3.4 *Impresos estándar multilingües de la Unión*

El Comité se muestra de acuerdo en que los impresos estándar multilingües de la Unión relativos al nacimiento, la defunción, el matrimonio, la unión registrada y la personalidad jurídica y la representación de una sociedad o empresa se establezcan en los anexos (artículo 11) y que estos impresos deberán estar a disposición de los ciudadanos y de las sociedades o empresas como alternativa a los documentos públicos nacionales, con la fecha de expedición y la firma y sello de la autoridad expedidora (artículo 12). El CESE también coincide en que la Comisión deberá elaborar directrices detalladas para la utilización (artículo 13) de estos impresos estándar y desarrollar sus versiones electrónicas (artículo 14), así como que los impresos deberán tener el mismo valor probatorio formal que los documentos públicos equivalentes, y deberán ser aceptados por las autoridades de los Estados miembros sin necesidad de trámites (artículo 15).

3.5 *Relaciones con otros instrumentos*

El CESE concuerda en que este Reglamento no deberá prejuzgar el uso de otro sistema de cooperación administrativa establecido por él (artículo 16) ni afectar a la aplicación de los convenios internacionales de los que sean parte uno o más Estados miembros, sino que primará sobre los convenios celebrados por estos en la medida en que dichos convenios versen sobre las materias

reguladas por el Reglamento (artículo 18). El Comité también se muestra de acuerdo en la inclusión de un texto estándar, como pone de manifiesto el artículo 17.

3.6 *Disposiciones generales y finales*

3.6.1 El CESE coincide en que el intercambio y la transmisión de información y documentos por parte de los Estados miembros perseguirán el objetivo de permitir comprobar la autenticidad de los documentos públicos mediante el Sistema de Información del Mercado Interior (artículo 19). Igualmente, también está de acuerdo en que los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión la designación de las autoridades centrales, así como de toda modificación posterior de dicha información, y que la Comisión deberá poner la información a disposición del público (artículo 20). Por último, el CESE coincide en que la Comisión deberá presentar, al menos cada tres años, un informe al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (artículo 21).

3.6.2 El CESE hace hincapié en que el artículo 19, titulado «Protección de datos», ha de garantizar que el intercambio y la transmisión de información y documentos por parte de los Estados miembros con arreglo a la propuesta reflejan los principios de la Unión Europea en todo lo relacionado con la protección de datos.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos»

[COM(2012) 669 final]

(2013/C 327/12)

Ponente: **Mário SOARES**

Coponente: **Pavel TRANTINA**

El 20 de noviembre 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 - Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos

COM(2012) 669 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 154 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE), de manera general, respalda la iniciativa de la Comisión, sobre todo porque representa un esfuerzo por combatir el desempleo juvenil, pese a que considera que el contenido de la Comunicación no está a la altura de la ambición manifestada en el título «Un nuevo concepto de educación».

1.2 La crisis económica y social actual está limitando las opciones presupuestarias de los países de la Unión Europea, muy en particular, las de aquellos sujetos a programas de ajuste fiscal, situación que se ve agravada por la reducción del presupuesto de la propia Unión. El CESE advierte del riesgo de que los recortes que se están realizando en los presupuestos de educación transformen las iniciativas y propuestas que se estiman necesarias en meras declaraciones de buenas intenciones.

1.3 Consciente de los déficits importantes que existen de hecho en los sistemas educativos y que urge superar, así como de las dificultades en la relación que une el mundo de la escuela y el del trabajo, y que es preciso mejorar, el CESE formula las siguientes recomendaciones.

Recomienda a las instituciones europeas:

1.3.1 que revisen los mecanismos de recogida, presentación e interpretación de los datos sobre la educación y la formación para que sean transparentes y comparables;

1.3.2 que revisen asimismo los procesos educativos europeos en curso y los diversos instrumentos con que se cuenta, en particular las Normas y Directrices Europeas en materia de Garantía de la Calidad (ESGQA, por sus siglas en inglés);

1.3.3 que las medidas que se proponen ahora se incorporen a otras iniciativas destinadas a la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, en concreto el plan de acción «Juventud en Movimiento» para promover el empleo y emprendimiento;

1.3.4 que garanticen que el próximo presupuesto de la Unión incluya los importes necesarios para financiar la totalidad del programa, en particular la iniciativa para el empleo juvenil aprobada recientemente.

Recomienda a los Estados miembros:

1.3.5 que revisen y/o actualicen, con la vista puesta en el futuro, las políticas de empleo y de servicios públicos de calidad, partiendo del convencimiento de que, para alcanzar plenamente los objetivos que se asignan a la educación, la inversión en este sector debe ir acompañada de políticas laborales, sociales y económicas que apoyen el crecimiento sostenible y el bienestar, al mismo tiempo que garantizan la plena participación de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil en este proceso;

1.3.6 que fomenten la integración en las políticas y los programas de enseñanza de la adquisición de aptitudes emprendedoras que, independientemente del aprendizaje en la escuela, podrían completarse, cuando fuera oportuno, con un aprendizaje en las empresas así como promoviendo la participación de las empresas en iniciativas impulsadas desde la escuela;

1.3.7 que promuevan la integración en la escuela de sistemas de educación y formación en alternancia, que combinen la enseñanza presencial con la experiencia en el lugar de trabajo, sensibilizando a las autoridades educativas y las empresas sobre la importancia de estas iniciativas;

1.3.8 que revisen con carácter de urgencia la relación que existe entre la educación y la formación profesionales y el mundo del trabajo para mejorar la comprensión de las posibles deficiencias y organizar una formación profesional que responda realmente a las necesidades del mercado laboral;

1.3.9 que garanticen a todo el mundo las condiciones indispensables para el aprendizaje permanente y la mejora de la formación (reciclaje y perfeccionamiento), consagrando de hecho el derecho a una formación de calidad a lo largo de toda la vida;

1.3.10 que reconozcan y valoricen, de manera creativa e innovadora, la educación no formal, aumentando la visibilidad de las competencias adquiridas fuera del sistema formal y facilitando la complementariedad entre el aprendizaje formal y el no formal, al tiempo que fomentan la igualdad de oportunidades;

1.3.11 que adopten normas y principios comunes que permitan definir los criterios de calidad de los sistemas que garanticen el reconocimiento y la validación de los aprendizajes no formales;

1.3.12 que inviertan en la formación y contratación de buenos profesores, asegurándose de que se respeta el equilibrio de género en su contratación, que mejoren su formación académica y profesional y que creen las condiciones de trabajo, de remuneración y de carrera adecuadas para hacer esta profesión más atractiva para las generaciones más jóvenes;

1.3.13 que se planteen los presupuestos de educación y formación como una inversión de futuro y una necesidad continua para poder cumplir con la obligación de garantizar una educación pertinente y de calidad para todos y todas, evitando los recortes que afecten de forma negativa al cumplimiento de esta obligación;

1.3.14 que involucren a todas las partes interesadas (organizaciones juveniles y comunitarias, escuelas, profesores, padres y responsables de la educación, empresas y sindicatos, entre otras) en la elaboración y el seguimiento de las políticas educativas y en el diagnóstico de posibles problemas, así como también en la tarea de educar, formar e integrar a los jóvenes en la sociedad, estableciendo objetivos claros, evaluaciones regulares y recursos suficientes para que sean sostenibles.

Recomienda a los interlocutores sociales:

1.3.15 que asuman sus responsabilidades y apliquen correctamente el marco de acción en favor del empleo juvenil adoptado en el programa de trabajo conjunto 2012-2014, haciendo hincapié en el vínculo que existe entre la educación, las expectativas de los jóvenes y las necesidades del mercado de trabajo, a la vez que tienen en cuenta la transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral con el objetivo de aumentar los niveles de empleo generales.

2. Introducción

2.1 La educación ha ocupado muchas veces una posición central en las reflexiones del CESE, por lo que el Comité se felicita de la Comunicación la Comisión en la que se afirma

que «la inversión en educación y formación es esencial para promover la productividad y el crecimiento económico»⁽¹⁾, al tiempo que comparte la preocupación reflejada en el documento sobre los importantes cambios que se están registrando en los mercados de trabajo europeos, y que refuerzan la necesidad de revisar los sistemas de enseñanza a fin de superar sus fallas o carencias.

2.2 El CESE ha contribuido con un elevado número de dictámenes⁽²⁾ al reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental. En todos ellos defendía que el principal objetivo de la educación sigue siendo la formación de ciudadanos libres, dotados de espíritu crítico, autónomos y capaces de contribuir al desarrollo de la sociedad en la que viven, conscientes de que comparten unos valores y una cultura.

2.3 El CESE está persuadido de que en la formación de los profesores habría que prestar atención a las aptitudes de comunicación modernas, que deberían contribuir a dar mayor relevancia e interés a la vida en la escuela⁽³⁾.

2.4 El CESE asimismo coincide con la necesidad urgente de encontrar respuestas políticas coherentes y transversales a algunos temas clave: la persistencia de una elevada tasa de abandono escolar en Europa, la baja participación de los trabajadores en la formación permanente, los millones de mujeres y hombres que mantienen bajos niveles de escolaridad todavía, el dominio insuficiente de la lectura en los menores de 15 años y el desempleo juvenil masivo en algunos países de la UE.

2.5 No obstante, el CESE teme que el valor de todas estas iniciativas propuestas en la Comunicación choque frontalmente con la realidad de los países europeos en crisis. Los recortes presupuestarios, en particular cuando se recortan recursos destinados a la educación y la formación, pueden poner en entredicho la corrección de las desigualdades de partida y la promoción de una educación de calidad para todos y todas⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 669 final.

⁽²⁾ DO C 161, 6.6.2013, p. 67-72; DO C 161, 6.5.2013, p. 27-34; DO C 11, 15.1.2013, p. 8-15; DO C 299, 4.10.2012, p. 97; DO C 191, 29.6.2012, p. 103; DO C 76, 14.3.2013, p. 1; DO C 181, 21.6.2012, p. 154; DO C 143, 22.5.2012, p. 94; DO C 181, 21.6.2012, p. 143; DO C 68, 6.3.2012, p. 11; DO C 318, 29.10.2011, p. 50; DO C 68, 6.3.2012, p. 1; DO C 318, 29.10.2011, p. 142; DO C 318, 29.10.2011, p. 1; DO C 132, 3.5.2011, p. 55; DO C 21, 21.1.2011, p. 66; DO C 255, 22.9.2010, p. 81; DO C 318, 23.12.2009, p. 113; DO C 128, 18.5.2010, p. 10; DO C 224, 30.8.2008, p. 100; DO C 204, 9.8.2008, p. 95; DO C 151, 17.6.2008, p. 45; DO C 218, 11.9.2009, p. 85; DO C 151, 17.6.2008, p. 41.

⁽³⁾ Survey of Schools: ICT in Education (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/51275>).

⁽⁴⁾ El informe de Seguimiento de la Educación para Todos 2012 de la Unesco, luego de denunciar el estancamiento en el cumplimiento de los objetivos de la EFA concluye que, para poder rendir cuentas positivas a la ciudadanía, los sistemas educativos deben de contar con fondos suficientes y sostenibles. Por su parte, la OCDE declaró recientemente que una educación pública centrada en la calidad y la igualdad es el mejor método para que los gobiernos no solo ahorren dinero sino que además estén seguros de estar invirtiéndolo bien. No obstante, deberá involucrarse a las personas más desfavorecidas porque solo así se podrá hablar de un sistema educativo de calidad. El-OCDE, Conferencia "Quality and Dialogue Key to Public Education", 4 de febrero de 2013.

2.6 Aunque la responsabilidad de la educación sea competencia de los Estados miembros, la Unión Europea tiene también un papel importante que desempeñar ya sea con el Método Abierto de Coordinación entre los diferentes Ministerios de Educación o mediante mecanismos de recopilación de datos a nivel europeo, así como a través de diferentes iniciativas educativas europeas como Bolonia, Copenhague, el Comunicado de Brujas, el Sistema de Transferencia de Créditos (ECTS), el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET), el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) y las Normas y Directrices Europeas en materia de Garantía de la Calidad (ESGQA) ⁽⁵⁾.

2.7 Son legítimas la preocupación que manifiestan muchos sectores de la sociedad civil por la inadecuación entre las competencias actuales de los jóvenes y las necesidades de las empresas, así como por la difícil transición entre la escuela y el trabajo o entre el desempleo y el empleo; ello hace que sea importante superar esta inadecuación. Por consiguiente, el CESE se congratula, en particular, de la decisión de la Comisión Europea de compartir de manera reforzada, con el mundo de la educación y del empleo, iniciativas y acciones conjuntas que faciliten la transición de la escuela al trabajo, reduzcan los obstáculos a la movilidad en la UE, mejoren de manera positiva el funcionamiento del mercado de trabajo y garanticen la igualdad de oportunidades. El CESE exhorta a la Comisión y a los Estados miembros a avanzar por esa vía, preservando el modelo social europeo y fortaleciendo la cohesión social.

2.8 El CESE acoge con satisfacción el nuevo marco de acción en favor del empleo juvenil elaborado por los interlocutores sociales como parte fundamental de su programa de trabajo conjunto 2012-2014, que fue presentado por primera vez en la Cumbre Social Tripartita del 14 de marzo de 2013.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité se congratula de que la Comisión preste una atención especial a combatir el desempleo juvenil en cuatro ámbitos clave: una educación y formación profesional de elevada calidad, la inclusión de una formación en el lugar de trabajo con períodos de prácticas, la incorporación de la formación de aprendices y modelos de aprendizaje dual de calidad y la promoción de las asociaciones, con objeto de poder alcanzar un objetivo común.

3.2 El título de la Comunicación sugiere una ambición que el contenido no refleja, probablemente porque la Comisión ha querido centrar su reflexión en un objetivo único. Con todo, el Comité considera que podría haber ido más lejos en la reflexión y haber abordado cuestiones y retos tan apremiantes como la evolución demográfica actual en Europa, la cuestión de la energía y las migraciones, que exigirían respuestas bastante

más complejas. Del mismo modo, en el futuro deberían tenerse en cuenta otras consideraciones como las que recientemente hicieron públicas las Naciones Unidas y la Unesco ⁽⁶⁾.

3.3 Habida cuenta de la propuesta de la Comisión, el Comité llama la atención sobre el riesgo que entraña considerar la educación como un mero instrumento para el desarrollo de aptitudes centradas de forma exclusiva en el mundo del trabajo y destinadas a aumentar la empleabilidad ⁽⁷⁾. El CESE señala una vez más que está convencido de que la empleabilidad depende no solo de la adquisición de aptitudes básicas y de experiencia práctica, sino también de cualidades y aptitudes como la ciudadanía activa, el desarrollo personal y el bienestar. Por consiguiente, aunque la empleabilidad pueda considerarse un objetivo que debe alcanzarse en el marco de la reevaluación de la educación, no debe interpretarse en sentido demasiado restringido.

3.4 El CESE recuerda que, para alcanzar plenamente los fines asignados a la educación, la inversión en este sector tiene que ir acompañada de políticas laborales, sociales y económicas de apoyo al crecimiento sostenible y al bienestar. El CESE ya ha recomendado con anterioridad a la UE y los Estados miembros, en especial en el contexto de la crisis, que revisaran o actualizaran, con la vista puesta en el futuro, las políticas de empleo y de servicios públicos de calidad, que se prestara atención a los grupos específicos (niños, personas con necesidades especiales, migrantes, etcétera), y que en todas esas políticas se incluyera la perspectiva de género y la plena participación de la sociedad civil organizada ⁽⁸⁾.

3.5 El hecho de reconocer que existe una cierta inadecuación entre las aptitudes que demanda hoy en día el mercado laboral y las que, por regla general, poseen los jóvenes y los trabajadores hace más urgente estrechar el vínculo que une al mundo educativo con el mundo del trabajo a fin de superar esta inadecuación, aunque asimismo haya que admitir que los períodos educativos y los períodos de trabajo no son, ni pueden ser, los mismos.

3.6 El CESE acoge con satisfacción la reciente decisión del Consejo Europeo de poner en marcha una «Garantía Juvenil», cuyo objetivo es garantizar que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua o un período de prácticas profesionales, dentro de los cuatro meses posteriores a la finalización de sus estudios o al quedar desempleados.

⁽⁶⁾ Doce expertos internacionales en educación iniciaron en la sede de la Unesco, París (12-14 de febrero de 2013), una revisión crítica de los informes más importantes elaborados por la organización sobre la educación en el siglo XX: el informe «Aprender a ser», de Edgar Faure (1972) y el informe de Jacques Delors, «La educación encierra un tesoro» (1996) – a la luz de los cambios sociales más recientes (<http://www.unesco.org>).

⁽⁷⁾ «Empleabilidad» y «creación de empleo» son dos expresiones que no significan lo mismo ni expresan el mismo concepto. Por lo que respecta a la creación de empleo, se trata de un fenómeno complejo en el que comparten responsabilidades el Estado, los empresarios y los trabajadores, lo que hace necesario el diálogo social y la negociación; la «empleabilidad» parece aludir casi exclusivamente a la responsabilidad individual de quien busca empleo.

⁽⁸⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 18.

⁽⁵⁾ Todas las siglas corresponden a la denominación en inglés.

3.7 Con todo, el CESE alerta del hecho de que los actuales niveles de desempleo afectan no solo a los jóvenes sino también a los trabajadores de más edad. Por tanto, se deberían aprovechar los conocimientos de estos trabajadores no solo para que ayuden a los jóvenes a integrarse en el mundo laboral, sino también para que transmitan los saberes acumulados gracias a sus diferentes experiencias.

3.8 El Comité lamenta que en esta Comunicación la Comisión haya perdido la oportunidad de reconocer el papel que la educación no formal puede desempeñar como complemento de la educación formal y hace hincapié en el llamamiento formulado por los participantes en el Simposio de Estrasburgo para establecer un proceso común a medio y largo plazo que impulse el reconocimiento de la educación no formal en Europa⁽⁹⁾.

4. Observaciones particulares

4.1 Aptitudes transversales y básicas

4.1.1 El CESE hace suya la afirmación de la Comisión, cuando esta señala que «hay que concentrar esfuerzos en el desarrollo de aptitudes transversales y, en particular, las relacionadas con el emprendimiento», pero considera que el primer paso debe ser que todos obtengan las aptitudes fundamentales o básicas. También está de acuerdo en que el aprendizaje de idiomas es importante para el empleo y exige una atención especial. En realidad, hay que tener en cuenta que un joven que haya adquirido buenas habilidades básicas y transversales (en particular: trabajar en equipo, dominar varios idiomas, saber utilizar herramientas informáticas, poder formarse una opinión y saber expresarse, participar en una toma de decisión, etc.) tendrá quizá menos dificultades para integrarse en el mercado de trabajo y tener éxito en el mundo de la empresa.

4.1.2 Las «aptitudes empresariales» que, con mayor exactitud, habría que denominar «aptitudes emprendedoras» son sin duda un elemento importante a condición de que no parezca que su único objetivo es crear empresas. Sin una actitud emprendedora se puede hacer poco en la vida, sobre todo en momentos difíciles como los actuales. Es por lo tanto bienvenida la integración de estas aptitudes en las políticas y los programas educativos.

4.1.3 Para crear un espíritu emprendedor, y con independencia de los programas de estudio, puede ser importante la posibilidad de realizar aprendizajes en las empresas o en alguna organización así como fomentar la participación de las empresas y las organizaciones en iniciativas impulsadas desde la escuela. La Comisión y los Estados miembros deberían determinar de modo más transparente qué significa «acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa» y fijar un conjunto coherente de indicadores que permitan realizar comparaciones en los diferentes niveles y evaluar los resultados, con la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil.

⁽⁹⁾ El simposio tuvo lugar entre el 14 al 16 de noviembre de 2011 y fue organizado conjuntamente por la Comisión Europea y el Consejo de Europa y algunas organizaciones de la juventud como el Foro Europeo de la Juventud, la asociación alemana *YiA NA Jugend für Europa* y *SALTO training and cooperation RC*. (http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Youth_Work/Policy/STATEMENT_Symposium_participants_160312.pdf).

4.1.4 No obstante, el Comité considera que el espíritu emprendedor solo podrá desarrollar todo su potencial si va acompañado de un espíritu de colaboración y de equipo que la educación también debería fomentar entre los niños y jóvenes.

4.1.5 La enseñanza de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM⁽¹⁰⁾) deben seguir mereciendo una atención especial en los sistemas de educación porque estas disciplinas constituyen todavía el centro de una sociedad dominada por las tecnologías y el desarrollo tecnológico y porque la demanda de trabajadores muy cualificados con conocimientos científicos de altura será cada vez mayor⁽¹¹⁾. Sin embargo, es importante que a estos temas se les dé un tratamiento más próximo y creativo y, por ende, más atractivo, que propicie asimismo un mejor y mayor equilibrio de género⁽¹²⁾.

4.1.6 En el documento no aparecen referencias a los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste sobre la ciencia, la investigación y sus actores (investigadores, académicos, universidades), ni sobre la fuga de cerebros que se está dando en varios países de la UE. El Comité se ha referido varios dictámenes⁽¹³⁾ a la importancia de avanzar hacia la realización del Espacio Europeo de la Investigación y ha afirmado que la libre circulación de los investigadores, los conocimientos científicos y la tecnología debía constituir la «quinta libertad» del mercado interior.

4.2 Aptitudes profesionales

4.2.1 El CESE comparte la preocupación expresada por la Comisión sobre la inadecuación entre la educación y el mercado de trabajo. De hecho, un sistema educativo desconectado del mercado de trabajo puede dar lugar a aptitudes incompletas y, lo que es peor, generar desempleo⁽¹⁴⁾. El CESE considera que es preciso prestar más atención a la revisión de la educación y la formación profesionales y mejorar la comprensión de los vínculos que existen entre la educación y la formación profesionales y el mundo laboral para que aquellas respondan realmente a las necesidades de este y destaca la importancia de la participación de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada para establecer una formación profesional que sea pertinente para el mercado de trabajo⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Sigla inglesa.

⁽¹¹⁾ Según el Cedefop, de aquí a 2020 la demanda de personas altamente cualificadas podrá aumentar en 16 millones y la de personas para empleos de cualificación medida en 3,5 millones, mientras que la demanda de personas con cualificaciones bajas podría reducirse en 12 millones.

⁽¹²⁾ Algunas experiencias realizadas en determinados Estados demuestran que es posible hacer más atractiva la enseñanza de las matemáticas.

⁽¹³⁾ DO C 95, 23.4.2003, p. 8; DO C 218, 11.9.2009, p. 8; DO C 306, 16.12.2009, p. 13; DO C 132, 3.5.2011, p. 39; DO C 318, 29.10.2011, p. 121; DO C 181, 21.6.2012, p. 111; DO C 299, 4.10.2012, p. 72; DO C 229, 31.7.2012, p. 60; DO C 44, 15.2.2013, p. 88; DO C 76, 14.3.2013, p. 43; DO C 76, 14.3.2013, p. 31; INT/688 SMA – *Missing measures* (ongoing).

⁽¹⁴⁾ La Recomendación revisada relativa a la Enseñanza Técnica y Profesional de la Unesco señala que «habida cuenta de los inmensos adelantos científicos, tecnológicos y socioeconómicos, ya logrados o previstos, que caracterizan el tiempo presente, y en particular de la mundialización y la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, la enseñanza técnica y profesional debería constituir un aspecto decisivo del proceso educativo en todos los países» (Unesco, 2001).

⁽¹⁵⁾ Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe, Berlín, 10-11 de diciembre de 2012.

4.2.2 La formación y la certificación de aptitudes en TIC son muy importantes para el mercado de trabajo, por lo que es necesario invertir en programas adecuados que garanticen estas aptitudes, en el nivel de la formación profesional y la educación superior, en especial en lo que respecta a las jóvenes. El Comité apoya la propuesta de un sello de calidad europeo para la industria, la formación y la certificación en el ámbito de las TIC.

4.2.3 El Comité reafirma el derecho de todas las personas a poseer una gama de conocimientos y capacidades que les permitan integrarse plenamente en la vida laboral y social. El derecho a una formación profesional no debe reconocerse únicamente a los jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo, sino a todos los trabajadores, para que puedan seguir actualizando sus conocimientos y respondiendo a los retos que plantean las transformaciones en curso. La empleabilidad no es sólo para los jóvenes.

4.2.4 El aprendizaje en el lugar de trabajo y, sobre todo, los sistemas en alternancia que combinan la enseñanza presencial con la experiencia en las empresas pueden desempeñar un papel importante a la hora de impulsar los cambios necesarios para crear empleo ⁽¹⁶⁾, pero deberán formar parte del sistema educativo, lo requiere una aclaración del papel de los diferentes actores. Es de vital importancia sensibilizar a las escuelas y las empresas sobre esta modalidad de aprendizaje ⁽¹⁷⁾.

4.3 Estimular un aprendizaje abierto y flexible

4.3.1 Reconocer que los paradigmas evolucionan a un ritmo nunca visto (de una sociedad industrial se ha pasado a una sociedad del conocimiento y se avanza hacia una sociedad que funciona en red) requiere un enfoque más creativo e innovador, que vincule los diferentes ámbitos de la vida y de actividad, reconozca y valore los éxitos alcanzados, tienda puentes entre la cultura, la educación general y la formación profesional y el mercado laboral, favorezca la complementariedad entre la educación formal y no formal, y fomente al mismo tiempo la igualdad de oportunidades.

4.3.2 Fomentar el aprendizaje tiene sentido siempre que se ofrezcan a los individuos las condiciones necesarias para ello y no se haga depender exclusivamente del esfuerzo que cada uno pueda y deba hacer. De otro modo, los sectores que ya de por sí están en desventaja o sufren mayor marginación seguirán siendo discriminados de manera colectiva. Por ello, el CESE constata con creciente preocupación que la participación en los programas de educación para adultos es muy deficitaria: la participación media de los adultos de la UE en el aprendizaje permanente es, según la Comisión, de un 8,9 % y en siete Estados miembros apenas llega al 5 %.

⁽¹⁶⁾ En la Comunicación se mencionan los siguientes sectores con potencial de crecimiento: las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), la sanidad, las tecnologías con baja emisión de carbono, los servicios a las personas, los servicios a las empresas, la economía marítima y los sectores ecológicos, o aquellos que, al atravesar una transformación importante, necesitan una mano de obra más cualificada.

⁽¹⁷⁾ La experiencia del sistema dual en Austria es un ejemplo de buenas prácticas que merecería que se analizaran en detalle las condiciones necesarias para su realización, así como los resultados que se han logrado hasta la fecha.

4.3.3 Es necesario mejorar los procedimientos –en la actualidad demasiado formales– para el reconocimiento de saberes adquiridos fuera de la escuela (educación no formal). También conviene subrayar que las decisiones deben ser producto de la concertación con los interlocutores sociales interesados y otras organizaciones de la sociedad civil y que debe ser el Estado el que garantice la calidad de ese reconocimiento. El reconocimiento de estos procedimientos puede contribuir de forma más eficaz a dar una mayor visibilidad, sobre todo entre los interlocutores sociales, a los beneficios de la educación no formal. Asimismo es importante facilitar información lo más amplia y fácil de comprender posible sobre las modalidades de reconocimiento y de validación de las aptitudes.

4.3.4 En una época con altas tasas de desempleo, sobre todo entre los jóvenes, la necesidad de replantearse de manera más abierta y flexible la adquisición de competencias constituye un reto fundamental, a medio y largo plazo, para Europa. Hacer frente a estos retos supone para los Estados miembros, entre otras cosas,

- a) garantizar a todo el mundo las condiciones necesarias para un aprendizaje permanente que permita aumentar las competencias y acceder a puestos de trabajo más cualificados, cumpliendo así el objetivo del «crecimiento integrador» de la Estrategia Europa 2020;
- b) garantizar a los jóvenes la posibilidad de acompañamiento por especialistas en orientación profesional;
- c) mejorar –con iniciativas concretas, innovadoras y creativas, en un diálogo social orientado por el consenso– la formación (reciclaje y perfeccionamiento) de quienes están en el mercado de trabajo o aspiran a incorporarse a él, pero cuya cualificación escolar o extraescolar es insuficiente; en estas iniciativas convendrá tener en cuenta la edad, la experiencia y los conocimientos de los trabajadores en cuestión;
- d) consagrar el derecho a una formación de calidad reconocida, fijando un número anual de horas de formación para todos los trabajadores, independientemente del nivel de cualificación y del tipo de contrato;
- e) promover la elaboración en las empresas de planes de desarrollo de competencias, preparados conjuntamente por los trabajadores y los empleadores, que tengan en cuenta las condiciones de las empresas, en particular las pymes, y que, por lo tanto, se ajusten a los acuerdos entre los interlocutores sociales a escala europea;
- f) apoyar las iniciativas destinadas a aumentar la visibilidad de las competencias adquiridas fuera del sistema formal, reforzar el reconocimiento del aprendizaje no formal y garantizar e impulsar su calidad.

4.3.5 El CESE apoya la intención de la Comisión de crear un Espacio Europeo de las Aptitudes y Cualificaciones para garantizar una mayor convergencia y transparencia en el reconocimiento de las aptitudes y las cualificaciones en la UE.

4.4 Apoyo a los profesores y educadores europeos

4.4.1 El CESE, al igual que se afirma en la Comunicación, reconoce el papel esencial de los profesores y los educadores para mejorar el aprendizaje y ayudar a los niños y jóvenes a desarrollar las aptitudes que necesitan para afrontar los retos de la globalización. Por lo tanto, invertir en la formación y contratación de profesores y educadores de calidad parece una estrategia imprescindible y positiva.

4.4.2 Ahora bien, decir que los docentes y los educadores de calidad pueden marcar la diferencia no significa aceptar que por sí sola la docencia determine el aprendizaje de los alumnos o subestimar el contexto socioeconómico en el cual se desarrolla.

4.4.3 En un contexto de cambios económicos, sociales y tecnológicos profundos y de gran alcance es urgente considerar la profesión docente un elemento clave para fomentar una educación de alta calidad, capaz de adaptarse a las exigencias de nuestra época, razón por la cual mejorar la calidad de la formación académica y profesional del profesorado, establecer condiciones de remuneración y de carrera apropiadas y aumentar el atractivo de la profesión entre los jóvenes son cuestiones vitales para alcanzar ese objetivo. Es también muy importante asegurar un mayor equilibrio de género en la contratación del profesorado.

4.4.4 El Comité hace notar que, a la hora de contratar educadores, es deseable integrar un elemento de diversidad, especialmente respecto del origen étnico, la cultura, la religión, la edad, etc. Además, en un contexto de libre circulación de las personas y de migraciones, es particularmente importante reforzar los conocimientos lingüísticos y las habilidades de comunicación intercultural, tanto entre los niños y los jóvenes como en el cuerpo docente, con el fin de mejorar la cooperación incluso aunque las lenguas maternas sean diferentes. Los profesores deben tener la formación necesaria para poder trabajar con alumnos que se encuentran en situación de abandono escolar o de necesidad, de exposición a la exclusión, o en zonas de riesgo social. Por consiguiente, son necesarios profesores capaces de integrarse en un ambiente de aprendizaje multicultural y polifacético ⁽¹⁸⁾.

4.5 Financiación de la educación

4.5.1 El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de prestar mayor atención a la financiación de la educación y entablar un debate con los actores más relevantes sobre los beneficios de la inversión en la educación ⁽¹⁹⁾. Respaldada asimismo la intención de estudiar con los interlocutores

⁽¹⁸⁾ DO C 151 de 17.6.2008, p. 41; DO C 218 de 11.09.2009, p.85.

⁽¹⁹⁾ La Unesco publicó un nuevo estudio en el que analiza las contribuciones de las empresas y fundaciones privadas a la educación, en el que se demuestra que apenas ascienden a un total de 683 millones de dólares estadounidenses al año. Para tener una idea de la magnitud de esta cifra, puede decirse que equivale a un 0,1 % de las dos mayores empresas petroleras del mundo y es igual al precio de dos aviones Airbus A380. De hecho, es una contribución mínima en comparación con los 16 000 millones necesarios cada año para garantizar el acceso a la escuela primaria a todos los niños. Presentación en el Foro de Davos, 23 de enero de 2013.

sociales las opciones para aumentar el nivel de la oferta de formación de calidad en el lugar de trabajo.

4.5.2 El Comité considera positivo que los Estados miembros promuevan debates nacionales sobre los mecanismos de financiación sostenibles para la educación y la formación. No obstante, pese a la atención que se presta a este tema, en muchos Estados miembros se están reduciendo los fondos destinados a la educación y la formación ⁽²⁰⁾. El CESE destaca la importancia de que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil participen de manera amplia y permanente en todo el proceso. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos orientados a lograr la participación del sector privado en la cofinanciación del sector educativo, sobre todo la educación y la formación profesionales, pero al mismo tiempo recomienda establecer criterios claros sobre responsabilidad compartida en estos casos entre los diferentes sectores (público, privado y otros). Esto no puede implicar que el Estado quede exonerado de la responsabilidad que entrañan las obligaciones nacionales e internacionales contraídas para garantizar una financiación adecuada y una educación de calidad para todos y todas ⁽²¹⁾.

4.5.3 El Comité reitera con convicción la importancia que tienen para la movilidad de los jóvenes programas como Erasmus, Erasmus Mundus y «La juventud en acción», cuya contribución al desarrollo personal y a las cualificaciones y aptitudes de los jóvenes ha sido reconocida sin excepciones. Para ello, su financiación debe reforzarse en el nuevo Marco Financiero Plurianual, así como mejorar el procedimiento de selección de los participantes, con el fin de garantizar a todo el mundo las mismas oportunidades, equitativas, iguales y efectivas, fomentando, a través de programas, que ciertos grupos de riesgo específicos tomen parte en estas iniciativas y aportando soluciones para superar los obstáculos en cuanto a recursos financieros o cualificación a que se enfrentan un buen número de estudiantes y de jóvenes.

4.6 Asociaciones

4.6.1 El CESE coincide con la Comisión en la importancia de reforzar la colaboración con los diferentes actores y grupos sociales en el ámbito de la educación y la formación; las asociaciones permiten un intercambio de experiencias enriquecedor y brindan la oportunidad de incluir en el proceso educativo a personas que puede ofrecer y/o actualizar competencias específicas, en particular las que busca el mercado laboral.

4.6.2 El CESE subraya la importancia de hacer participar a todas las partes interesadas (organizaciones juveniles y comunitarias, escuelas, enseñantes, padres y tutores, empresas y sindicatos, órganos de poder regional y local y otras autoridades públicas nacionales) en la vida escolar y de establecer objetivos

⁽²⁰⁾ Informe Eurydice «Funding of Education in Europe 20-2012. The Impact of the Crisis» (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/147EN.pdf).

⁽²¹⁾ El compromiso de garantizar una educación de calidad para todo el mundo se recoge en todas las constituciones nacionales y, a nivel internacional, en la Declaración final de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Unesco, Jomtien, 1990) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (NU, Nueva York, 2000), de los que todos los países de la UE son signatarios.

claros, realizar evaluaciones regulares y asignar recursos suficientes para garantizar que sean sostenibles. El CESE confía en que el programa Erasmus para Todos sirva realmente para apoyar, incentivar y promover asociaciones que contribuyan a garantizar la calidad educativa y la igualdad de oportunidades. La educación, como actividad integral que es, requiere un elevado nivel de orientación profesional, en conjunción con servicios de asesoría profesional. Además, conviene difundir las buenas prácticas seguidas en muchas escuelas que por las tardes se transforman en centros de actividades culturales, de reuniones y de formación continua, que proponen una oferta adaptada a las distintas generaciones y las distintas categorías sociales.

4.6.3 El CESE reconoce el valor de las asociaciones de jóvenes en la dinámica de participación de la juventud y su contribución para resolver los enormes problemas que les afectan

hoy en día. Entre estos problemas sobresale, sin lugar a dudas, el desempleo juvenil, cuyas tasas extremadamente altas son absolutamente inaceptables. Establecer con estas organizaciones asociaciones para permitan el desarrollo de aptitudes generales como la organización, la comunicación, el liderazgo, el sentido de la iniciativa, el conocimiento de lenguas extranjeras, entre otras, puede resultar una estrategia positiva siempre que se garanticen también los recursos necesarios para su funcionamiento ⁽²²⁾.

4.6.4 El CESE apoya la idea de crear sistemas de garantía para la juventud en los Estados miembros, financiados por un fondo específico dentro del marco financiero plurianual, aunque considera que la cantidad de 6 000 millones de euros es claramente insuficiente, habida cuenta de que parte de este dinero procede del Fondo Social Europeo.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ Un informe de la Universidad de Bath/GHK 2012 demostró el impacto de la educación formal en la empleabilidad de los jóvenes y la importancia que las organizaciones juveniles pueden tener en este proceso.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados

[COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD)]

(2013/C 327/13)

Ponente: **Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

El 15 de enero de 2013, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados

COM(2012) 788 final — 2012/0366 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de marzo de 2013.

En su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 173 votos a favor, 52 en contra y 28 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 La base jurídica del proyecto legislativo propuesto por la Comisión Europea es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TUE) ⁽¹⁾. Por tanto, el objetivo que supuestamente persigue este proyecto normativo es la aproximación de las disposiciones legales aplicables a los productos del tabaco, con el fin de velar por el correcto funcionamiento del mercado interior. En el apartado 3.9.1 de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva se especifica que la elección de esta base jurídica fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para la Directiva 2001/37/CE ⁽²⁾ y que, por tanto, esta misma base es adecuada para la presente propuesta, en la búsqueda de un nivel de protección elevado de la salud de la población frente a los riesgos del tabaco.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge, en principio, con satisfacción esta base jurídica a la luz de los objetivos de la propuesta, objetivos que el CESE comparte plenamente y que, en particular, pretenden evitar que las personas empiecen a fumar, especialmente los jóvenes. Sin embargo, el CESE señala que en algunas ocasiones, por ejemplo en la Comisión de Asuntos Jurídicos de Parlamento Europeo, se han expresado dudas sobre esta base jurídica ateniéndose, en

concreto a que el objetivo perseguido puede ser alcanzado de forma suficiente por los Estados miembros.

1.3 El CESE coincide plenamente con la Comisión Europea en que el derecho a la salud debe quedar por encima de cualquier consideración económica. En este campo, el CESE se posiciona firmemente a favor de impulsar planes y campañas públicas de educación y de sensibilización respecto a las graves consecuencias que acarrea a la salud el hecho de fumar. Sin embargo, sigue habiendo escepticismo sobre si las medidas propuestas ayudan al abandono progresivo del hábito de fumar. En consecuencia, el CESE recomienda que la medida sometida a examen se complete y se refleje muy claramente la importancia a escala europea de las estrategias educativas y de asesoramiento en colegios y escuelas secundarias, de modo que cada niño o joven pueda ser informado de modo correcto, completo y periódicamente sobre la verdad del tabaco y sus efectos nocivos, y sobre los efectos cancerígenos de la exposición al humo de tabaco ambiental (HTA) ⁽³⁾.

1.4 El Comité reconoce que, en toda la UE, una cantidad considerable de puestos de trabajo correrá peligro en todos los sectores de la cadena de valor de la agricultura, la producción, el empaquetado y la venta de tabaco y productos afines. El CESE pide que se preste toda la atención necesaria a la prevención de estos riesgos para el mercado laboral y recomienda encarecidamente que se apliquen todas las medidas de transición y reestructuración disponibles, en particular los programas de formación para los trabajadores, así como el apoyo científico y técnico y a la innovación para las empresas y las explotaciones agrícolas que produzcan nuevos tipos de productos con el fin de mantener el empleo. Cabe señalar, asimismo, que el cultivo del tabaco contribuye al empleo rural. Los Estados miembros

⁽¹⁾ Artículo del 114 TFUE:

«1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.»

⁽²⁾ Véase el asunto C-491/01 The Queen contra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd y Imperial Tobacco Ltd.

⁽³⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 89/93.

más afectados por esta posible reestructuración deberían utilizar eficazmente los Fondos Estructurales y de cohesión, los fondos regionales y los fondos dedicados a la investigación y la innovación, atendiendo especialmente al contexto de crisis económica actual.

1.5 Existe un riesgo de una importante pérdida de recaudación fiscal, no solo por el aumento del comercio ilícito, sino también por la caída de ventas y de precios. Actualmente, se recaudan en la Unión Europea casi 100 000 millones de euros en impuestos al tabaco.

1.6 Habrá un fuerte aumento del comercio ilícito (contrabando más falsificaciones) en manos de redes criminales, lo cual provocará una reducción de las ventas de tabaco legal, reducirá la recaudación fiscal por impuestos a las labores del tabaco, comprometerá la seguridad de los consumidores por la falta de controles sanitarios y de calidad, así como facilitará el acceso de los menores al tabaco. Cada año se dejan de recaudar en la Unión Europea 10 000 millones de euros⁽⁴⁾ (cifras de la OLAF) como consecuencia del comercio ilícito, pues hoy en día las ventas de tabaco de contrabando en la UE se sitúan en el 10 %⁽⁵⁾. El CESE no puede sino acoger favorablemente la reciente firma, en el contexto del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, de un Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco, en el que se pide a las Partes que tomen medidas eficaces para eliminar la fabricación y el comercio ilícitos de tabaco⁽⁶⁾.

1.7 La propuesta actual alterará de manera significativa las condiciones de entrada en el mercado, la competencia y el necesario funcionamiento del libre comercio de un producto legal, aunque extraordinariamente regulado. El CESE admite las preocupaciones expresadas al respecto en algunas de las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en la UE y a nivel internacional. Sin embargo, el CESE también pide que se tengan en cuenta los beneficios que cabe esperar, tanto en términos de reducción de los costes de la asistencia sanitaria, como de mejora de la salud pública, dado que los ciudadanos europeos tienen derecho a un elevado nivel de protección de su salud por parte de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

1.8 Al conceder a la Comisión amplios poderes para el desarrollo posterior de aspectos esenciales de la Directiva a través de actos delegados, habrá una invasión de competencias soberanas de los Estados miembros, rompiendo así el principio de subsidiariedad. El CESE no puede aceptar actos delegados que no entren dentro de lo expresamente recogido en el apartado 290 del TFUE. Además, ocho parlamentos nacionales (control de subsidiariedad) han emitido catorce votos contrarios a la propuesta de la Comisión por no respetar el principio de subsidiariedad⁽⁷⁾.

1.9 El CESE apoya el concepto de reducción del riesgo y, en consecuencia, solicita de la Comisión una clara definición y un marco jurídico adecuado a los «productos de riesgo reducido», que sustancia de manera científica indudable una disminución del riesgo con respecto a los cigarrillos convencionales. En especial, los productos que contienen tabaco (y no nicotina química) y que, por lo tanto, están sometidos a la Directiva.

2. Introducción

2.1 El CESE es plenamente consciente de los riesgos que conlleva el tabaco para la salud pública. Como queda recogido en el apartado 1 de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, el tabaco es la causa más importante de muerte prematura en la UE, responsable de casi 700 000 muertes cada año. En este sentido, la propuesta hace hincapié en objetivos loables y plenamente compartidos, como prevenir la iniciación al tabaquismo, en particular por parte de los jóvenes, habida cuenta de que el 70 % de los fumadores empieza antes de los 18 años y el 94 % antes de los 25 años, lo que refuerza la necesidad de adoptar medidas en el ámbito de la infancia y juventud⁽⁸⁾.

2.2 En este contexto, el CESE entiende que la revisión de la Directiva es absolutamente necesaria y, por tanto, debe llevarse a cabo sin dilación. No en vano, lleva años de retraso, aun cuando la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establezca que al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana. El derecho a la salud está claro que debe quedar por encima de cualquier consideración económica. Hay que tener en cuenta, además, que en países que han adoptado una legislación muy restrictiva contra el tabaco, la prevalencia de su consumo apenas ha variado. Es el caso, por ejemplo, de España, donde en los últimos tres años la prevalencia en el consumo apenas ha caído dos puntos pese a las severas leyes aprobadas, según el informe de la Comisión Europea sobre entornos libres de humo recientemente publicado⁽⁹⁾. En este sentido, el CESE, además de respaldar las medidas propuestas, se posiciona firmemente a favor de impulsar planes y campañas públicas de educación y de sensibilización respecto a las graves consecuencias que acarrea a la salud el hecho de fumar, entendiéndose que reforzarán la eficacia a largo plazo de las medidas propuestas en términos de salud pública, pues persisten las dudas sobre si estas últimas facilitarían, el necesario abandono progresivo del hábito de fumar.

2.3 Sin embargo, el borrador de propuesta de revisión de la Directiva sobre productos del Tabaco 2001/37/CE presentado por la Comisión Europea el 19 de diciembre de 2012 puede tener graves consecuencias para el empleo, la economía y la recaudación fiscal en la Unión Europea, contraviniendo así otros objetivos básicos de la Unión como son el pleno empleo y el crecimiento económico (art. 3 TUE), si no se adoptan medidas de acompañamiento. En la Unión Europea, el sector del tabaco da empleo a casi 1,5 millones de personas. De esos puestos de trabajo, 400 000 corresponden a agricultores que se dedican a la plantación de hoja de tabaco y 956 000 empleos dependen de la venta de tabaco al por menor⁽¹⁰⁾. Por otra parte, cada año

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-11-5_en.htm?locale=EN.

⁽⁵⁾ *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint*, elaborado por Nomisma y nota de prensa de la propia Comisión Europea de 16 de noviembre de 2012.

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁷⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=ES#>.

⁽⁸⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 6/11.

⁽⁹⁾ *Report on the implementation of the Council Recommendation of 30 November 2009 on Smoke-free Environments*.

⁽¹⁰⁾ *The European Tobacco Sector. An analysis of the socio-economic footprint*, elaborado por Nomisma.

se recaudan a través de impuestos a las labores del tabaco casi 100 000 millones de euros y éste es un sector de gran relevancia en el ámbito de las exportaciones, siendo de los pocos que mantienen balances positivos tanto a nivel europeo como en muchos de los Estados miembros. Así, la exportación total procedente de la Unión Europea de productos del tabaco fue en 2010 de unas 55 000 toneladas. El mayor volumen procedió de Bulgaria (13 200), Grecia (11 200) y Francia (8 000). Además, el tabaco es un producto agrícola que proporciona 400 000 empleos en la Unión, fundamentalmente en regiones deprimidas sin alternativas. Estadísticas de UNITAB y del COPA muestran que el 96 % de las explotaciones agrarias dedicadas al tabaco son familiares con una superficie media de cultivo entre 0,5 y 3 hectáreas ⁽¹¹⁾.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de Directiva sobre productos del tabaco presentada por la Comisión Europea está centrada en seis ámbitos de actuación:

- Etiquetado y envasado
- Ingredientes
- Formatos
- Medidas de seguridad y trazabilidad
- Ventas a distancia transfronterizas
- Productos del tabaco sin combustión y ampliación de la gama de productos regulados.

De estos seis ámbitos, tres tendrían un enorme impacto en el empleo y la recaudación fiscal para los países miembros de la Unión Europea. En el caso del etiquetado, el envasado y los ingredientes, la propuesta impone unas advertencias sanitarias ampliadas desproporcionadamente a las existentes, limitando el formato, el sabor y el contenido de los productos del tabaco. Así, por ejemplo, todas las cajetillas tendrán que incluir advertencias sanitarias de imagen y texto que cubran el 75 % de los envases, a lo que se añaden nuevas leyendas informativas en los laterales (50 % en cada lado), además de la etiqueta fiscal obligatoria en algunos Estados miembros, el mensaje de prohibición de venta a menores y el espacio reservado para las nuevas medidas que garanticen el seguimiento y trazabilidad de los productos del tabaco. Esto supone «de facto» una reducción extrema del espacio disponible para la comunicación de las marcas comerciales legítimamente registradas. Por otra parte, las cajetillas tendrán unas dimensiones mínimas de altura y de anchura, lo que implicará que algunos de los modelos de cajetillas desaparezcan. Es el caso del modelo «casket», muy consumido en algunos países como Grecia. También desaparecería el modelo de cajetilla más consumido en Portugal. Por otra parte, esta modificación en el empaquetado, que no está basada en pruebas científicas, puede poner en peligro empleos en el sector

⁽¹¹⁾ DIVTOB: *Diversification for Tobacco Growing Regions in the Southern European Union*. Universidad de Hohenheim. Sixth Framework Programme funded European Research and Technological Development.

de la industria del empaquetado y del embalaje de gran importancia en muchos países europeos como, por ejemplo, Alemania, Polonia, Francia, Reino Unido o Austria. Se debe apuntar que los requerimientos mínimos para la altura y anchura de los productos del tabaco no fueron incluidos en la consulta pública ni tampoco formaron parte del informe de impacto. Además, se prohíbe la venta de cigarrillos que incluyan aromas característicos y se inventa una nueva definición de «purito», contraria a las legislaciones fiscales vigentes en la Unión desde hace poco más de un año ⁽¹²⁾.

3.2 Como consecuencia de esto, y al tener todas las cajetillas el mismo formato y sabor, el precio será el único criterio de diferenciación entre las marcas, por lo que se producirá un empobrecimiento de la cadena de valor de todo el sector. Al quedar el precio como único elemento para competir, se producirá una bajada de precios que causará, por un lado, una caída en los ingresos de los miembros del sector y en la recaudación de los Estados y, por el otro, la destrucción de empleo en el sector.

3.3 Esta única posible diferenciación por precio provocará, por ejemplo, que el tabaco de calidad que se cultiva en la Unión Europea deje de ser atractivo para las compañías con fábricas en el territorio de la Unión, ya que el criterio de calidad dejará de ser un criterio de compra de la hoja de tabaco lo que, en contra de lo apuntado por la Comisión en su evaluación de impacto, supondrá un serio riesgo para los puestos de trabajo que dependen de este cultivo. Actualmente, en la Unión Europea la cosecha de hoja de tabaco es de 250 000 toneladas de tabaco al año, siendo Italia el mayor productor con 89 000 toneladas, seguido de Bulgaria con 41 056 toneladas, España con 38 400 y Grecia con 24 240. Este eslabón de la cadena da empleo a 400 000 personas, con Bulgaria a la cabeza con 110 000 personas dedicadas al cultivo de tabaco, seguido de Polonia con 75 100 e Italia con 59 300 ⁽¹³⁾.

3.4 Otra posible consecuencia de la estandarización de formatos y sabores podría ser el incremento del contrabando de tabaco. Si todos los productos acaban siendo casi iguales, se beneficiarán las mafias, que podrán diseñar sus productos de contrabando con los formatos y sabores originales a los que están acostumbrados los consumidores con toda facilidad para satisfacer esta demanda por productos no regulados y sin dejar un euro a las administraciones de Hacienda de los Estados miembros. Además, estos productos carecerán de cualquier control de calidad, por lo que la seguridad de los consumidores se verá seriamente comprometida.

3.5 Según las últimas cifras disponibles, en la Unión Europea, como consecuencia del comercio ilícito, se dejan de recaudar cada año vía impuestos a las labores del tabaco 10 000 millones de euros. Actualmente, las ventas de tabaco de contrabando en la UE representan el 10 % del total ⁽¹⁴⁾. Por lo tanto, el Comité no puede sino celebrar la firma, el 12 de noviembre de 2012, de un protocolo sobre la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco, en el ámbito del Convenio marco de la OMS para el control del tabaco. Negociado por la Comisión Europea en nombre de la Unión y los Estados

⁽¹²⁾ Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco, DO L 176 de 5.7.2011, p. 24/36.

⁽¹³⁾ Véase la anotación 10.

⁽¹⁴⁾ Véase la anotación 5.

miembros, pide a las partes interesadas que adopten medidas eficaces para eliminar la fabricación y el comercio ilícito de tabaco ⁽¹⁵⁾.

3.6 Además de la pérdida de recaudación fiscal, el incremento del comercio ilícito conducirá a un descenso en las ventas de tabaco, que repercutirá en toda la cadena de valor, pero que puede afectar especialmente a los establecimientos de venta de tabaco al menor. Casi un millón de empleos dependen directa o indirectamente de la venta de tabaco al por menor en la Unión Europea, tanto a través de tiendas de conveniencia, quioscos, o establecimientos especializados como, en el caso de Francia, Italia, España y –muy recientemente– Hungría, con redes de expendedurías de tabaco y timbre reguladas y controladas por los respectivos Estados. Solo en Grecia, 40 000 empleos dependen de la venta de tabaco al por menor ⁽¹⁶⁾.

3.7 El CESE reconoce la amenaza para el empleo en todos los sectores a lo largo de la cadena de valor de la producción, el envasado y la venta minorista de tabaco y productos relacionados, así como en las zonas agrícolas en las que no se han desarrollado otras alternativas y en las que los subsidios de la PAC ya no están disponibles. Cabe señalar que el cultivo del tabaco contribuye al empleo rural. El CESE pide que se preste la atención requerida para reducir al mínimo estos riesgos para el mercado de trabajo y recomienda firmemente que se apliquen aquí todas las formas disponibles de medidas de transición y reestructuración, en particular los programas de formación para los trabajadores, junto con un apoyo científico, técnico y de innovación para las empresas y las explotaciones agrícolas que produzcan nuevos tipos de productos con el fin de mantener el empleo. Los Fondos Estructurales y de Cohesión, los fondos regionales y los fondos de investigación e innovación deberían ser utilizados con eficacia en los Estados miembros que se vean más afectados por esta posible reestructuración, especialmente en el actual contexto de crisis económica.

3.8 En definitiva, el CESE reconoce que la propuesta de Directiva puede suponer riesgos considerables. Sin embargo, el CESE pide que se tengan en cuenta las mejoras esperadas tanto en lo relativo a la reducción de los gastos sanitarios como a la mejora del nivel de salud, dado que los ciudadanos europeos tienen derecho a esperar de la Unión Europea un nivel elevado de protección de la salud humana, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.9 Por otra parte, en la propuesta de Directiva se incluyen dieciséis actos delegados que otorgan a la Comisión Europea poderes para regular y decidir sobre elementos esenciales de la Directiva, cuestión expresamente excluida en el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹⁷⁾. De esta forma, se deja al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales casi sin margen de actuación a la hora de regular aspectos fundamentales de la Directiva.

⁽¹⁵⁾ Véase la anotación 5.

⁽¹⁶⁾ Véase la anotación 10.

⁽¹⁷⁾ DO C 115 de 9.5.2008 p. 172.

4. Observaciones específicas

4.1 Las medidas incluidas en la propuesta de Directiva son muy restrictivas y están basadas en criterios tendentes a reducir el atractivo del tabaco con el fin de conseguir los objetivos sanitarios que persiguen. Además, el CESE hace hincapié en la necesidad de llevar a cabo planes y campañas educativas específicamente dirigidas a los jóvenes europeos. En este sentido, hay que recordar que las propias estimaciones de la Comisión Europea sobre el efecto sanitario que tendrán sus medidas pueden parecer muy poco ambicioso (2 %). Esta progresividad podrá, sin embargo, evitar unos daños económicos graves y, por tanto, potencialmente desproporcionados.

4.1.1 La inclusión de advertencias sanitarias del 75 % en ambas caras más las nuevas leyendas informativas en los laterales del 50 % (artículo 9) no están basadas en pruebas científicas incontrovertibles. Si bien un estudio de Hammond ⁽¹⁸⁾ indicaba la eficacia de estas advertencias, otros estudios, como los realizados por la Universidad de Maastricht ⁽¹⁹⁾ y por el US FDA ⁽²⁰⁾, demuestran lo contrario, es decir, que las advertencias sanitarias gráficas no son eficaces para reducir la cifra de fumadores. A este respecto, según el Eurobarómetro de la propia Comisión Europea ⁽²¹⁾, nueve de cada diez fumadores reconocen que las advertencias de gran tamaño no les inducen a dejar de fumar y siete de cada diez creen que este tipo de medidas no contribuye a disminuir el consumo entre los menores. Y una reciente sentencia de un Tribunal Federal de Casación de los Estados Unidos llegó también a la conclusión de que no había evidencia suficiente acerca de estas advertencias sanitarias gráficas de gran tamaño. Así, apunta que no hay «evidencia alguna que acredite que dichas advertencias hayan ocasionado directamente una disminución sustancial en los niveles de tabaquismo en ninguno de los países que los exige actualmente», añadiendo igualmente que «la fuerza acreditativa de las pruebas es muy endeble» ⁽²²⁾.

4.2 Este aumento desproporcionado del tamaño de las advertencias sanitarias, además, traerá consigo:

- la expropiación unilateral de los legítimos derechos de propiedad intelectual e industrial de los fabricantes, que no podrán usar sus marcas registradas. Según el Tribunal de

⁽¹⁸⁾ Hammond D. «Health warning messages on tobacco products: a review» (Advertencias de salud en los productos del tabaco: panorama), Tobacco Control 2011; 20:327-3. Sambrook Research International, «A review of the science base to support the development of health warnings for tobacco packages» (Panorama de la base científica en apoyo de la elaboración de advertencias sanitarias en los embalajes del tabaco), Newport: Sambrook Research International; 2009 (informe elaborado para la Comisión Europea).

⁽¹⁹⁾ <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Main/Sitewide/News1/SmokersWillNotBePutOff1.htm>.

⁽²⁰⁾ Nonnemaker, J., et al., Experimental Study of Graphic Cigarette Warning Labels: Final Results Report Prepared for Center for Tobacco Products, Food and Drug Administration, Contract No. HHSF-223-2009-10135G, Diciembre de 2010.

⁽²¹⁾ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf.

⁽²²⁾ RJ Reynolds Tobacco Company v Food & Drug Administration, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, agosto de 2012.

Justicia de la Unión Europea ⁽²³⁾, los fabricantes tienen derecho a utilizar sus marcas comerciales registradas y seguir individualizando sus productos;

- una nueva restricción a la competencia, en un sector ya muy limitado para diferenciarse;
- la vulneración de derechos comerciales básicos inherentes a cualquier actividad comercial legal;
- un freno a la introducción de nuevos productos en el mercado, y
- la eliminación de la investigación y de una posible mejora de la calidad de los productos ofertados. Se limita de forma arbitraria la entrada de nuevos productos de nueva generación, sin dar la posibilidad de establecer un marco regulatorio claro que sirva para analizar la reducción de riesgos que pueden aportar estos productos a la población, lo que puede constituir también un freno a la generación de riqueza y puestos de trabajo asociados a la innovación e investigación de estos productos. Además, estos nuevos productos de posible menor riesgo no deberían estar sometidos a las mismas restricciones que se imponen para los productos convencionales.

4.3 Lo mismo sucede con la restricción de ingredientes para eliminar sabores o aromas caracterizantes (artículo 6) que no está basada en pruebas científicas como podrían ser la reducción de la toxicidad o adictividad de dichos ingredientes, sino en un criterio tan subjetivo como el de reducir el atractivo del tabaco y en estereotipos subjetivos acerca del tipo de tabaco que fuma cada segmento de edad o sexo. Esta misma subjetividad se demuestra a la hora de prohibir arbitrariamente sin aportar argumentación alguna ciertos formatos, como los cigarrillos *slim* o delgados, (algo que no fue incluido en la consulta pública ni forma parte del Informe de Impacto), los cigarrillos cortos o toda la categoría de cigarrillos mentolados, fijando un peso mínimo de las bolsas de picadura, estandarizando el formato de las latas de picadura o, más aún, inventándose una nueva categoría de «purito» en contravención de la Directiva 2011/64/UE ⁽²⁴⁾, en vigor desde el pasado 1 de enero de 2011. Esta prohibición de cigarrillos *slim* y mentolados, muy consumidos en varios países europeos, provocaría que los consumidores no tuvieran acceso a ellos y tuvieran que recurrir al mercado de contrabando para poder adquirirlos. Además, se trata de productos del tabaco consumidos mayoritariamente por fumadores adultos, por lo que en este caso concreto no se puede aplicar el argumento de que es para prevenir el acceso de los menores al consumo de tabaco. En el caso concreto del mentol, por ejemplo, hay que recordar que este tipo de tabaco es consumido fundamentalmente por personas mayores y que, además, países con legislaciones muy desarrolladas en la lucha contra el tabaquismo con estipulaciones muy concretas en cuanto a la prohibición de determinados ingredientes, como Estados Unidos o Canadá, no lo han prohibido, lo que lleva

al CESE a proponer que la prohibición relativa al mentol se suprima en la propuesta de Directiva.

4.3.1 En conclusión, estamos totalmente de acuerdo con la propuesta de la Comisión de prohibir nuevos productos en el mercado con sabores a chicle, piña colada o mojito, los denominados «candy-flavored cigarettes», que pueden estar dirigidos fundamentalmente a consumidores jóvenes.

4.3.2 Una restricción excesiva de ingredientes provocaría una estandarización del sabor y, por tanto, la imposibilidad de diferenciarse entre competidores, restringiendo la inversión y el posible lanzamiento de nuevos productos, todo ello en detrimento del consumidor a quien se le va a hurtar su posibilidad de elección.

4.4 El CESE solicita de la Comisión una clara definición y un marco jurídico adecuado a los «productos de riesgo reducido» que sustancien de manera científica indudable una disminución del riesgo con respecto a los cigarrillos convencionales. El concepto de riesgo reducido se aplica a los productos que pueden sustituir a los cigarrillos convencionales pero que implican un riesgo mucho menor para la salud, y no a los productos de cesación. Los productos que contienen tabaco (y no nicotina química) y que, por lo tanto, están sometidos a la Directiva, deben ser objeto de una definición y de una regulación clara que permita comunicar al consumidor sus características.

4.5 Por otra parte, la Comisión Europea incluye en su propuesta de Directiva medidas dirigidas a reducir el comercio ilícito de tabaco. Así, por ejemplo, la Comisión Europea establece en el artículo 14 de la propuesta un sistema de seguimiento y rastreo, así como diferentes medidas de seguridad añadidas, para que en la Unión Europea solo se vendan productos que cumplan lo establecido en la Directiva. Esta medida supondrá una carga económica y administrativa desproporcionada que muchas pequeñas y medianas empresas no podrán asumir y, lejos de reducir el comercio ilícito, supondrá una mayor carga administrativa para los Estados miembros a la hora de realizar el control. Además, este sistema no servirá para frenar el contrabando y el comercio ilícito que, en cambio, sí se verán favorecidos por el resto de las medidas de la propuesta de Directiva. En este sentido, el CESE considera que las estipulaciones del artículo 14 de la propuesta de Directiva deberían ser exactamente las mismas que las cláusulas sobre seguimiento y trazabilidad incluidas en el Protocolo para Comercio Ilícito que fue concluido a finales del pasado año por la Conferencia de las Partes de la OMS ⁽²⁵⁾.

4.6 Por último, la Directiva permitirá a la Comisión Europea la posibilidad de regular y modificar, mediante la proliferación de actos delegados, aspectos fundamentales como, por ejemplo, los niveles de aditivos, la redacción de advertencias sanitarias y su ubicación y tamaño. En este sentido, se deja a los Estados casi sin margen de actuación en la regulación de esta Directiva, lo que supone un grado de intervencionismo extremo, pocas veces empleado hasta ahora en la Unión Europea, que vulnera los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como ya están alegando los parlamentos nacionales de ocho Estados

⁽²³⁾ Sentencia del TJUE de 17 de octubre de 1990 en el asunto C-10/89.

⁽²⁴⁾ Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco; DO L 176 de 5.7.2011, p. 24/36.

⁽²⁵⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

miembros ⁽²⁶⁾ (Italia, República Checa, Grecia, Bulgaria, Dinamarca, Portugal, Rumanía y Suecia). En el caso de Italia, su Parlamento no sólo ha señalado que la propuesta vulnera estos principios, sino que destaca también que algunos de los modelos de cigarrillos prohibidos como los *slim* o los cigarrillos bajos en alquitrán pueden ser un instrumento útil en una política dirigida a reducir o abandonar el hábito de consumo ⁽²⁷⁾.

4.6.1 Por ejemplo, la propuesta de Directiva, en sus artículos 8, 9 y 11, permite a la Comisión Europea, mediante acto delegado, modificar la redacción de las advertencias sanitarias y su diseño, presentación, formato y ubicación. También en el artículo 6 se permite a la Comisión, mediante acto delegado, decidir los contenidos y niveles máximos de los aditivos.

4.6.2 En el caso de los **cigarros, cigarritos y tabaco de pipa**, la propuesta de Directiva se reserva además la potestad

de eliminar de forma automática ciertas excepciones recogidas en el texto si se produce un **«cambio sustancial de circunstancias»**, cambio que se liga a un aumento del volumen de ventas de al menos un 10 % en, al menos, diez de los Estados miembros, o de un 5 % en fumadores de menos de 25 años. La Comisión no es consciente de que en diez de los actuales 27 Estados miembros el mercado de estos productos es extremadamente pequeño y una variación de un 10 % podría producirse fácilmente, careciendo así de todo sentido la medida y generando una gran incertidumbre legal en este subsector.

4.7 Si bien la delegación de poderes, mediante actos delegados, está prevista en el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es necesario que estos cumplan una serie de requisitos. Así, solo se podrá realizar un acto delegado en elementos no esenciales de un acto legislativo, algo que no sucede con esta propuesta.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁶⁾ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&appLng=EN>.

⁽²⁷⁾ Opinión de la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento italiano sobre el documento de la Comisión Europea COM(2012) 788 final.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

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

Contra-dictamen

Sustitúyase el texto completo del dictamen por el siguiente texto:

1. Conclusiones

1.1 El fundamento jurídico de la Directiva propuesta por la Comisión es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) ⁽¹⁾. Por tanto, el objetivo que persigue esta propuesta es la aproximación de las legislaciones y otras disposiciones reglamentarias aplicables a la fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, con el fin de velar por el correcto funcionamiento del mercado interior. En el apartado 3.9.1 de la exposición de motivos de la propuesta se especifica que la elección de este fundamento jurídico fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para la Directiva 2001/37/CE ⁽²⁾ y que, por tanto, este mismo fundamento es adecuado para la presente propuesta. La Directiva de 2001 y su revisión propuesta, por lo tanto, persiguen un adecuado funcionamiento del mercado interior con un nivel de protección elevado de la salud de la población frente a los riesgos del tabaco.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que el objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado interior merece plenamente su apoyo: brinda además a los Estados miembros un incentivo añadido para tomar las medidas que sean necesarias y convenientes para proteger la salud de la población, permitiendo a los Estados miembros adoptar medidas más estrictas que las contenidas en la propuesta.

1.3 En línea con sus anteriores dictámenes sobre salud y temas conexos, el CESE coincide plenamente con la Comisión Europea en que el derecho a la salud debe primar sobre cualquier consideración económica. En este campo, el CESE se posiciona pues firmemente a favor de impulsar planes y campañas públicas de educación y de sensibilización respecto a las graves consecuencias que acarrea a la salud el hecho de fumar, los cuales deberían llevarse a cabo junto con las diferentes medidas propuestas a este respecto para reducir los incentivos que inducen a que los jóvenes empiecen a fumar y para ayudar a los que ya son adictos a la nicotina a dejar de fumar. El CESE recomienda que se complete y se refleje muy claramente la importancia a escala europea de las estrategias educativas y de asesoramiento en colegios y escuelas secundarias, de modo que cada niño y cada joven puedan ser informados de modo correcto, completo y periódico sobre la realidad del tabaco y sus efectos nocivos, sobre los problemas de adicción y otros problemas de salud asociados a la nicotina y sobre los efectos cancerígenos de la exposición directa al humo de tabaco ambiental (HTA) ⁽³⁾.

1.4 El CESE reconoce también que determinados puestos de trabajo específicos pueden correr peligro en las zonas agrícolas donde no se han desarrollado formas de empleo alternativas y donde ya no existen subsidios a la producción del tabaco en el marco de la PAC. En estos casos deberán procurarse de manera urgente ayudas transitorias, junto con un apoyo científico y técnico para el desarrollo de cultivos alternativos, que sean igualmente rentables y más sostenibles, socialmente más aceptables y menos perjudiciales, así como, siempre que sea posible, empleos de mejor calidad. Lo mismo ocurre con otro tipo de empleos en situación de riesgo en la cadena de suministro como consecuencia directa de esta propuesta; si ello redundan en interés de la salud pública, entonces el apoyo público a empleos de mejor calidad está plenamente justificado y debe fomentarse.

1.5 En todos los casos, no obstante, debe tenerse en cuenta el principal beneficio: prevenir las muertes y enfermedades relacionadas con el tabaco de los directivos, trabajadores y consumidores que ya fuman y de los potenciales fumadores de toda edad y condición que, a partir de ahora, y si esas medidas se adoptan, se verán sometidos a menos presión comercial directa para empezar a fumar. De acuerdo con la evaluación de impacto de la Comisión, esto supondrá un beneficio neto para la economía de la UE de unos 4 millones de euros, se conseguirá un ahorro de costes en materia de salud del orden de los 506 millones de euros y se ganarán 16,8 millones de años de vida ⁽⁴⁾. Adoptando medidas apropiadas podrían crearse nuevos puestos de trabajo reasignando fondos de la UE y haciendo un mejor uso de los ingresos fiscales a nivel nacional.

1.6 El CESE señala que actualmente se recaudan en la Unión Europea alrededor de 100 000 millones de euros en impuestos sobre el tabaco. Gravar los productos del tabaco es la manera más eficaz y económica de reducir el consumo de tabaco, especialmente entre los jóvenes y los grupos de ciudadanos de escasos ingresos (es decir, los miembros más vulnerables de nuestra sociedad) ⁽⁵⁾. Según algunos estudios, el precio de los productos del tabaco es el tercer motivo

⁽¹⁾ Artículo 114 TFUE:

«1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, se aplicarán las disposiciones siguientes para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 26. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.»

⁽²⁾ Véase el asunto C-491/01 The Queen contra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd y Imperial Tobacco Ltd.

⁽³⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 89/93.

⁽⁴⁾ Evaluación de impacto (http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf).

⁽⁵⁾ Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, p. 5, http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.ttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf.

mencionado con mayor frecuencia por los fumadores para dejar de fumar⁽⁶⁾. El dinero ahorrado, que antes dedicaba el consumidor a la compra de productos del tabaco, se empleará en la adquisición de otros bienes por los que también se pagan impuestos. También hay que tener en cuenta que los impuestos recaudados ahora sufragan la atención sanitaria de las personas que empezaron a fumar hace cincuenta años, y que los que empiezan fumar hoy necesitarán la misma atención dentro de cincuenta años. La experiencia actual sugiere que los gobiernos de los Estados miembros son plenamente conscientes de ello y han sido capaces de seguir aumentando la recaudación tributaria a pesar de que haya decrecido el consumo y la venta de tabaco en toda Europa. No hay ninguna razón por la cual esta propuesta vaya a cambiar tal situación.

1.7 Con el fin de evitar nuevos aumentos del comercio ilícito (es decir, el contrabando, la falsificación, la importación y la manufactura ilegales) a manos de redes delictivas, lo que representa la principal amenaza para el empleo y la recaudación de impuestos en la UE, el CESE pide que se tomen las medidas necesarias para garantizar que la legislación se aplica con celeridad y efectivamente en todos los Estados miembros. Deberán presentarse propuestas, de acuerdo con la industria tabacalera, de otras medidas que puedan limitar la falsificación y el contrabando y facilitar la identificación, por ejemplo, incorporando en los envases marcas o etiquetas electrónicas difíciles de reproducir. El CESE reconoce que con la tecnología moderna es relativamente fácil falsificar prácticamente cualquier producto o envase; es poco probable que dedicar más espacio a las adecuadas advertencias sanitarias tenga un impacto significativo en un sentido o en otro.

1.8 Además de conceder a la Comisión amplios poderes para el desarrollo posterior de aspectos esenciales de la Directiva por medio de actos delegados, debe garantizarse que la toma de decisiones se lleve a cabo de manera abierta y respetando los intereses de los Estados miembros. El CESE hace hincapié en que las medidas vinculantes deben cumplir el artículo 290 del TFUE.

1.9 El CESE apoya decididamente el concepto de reducción del riesgo y, en consecuencia, solicita a la Comisión que provea una clara definición y un marco jurídico adecuado a los «productos de riesgo reducido». Esta observación es especialmente relevante para los productos que contienen tabaco pero poca nicotina, o que contienen nicotina, pero no tabaco, y que, por lo tanto, están sometidos a la Directiva. El CESE reconoce que algunos de estos pueden representar un avance, si bien hay que seguir desarrollando unos controles estrictos, para reducir los efectos negativos a largo plazo del consumo de tabaco como consecuencia de la adicción a la nicotina.

2. Introducción

2.1 El CESE es plenamente consciente de los riesgos que representa para la salud pública el tabaco en todas sus formas. El tabaco es la causa más importante de muerte prematura en la UE, responsable de casi 700 000 muertes cada año. La propuesta, por tanto, hace hincapié en prevenir la iniciación al tabaquismo, en particular, de los jóvenes y otros grupos vulnerables, habida cuenta de que el 70 % de los fumadores empieza antes de los 18 años y el 94 % antes de los 25 años, lo que refuerza la necesidad de adoptar medidas en el ámbito de la infancia y juventud⁽⁷⁾.

2.2 En este contexto, el CESE entiende que la revisión de la Directiva es absolutamente necesaria y, por tanto, debe llevarse a cabo sin dilación. Señala, además, que el nivel de consumo es persistentemente elevado incluso con una legislación muy restrictiva contra el tabaco. También está claro que los controles existentes han producido reducciones significativas en la mayoría de los Estados miembros. En España se ha registrado una reducción del 2 % en un período breve. La actual propuesta pretende repetir reducciones similares en toda Europa. El CESE se posiciona firmemente a favor de impulsar planes y campañas públicas de educación y de sensibilización que pongan de relieve las graves consecuencias que acarrea para la salud el hecho de fumar.

2.3 El CESE constata que la propuesta ha suscitado inquietud en la Unión Europea en lo que respecta al empleo, a los impuestos y a la economía en su conjunto. El sector del tabaco ha señalado que da empleo a casi 1,5 millones de personas en la UE, 400 000 de las cuales se dedican al cultivo del tabaco. Las cifras de la Comisión y otras fuentes sugieren que estas cifras incluyen a aquellas personas que intervienen en la cadena de suministro de productos del tabaco, estacionalmente o de forma temporal o a tiempo parcial. Así, se considera que el número de personas empleadas directa y exclusivamente en el cultivo de tabaco, por ejemplo, no supera las 100 000 personas. La producción de estos agricultores representa alrededor de una cuarta parte del tabaco que se utiliza para la producción y venta en la UE, en tanto que el resto procede de la importación, principalmente de los EE.UU. Otras actividades relacionadas con el envasado, mercadotecnia, ventas, servicios jurídicos, de investigación y de distribución no deberían verse afectadas. Por tanto, no está claro por qué los cambios propuestos para el envasado de los productos finales habrían de tener una repercusión importante en los actuales niveles de empleo. Está aun menos claro cómo puede decirse que las medidas propuestas no sean de eficacia demostrada y es improbable que tengan éxito y que vayan a ser posiblemente catastróficas para el sector del tabaco. El CESE cree que la realidad es la contraria en ambos casos: esas medidas tendrán un efecto útil, valioso y proporcionado sobre la salud humana con solo escasos efectos sobre el crecimiento y la rentabilidad general del sector. De hecho, las posibles pérdidas de nuevas ventas para los jóvenes se verán más que compensadas por la reducción de las ventas ilegales, mucho mayores, que no benefician a nadie excepto a las bandas delictivas implicadas.

⁽⁶⁾ Comisión Europea, *Attitudes of Europeans Towards Tobacco*, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, p. 84.

⁽⁷⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 6-11.

2.4 El cultivo del tabaco en la Unión Europea, sin embargo, proporciona puestos de trabajo, principalmente en las zonas desfavorecidas donde hasta el momento se han desarrollado pocas alternativas. Ahora que ya no hay ayudas de la PAC para la producción de tabaco, urge establecer ayudas transitorias, de carácter técnico y financiero, para apoyar una transición a otras fuentes de ingresos menos perjudiciales y más sostenibles a largo plazo. Lo mismo puede decirse de otros puestos de trabajo en la cadena de suministro; si estos redundan en el interés público, entonces el apoyo público es claramente apropiado.

2.5 Cada año se recaudan casi 100 000 millones de euros en impuestos a productos del tabaco. El CESE señala que, así como los impuestos recaudados ayudan a sufragar los costes de la atención sanitaria de las personas que empezaron a fumar hace cincuenta años o más, dentro de cincuenta años se requerirá el mismo nivel de impuestos para atender a los que en la actualidad empiezan a adquirir y consumir productos del tabaco. Por lo tanto, los aumentos de impuestos serán esenciales para equilibrar toda caída de las ventas. Hasta ahora, existen indicios de que los gobiernos de los Estados miembros son conscientes de esto y pueden mantener o incluso elevar la tributación general a pesar de la disminución de las ventas en los últimos años. Por ejemplo, en el Reino Unido, según un informe recientemente publicado sobre tabaquismo y salud (2013) ⁽⁸⁾, en el que participaron todos los partidos del arco parlamentario, el aumento de precios constante entre 1992 y 2011 y unos impuestos situados en el 75 %, o incluso más, del precio de venta en general, hicieron que las ventas de cigarrillos se redujeran en un 51 %, mientras que los ingresos fiscales para el gobierno aumentaron en un 44 %. El tabaquismo en adultos se redujo del 27 % al 20 % en un período similar.

2.6 Aunque la mayor parte de los productos del tabaco producido en la UE se destinan a los clientes de la UE, también se exporta una cierta cantidad. Según cifras del sector, las exportaciones totales de productos del tabaco ascendieron a aproximadamente 55 000 toneladas en 2010, principalmente a países de África y Asia, donde la esperanza de vida en la actualidad es, por desgracia, muy baja como para que se aprecien las repercusiones negativas para la salud. Con el tiempo, y a medida que se resuelvan otros problemas y la esperanza de vida aumente según se pretende, se hará más evidente el impacto de la adicción a la nicotina y el consumo de tabaco, al igual que con otras enfermedades exportadas.

2.7 El CESE señala específicamente que, en contraste con lo anterior, en los países más desarrollados de la UE, a medida que aumentan la esperanza de vida y el período de vida profesional, las consecuencias del tabaquismo serán cada vez más evidentes en el lugar de trabajo y para la sociedad en conjunto, y por lo tanto se convertirán en un problema creciente y más visible, siendo responsabilidad por igual de los empresarios, de los trabajadores y de los representantes de los trabajadores. En la actual recesión, la muerte prematura (y evitable) de asalariados y trabajadores, y la consiguiente pérdida de ingresos o pensiones se sumarán a los problemas de familias que luchan ya por la supervivencia económica.

2.8 El CESE señala que, aunque el período de inducción de cánceres relacionados con el tabaquismo se mantiene constante, la esperanza de vida total para los no fumadores sigue aumentando. Por tanto, la pérdida de esperanza de vida debido al consumo de tabaco es cada vez mayor, y ha pasado de dos a tres años a comienzos del siglo XX a entre veinte y treinta años para los que empiezan a fumar tabaco hoy en día o durante el período cubierto por la presente propuesta.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de Directiva sobre productos del tabaco presentada por la Comisión Europea se centra en una serie de medidas para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior e incluye acciones para reducir el tráfico ilícito y conseguir un elevado nivel de protección de la salud pública en relación con los riesgos del consumo de tabaco. Las medidas son las siguientes:

- etiquetado y envasado
- ingredientes
- medidas de seguridad y trazabilidad
- ventas a distancia transfronterizas
- productos del tabaco sin combustión y ampliación de la gama de productos regulados.

3.2 En el caso del etiquetado, el envasado y los ingredientes, la propuesta impone unas advertencias sanitarias ampliadas teniendo en cuenta los graves riesgos para la salud que entrañan los productos del tabaco.

3.3 La propuesta permite a los fabricantes conservar los sabores o aromas esenciales en sus marcas actuales, pero limita el uso de nuevos aditivos no relacionados con el tabaco para aumentar los mercados, en particular entre los jóvenes. Todas las cajetillas tendrán que incluir advertencias sanitarias de imagen y texto que cubran el 75 % de los envases, a lo que se añaden nuevas leyendas informativas en los laterales (50 % en cada lado), además de la etiqueta fiscal obligatoria en algunos Estados miembros, el mensaje de prohibición de venta a menores y el espacio reservado para las nuevas medidas que garanticen el seguimiento y trazabilidad de los productos del tabaco. Esto significa una reducción del espacio disponible para la comunicación de las marcas comerciales legítimamente registradas y de otras imágenes relacionadas con su comercialización. Los Estados miembros pueden introducir un paquete completamente genérico si

⁽⁸⁾ <http://www.ash.org.uk/APPGillicit2013>.

lo desean, pero esta propuesta no lo exige. Por otra parte, las cajetillas tendrán unas dimensiones mínimas de altura y de anchura, lo que implicará que algunos de los modelos de cajetillas, especialmente los destinados a atraer a los jóvenes, desaparezcan. En los EE.UU. se introdujeron normas de este tipo en 2009 para reducir los productos destinados a niños y jóvenes. El CESE apoya todas estas medidas.

3.4 Esto exigirá modificar el diseño de los envases, pero es difícil ver por qué esto debería tener un impacto significativo en los puestos de trabajo de empaquetado, en países como Alemania, Polonia, Francia, la República Checa y Austria. Se prevé que las ventas de base de los productos de tabaco terminados, en todas sus formas, continúen como hasta ahora en líneas generales, porque en la actualidad existe verdaderamente un mercado cautivo de unos 150 millones de consumidores adictos a la nicotina en toda la UE. Ahora bien, debe hacerse hincapié en el potencial de beneficios significativos para la salud pública, tanto económicos como, sobre todo, en términos de reducción del sufrimiento de las personas, junto con el hecho de que los exfumadores se gastan el dinero en otros sectores y así generan oportunidades de nuevos empleos. El coste anual del consumo de tabaco para la Unión Europea se estima en 517 000 millones de euros⁽⁹⁾. A escala de los Estados miembros, los costes totales se estiman aproximadamente en el 4,6 % del PIB de la UE⁽¹⁰⁾. Actualmente en la UE se pierden 25 300 millones de euros en el tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de tabaco y 8 300 millones de euros en productividad⁽¹¹⁾. Esta cantidad prácticamente iguala los ingresos de la industria tabacalera en toda la cadena de distribución (exceptuando los impuestos), que ascienden a un total de 35 000 millones de euros.

3.5 El CESE señala que los costes directamente atribuibles a las enfermedades derivadas del uso de la nicotina y los productos relacionados con el tabaco son las mejores estimaciones disponibles de los costes reales para los Estados miembros. Estos cálculos son considerablemente inferiores al «valor de una vida humana» teórico (un millón de euros por año de vida perdido o reducido) que la Comisión ha utilizado en anteriores evaluaciones de impacto para justificar la legislación y calcular los costes previstos para las empresas y demás. Si se utilizara aquí esta cifra mucho mayor, el incentivo de adoptar esta propuesta aumentaría a 700 000 millones de euros, lo que eclipsaría todas las demás consideraciones.

3.6 Asimismo, cabe señalar que fumar y los hábitos relacionados con el tabaco no aportan ningún beneficio social o económico real a sus usuarios aparte de aliviar las consecuencias de su adicción a la nicotina. Como consecuencia de esta adicción, dejar de fumar es difícil y lento. Por desgracia, incluso la conciencia de que casi la mitad de todos los usuarios ('clientes', 'ciudadanos' y 'personas vulnerables') morirán prematuramente como resultado de este hábito no es suficiente en sí misma para superar la adicción, de ahí la necesidad de reducir los incentivos para empezar a fumar.

3.7 Las medidas introducidas en la propuesta no pretenden afectar –y de hecho es sumamente improbable que influyan– al comportamiento de los fumadores adultos actuales pero, según la experiencia recabada en todo el mundo, podrán reducir aun más los incentivos para que los jóvenes empiecen a fumar. Sobre todo, reducir el número de fumadores reducirá significativamente los costes sanitarios, y con el tiempo permitirá salvar muchas vidas y disminuir el sufrimiento de las personas.

3.8 El CESE señala que esta propuesta no llega a introducir envases totalmente normalizados, con colores y tipos de letra estandarizados como ocurre en Australia. Se mantendrán las marcas individuales, distinguidas por los nombres de sus fabricantes y con sabores o aromas específicos. El requisito de la calidad del producto seguirá siendo relevante, ya que el consumidor seguirá estando informado sobre el fabricante del producto que compra.

3.9 Hay pocas pruebas convincentes de que estos cambios en las normas de envasado vayan a dar lugar a un aumento de las falsificaciones o el contrabando de tabaco. Por el contrario, el consumo de tabaco ilícito por parte de los fumadores está estrechamente relacionado con el precio y la disponibilidad⁽¹²⁾. Según las últimas cifras del sector, como consecuencia de este comercio ilícito, se dejan de recaudar cada año vía impuestos a las labores del tabaco 10 000 millones de euros. Las ventas de tabaco de contrabando representan actualmente el 10 % del total de la UE⁽¹³⁾. Se puede disponer fácilmente de suministros de fuera de la UE, principalmente de Rusia y China y la demanda es alta en países que sufren estrecheces económicas y/o los altos impuestos sobre los productos del tabaco. Las ventas ilícitas ponen en peligro puestos de trabajo de la UE, reducen la recaudación tributaria de los gobiernos y merman la rentabilidad de las ventas legales. Como resultado de ello, debe hacerse todo lo posible para limitar el contrabando de tabaco mejorando la seguridad, aplicando medidas de vigilancia y prevención y sometiendo a los productos de tabaco a controles de calidad más estrictos, por poner solo algunos ejemplos. Debe considerarse el uso de marcas de identificación en relieve o de etiquetas electrónicas, así como otras medidas que ya se han acordado con el sector del tabaco.

⁽⁹⁾ Evaluación de impacto, p. 15.

⁽¹⁰⁾ El estudio sobre la respuesta y los costes en la salud provocados por el tabaco, llevado a cabo por la Comisión Europea, estima que los costes totales correspondientes a 2009 ascendieron a 544 000 millones de euros: costes sanitarios, pérdida de producción y vidas humanas. Véase (en inglés): http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf, p. 2.

⁽¹¹⁾ Evaluación de impacto de la Comisión.

⁽¹²⁾ Moodie C, Hastings G, Joossens L. *Young Adult Smokers' Perceptions of Illicit Tobacco and the Possible Impact of Plain Packaging on Illicit Tobacco Purchasing Behaviour* (Percepción del comercio ilícito de tabaco entre los fumadores jóvenes y posible impacto del formato simplificado en los hábitos de adquisición de tabaco de contrabando). *Eur J Public health*, publicado en línea el 26 de marzo de 2011 (DOI:10.1093/eurpub/ckr038) en *Claims that Standardised Packaging Would Increase Illicit Trade are Untrue* (Las afirmaciones de que el formato estandarizado aumenta el comercio ilícito son falsas). *Smoke Free Partnership*, 10 de septiembre de 2012, <http://www.smokefreepartnership.eu/response-to-tobacco-retailers>.

⁽¹³⁾ Véase nota 5.

3.10 Cualesquiera que sean los costes de aplicar estas propuestas, es preciso recordar que los potenciales beneficios globales de la mejora de la salud pública si se reduce el consumo de tabaco son mucho más elevados. Los estudios han demostrado que los gobiernos y los empresarios que han tomado medidas para prohibir fumar en el lugar de trabajo han notado efectos positivos inmediatos (mayor productividad, menor absentismo, menor gasto de conservación y mantenimiento de las instalaciones y costes reducidos de atención sanitaria y seguros de salud) ⁽¹⁴⁾.

3.11 Por otra parte, en la propuesta se incluyen dieciséis actos delegados que otorgan a la Comisión Europea poderes para regular y decidir sobre elementos específicos de la Directiva, de conformidad con el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹⁵⁾.

4. Observaciones específicas

4.1 La Directiva debe seguir centrándose en tratar de conseguir los objetivos que se proponen en el ámbito del mercado interior y de la salud pública, poniendo en práctica medidas tanto a corto como a largo plazo. En este sentido, hay que recordar que las propias estimaciones de la Comisión Europea sobre el efecto sanitario que tendrán sus medidas es de una reducción del 2 % del número de personas que fuman actualmente o que son potenciales fumadores. La Directiva tiene como objetivo principal limitar el crecimiento antes que reducir los niveles de consumo actuales. Por modesto que pueda parecer, este porcentaje tiene efectos positivos en muchos ámbitos.

4.2 Las personas en edad de trabajar que dejan de fumar, así como los fumadores potenciales que evitan llegar a serlo, vivirán más tiempo y, por lo tanto, su vida profesional también será más larga. Se estima que un fumador muere catorce años antes que un no fumador, a causa de las enfermedades y las complicaciones causadas por el tabaquismo. A medida que aumenta la esperanza de vida en general, especialmente para los no fumadores, también lo hará la diferencia. Reducir el consumo de tabaco en un 2 % equivale a 2,4 millones de personas que dejan de fumar y a 16,8 millones de años de vida ganados. Esto representaría un beneficio de 10 300 millones de euros al año para la sociedad y una disminución del gasto sanitario de 506 millones de euros anuales, mientras que los beneficios derivados de la mayor productividad debido a la disminución del absentismo laboral, de las jubilaciones anticipadas u otras causas ascenderían a 165 millones de euros anuales ⁽¹⁶⁾.

4.3 La inclusión de advertencias sanitarias que ocupen el 75 % en ambas caras de las cajetillas más las nuevas leyendas informativas en los laterales del 50 % (artículo 9) forman parte de un conjunto de medidas que contribuyen a reducir el número global de fumadores. Los paquetes de tabaco deben diseñarse de manera que la información que proporcionen sobre el contenido de producto no sea engañosa. Por lo tanto, deben incluir una indicación clara de los riesgos para la salud, entre los que destaca el riesgo de muerte prematura. Las advertencias deben mostrarse en los puntos de venta. Por supuesto, la publicidad en los puntos de venta debe estar prohibida.

4.4 La restricción de ingredientes para eliminar sabores o aromas característicos (artículo 6), así como la presentación visual de los envases, son especialmente importantes. Uno de los criterios objetivos, como la reducción del atractivo del tabaco, es especialmente relevante para ciertos grupos de edad o para un sexo determinado, en particular las jóvenes y las niñas, que ahora constituyen uno de los mercados de más rápido crecimiento en la UE y, por lo tanto, están sometidas a una intensa presión de la publicidad para adquirir el hábito de fumar.

4.5 Por consiguiente, el CESE está totalmente de acuerdo con la propuesta de la Comisión de prohibir los denominados *candy-flavored cigarettes*, nuevos productos en el mercado con sabores a chicle, piña colada o mojito dirigidos sobre todo a un potencial consumidor joven y principalmente de sexo femenino. Los cigarrillos *slim* también están dirigidos específicamente a las mujeres jóvenes, en un intento de relacionar constitución corporal, peso y «glamour» con un hábito que con el tiempo dará lugar a la muerte prematura de la mitad de ellas. Dado que actualmente todos los afectados entienden y aceptan los inevitables peligros que supone a largo plazo la adición al tabaco inducida por la nicotina, el CESE considera inconcebible cómo fabricantes responsables han podido haber desarrollado, y mucho más poner en práctica, estas estrategias de mercadotecnia.

4.6 El CESE solicita que la Comisión provea una clara definición y un marco jurídico adecuado a los «productos de riesgo reducido» que sustenten de manera científica indudable una disminución del riesgo con respecto a los cigarrillos convencionales. El concepto de riesgo reducido se aplica a los productos que pueden sustituir a los cigarrillos convencionales pero que implican un riesgo mucho menor para la salud, y no a los productos para dejar de fumar. Los productos que contienen tabaco con escasa nicotina, o, mejor aun, nicotina sin productos del tabaco (los «cigarrillos electrónicos») y que, por lo tanto, están sometidos a la Directiva, deben ser objeto de una definición y de una regulación clara que permita comunicar al consumidor sus riesgos o beneficios a largo plazo en comparación con los productos del tabaco convencionales.

⁽¹⁴⁾ Carin Hakansta, Organización Internacional del Trabajo, Workplace Smoking, Working Paper: A Review of National and Local Practical and Regulatory Measures (El tabaquismo en el lugar de trabajo. Documento de trabajo: análisis de las medidas prácticas y normativas nacionales y locales), marzo de 2004, p. 6.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_108424.pdf.

⁽¹⁵⁾ DO 115 de 9.5.2008 p. 172.

⁽¹⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Evaluación de impacto que acompaña la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados -http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf, p. 116.

4.7 Por otra parte, la propuesta incluye medidas dirigidas a reducir el comercio ilícito de tabaco. Así, por ejemplo, la Comisión Europea establece en el artículo 14 de la propuesta un sistema de seguimiento y rastreo, así como diferentes medidas de seguridad añadidas, para que en la Unión Europea solo se vendan productos que cumplan lo establecido en la Directiva. Esta medida supondrá una carga económica y administrativa que muchas pequeñas y medianas empresas (a diferencia de las cuatro o cinco grandes empresas multinacionales que dominan el comercio mundial de productos del tabaco y otros productos relacionados con la nicotina) asumirán con mucha dificultad, además de una mayor carga administrativa para los Estados miembros a la hora de realizar el control. Cabe esperar que este sistema sirva para reducir el contrabando y el comercio ilícito. En este sentido, el CESE considera que las estipulaciones del artículo 14 de la propuesta deberían ser exactamente las mismas que las cláusulas sobre seguimiento y trazabilidad incluidas en el Protocolo para Comercio Ilícito que fue concluido a finales del pasado año por la Conferencia de las Partes de la OMS ⁽¹⁷⁾.

4.8 En el caso de los puros, puritos y tabaco de pipa, la propuesta concede además la potestad de eliminar de forma automática ciertas excepciones recogidas en el texto si se produce un «cambio sustancial de circunstancias»; este cambio va ligado a un aumento del volumen de ventas de al menos un 10 % en, al menos, diez de los Estados miembros, o de un 5 % en fumadores de menos de 25 años. No obstante, en diez de los actuales veintisiete Estados miembros el mercado de estos productos es extremadamente pequeño y una variación de un 10 % podría producirse fácilmente sin afectar significativamente al empleo o la recaudación fiscal.

4.9 El CESE señala que la delegación de poderes mediante actos delegados está prevista en el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que es necesario que estos cumplan una serie de requisitos. Así, solo se podrá realizar un acto delegado en elementos no esenciales de un acto legislativo.

Votación

A favor: 89
En contra: 162
Abstenciones: 17

Nuevo punto 1.4.

Nuevo texto:

Al tiempo que destaca la importancia de una población que goce de buena salud y de los beneficios que de ello se derivan en numerosos ámbitos, el CESE propone a los Estados miembros que promuevan los entornos libres de humo (smoke-free environments), donde los ciudadanos puedan encontrar un apoyo tanto moral como médico, destinados en particular a los jóvenes, a los centros de enseñanza, a las empresas, etc. Además, sería necesario apoyar la elaboración y el mantenimiento de distintos métodos de apoyo y de distintas redes de cooperación que sean innovadores y educativos.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 1.5.

Modifíquese como sigue:

Riesgo de una importante pérdida de recaudación fiscal, no solo por el aumento del comercio ilícito, sino también por la caída de ventas y de precios. Actualmente, se recaudan en la Unión Europea casi 100 000 millones de euros en impuestos al tabaco. La aplicación de impuestos sobre el tabaco representa el tipo de intervención más eficaz y económica para reducir el consumo de tabaco, en particular de los jóvenes y de los grupos de ciudadanos de escasos ingresos ⁽¹⁸⁾. Según los estudios realizados, el precio de los productos del tabaco es el tercer motivo invocado con mayor frecuencia por los fumadores para dejar de fumar ⁽¹⁹⁾. También conviene señalar que el dinero ahorrado, dedicado anteriormente a la compra de productos del tabaco, se empleará en la adquisición de otros bienes, por los que también se pagan impuestos.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

⁽¹⁷⁾ [http://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

⁽¹⁸⁾ Stefan Callan, Smoke Free Partnership, Tabakas nodokli un nelikumīga tirdzniecība, Making Tobacco Tax Trendy Toolkit, 2012, p. 5., http://www.smokefreepartnership.eu/sites/sfp.tttp.eu/files/LV%20-%20Tax%20Toolkit_4.pdf

⁽¹⁹⁾ Comisión Europea, Attitudes of Europeans Towards Tobacco, http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf, pp. 84.

Punto 1.8

Modifíquese de la manera siguiente:

Invasión de competencias soberanas de los Estados miembros, Además de al conceder a la Comisión amplios poderes para el desarrollo posterior de aspectos esenciales de la Directiva a través de actos delegados, conviene garantizar que la toma de decisiones se efectúa de manera abierta y conforme a los intereses de los Estados miembros rompiendo así el principio de subsidiariedad. El CESE no puede aceptar actos delegados que no entren dentro de lo expresamente recogido en destaca que las acciones vinculantes deben respetar el apartado artículo 290 del TFUE. Además, ocho parlamentos nacionales (control de subsidiariedad) han emitido catorce votos contrarios a la propuesta de la Comisión por no respetar el principio de subsidiariedad (20).

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 1.9

Modifíquese de la manera siguiente:

El CESE apoya el concepto de reducción del riesgo y, en consecuencia, solicita de la Comisión una clara definición y un marco jurídico adecuado a los «productos de riesgo reducido», que sustancia de manera científica indudable una disminución del riesgo con respecto a los cigarrillos convencionales. En en especial, los productos que contienen tabaco (y no nicotina química) y que, por lo tanto, están sometidos a la Directiva.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 3.1

Modifíquese de la manera siguiente:

[...]

De estos seis ámbitos, tres tendrían un enorme impacto en el empleo y la recaudación fiscal para los países miembros de la Unión Europea. En el caso del etiquetado, el envasado y los ingredientes, la propuesta impone unas advertencias sanitarias ampliadas desproporcionadamente a las existentes, aún más visibles, limitando el formato, el sabor y el contenido de los productos del tabaco. Así, por ejemplo, todas las cajetillas tendrán que incluir advertencias sanitarias de imagen y texto que cubran el 75 % de los envases, a lo que se añaden nuevas leyendas informativas en los laterales (50 % en cada lado), además de la etiqueta fiscal obligatoria en algunos Estados miembros, el mensaje de prohibición de venta a menores y el espacio reservado para las nuevas medidas que garanticen el seguimiento y trazabilidad de los productos del tabaco. Esto supone «de facto» una reducción extrema del espacio disponible para la comunicación de las marcas comerciales legítimamente registradas. Por otra parte, las cajetillas tendrán unas dimensiones mínimas de altura y de anchura, lo que implicará que algunos de los modelos de cajetillas desaparezcan. Es el caso del modelo «casket», muy consumido en algunos países como Grecia. También desaparecería el modelo de cajetilla más consumido en Portugal. Por otra parte, esta modificación en el empaquetado, que no está basada en pruebas científicas, puede poner en peligro empleos en el sector de la industria del empaquetado y del embalaje de gran importancia en muchos países europeos como, por ejemplo, Alemania, Polonia, Francia, Reino Unido o Austria. Se debe apuntar que los requerimientos mínimos para la altura y anchura de los productos del tabaco no fueron incluidos en la consulta pública ni tampoco formaron parte del informe de impacto. Además, se prohíbe la venta de cigarrillos que incluyan aromas característicos y se inventa una nueva definición de «purito», contraria a las legislaciones fiscales vigentes en la Unión desde hace poco más de un año. De estos seis ámbitos, tres tendrían un enorme impacto en el empleo y la recaudación fiscal para los países miembros de la Unión Europea. En el caso del etiquetado, el envasado y los ingredientes, la propuesta impone unas advertencias sanitarias ampliadas desproporcionadamente a las existentes, limitando el formato, el sabor y el contenido de los productos del tabaco. Así, por ejemplo, todas las cajetillas tendrán que incluir advertencias sanitarias de imagen y texto que cubran el 75 % de los envases, a lo que se añaden nuevas leyendas informativas en los laterales (50 % en cada lado), además de la etiqueta fiscal obligatoria en algunos Estados miembros, el mensaje de prohibición de venta a menores y el espacio reservado para las nuevas medidas que garanticen el seguimiento y trazabilidad de los productos del tabaco. Esto supone «de facto» una reducción extrema del espacio disponible para la comunicación de las marcas comerciales legítimamente registradas. Por otra parte, las cajetillas tendrán unas dimensiones mínimas de altura y de anchura, lo que implicará que algunos de los modelos de cajetillas desaparezcan. Es el caso del modelo «casket», muy consumido en algunos países como Grecia. También desaparecería el modelo de cajetilla más consumido en Portugal. Por otra parte, esta modificación en el empaquetado, que no está basada en pruebas científicas, puede poner en peligro empleos en el sector de la industria del empaquetado y del embalaje de gran importancia en muchos países europeos como, por ejemplo, Alemania, Polonia, Francia, Reino Unido o Austria. Se debe apuntar que los requerimientos mínimos para la altura y anchura de los productos del tabaco no fueron incluidos en la consulta pública ni tampoco formaron parte del informe de impacto. Además, se prohíbe la venta de cigarrillos que incluyan aromas característicos y se inventa una nueva definición de «purito», contraria a las legislaciones fiscales vigentes en la Unión desde hace poco más de un año (21). La nueva presentación

(20) http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&applng=ES#.

(21) Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava los labores del tabaco, DO L 176 de 5.7.2011, p. 24/36.

gráfica de los envases, así como los requisitos mínimos de longitud y ancho, tendrán un efecto positivo, sobre todo con respecto a no tentar al grupo de riesgo que constituyen los niños y los jóvenes. Los estudios demuestran inequívocamente que el envase es una herramienta de comercialización para vender la mercancía. En la actualidad, los envases de productos del tabaco a menudo se diseñan de manera estratégica para atraer a un público específico: por ejemplo, en Letonia, según muestran los estudios, al escoger productos con envases de color claro las mujeres piensan que su contenido en alquitrán es menor y que por tanto son menos perjudiciales para la salud. Por otra parte, el público infantil cree que un envase de colores significa que el producto no tiene ningún efecto adverso sobre la salud⁽²²⁾. Por lo tanto, un formato homogeneizado, a ser posible de aspecto simplificado, no engañará a los consumidores sobre los efectos reales del producto; al contrario, los estudios muestran que los envases simples causan sensación de «aburrimiento, mal olor, disgusto, vetustez», etcétera⁽²³⁾.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 3.2

Modifíquese de la manera siguiente:

Como consecuencia de esto, y al tener todas las cajetillas el mismo formato y sabor, el precio será el único criterio de diferenciación entre las marcas, por lo que se producirá un empobrecimiento de la cadena de valor de todo el sector. Al quedar ser el precio como el único elemento para competir, se producirá una bajada de precios, si bien los Estados miembros podrán aplicar impuestos especiales más elevados e incrementar así sus ingresos que causará, por un lado, una caída en los ingresos de los miembros del sector y en la recaudación de los Estados y, por el otro, la destrucción de empleo en el sector.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Nuevo punto 3.3

Nuevo texto:

Aunque vaya a normalizarse el empaquetado de los productos del tabaco, reduciendo así los distintivos de los distintos productores, se destinará un espacio delimitado en el embalaje a la denominación normalizada de la empresa y del producto, cuya dimensión, color y caracteres impresos se uniformizarán. El criterio de calidad del producto mantendrá su relevancia, ya que se el consumidor seguirá estando informado sobre el fabricante del producto por él adquirido.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 3.3

Modifíquese como sigue:

Esta única posible diferenciación por precio provocará, por ejemplo, que el tabaco de calidad que se cultiva en la Unión Europea deje de ser atractivo para las compañías con fábricas en el territorio de la Unión, ya que el criterio de calidad dejará de ser un criterio de compra de la hoja de tabaco lo que, en contra de lo apuntado por la Comisión en su evaluación de impacto, supondrá un serio riesgo para los puestos de trabajo que dependen de este cultivo. Actualmente, en la Unión Europea la cosecha de hoja de tabaco es de 250 000 toneladas de tabaco al año, siendo Italia el mayor productor con 89 000 toneladas, seguido de Bulgaria con 41 056 toneladas, España con 38 400 y Grecia con 24 240. Este eslabón de la cadena da empleo a 400 000 personas, con Bulgaria a la cabeza con 110 000 personas dedicadas al cultivo de tabaco, seguido de Polonia con 75 100 e Italia con 59 300⁽²⁴⁾.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

⁽²²⁾ <http://www.cancercampaigns.org.uk/ourcampaigns/theanswerisplain/moreinformation/>.

⁽²³⁾ [The Packaging of Tobacco Products](http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_086687.pdf), marzo de 2012, The Centre for Tobacco Control Research Core, fundado por Cancer Research UK, http://www.cancerresearchuk.org/prod_consump/groups/cr_common/@nre/@new/@pre/documents/generalcontent/cr_086687.pdf, p. 4

⁽²⁴⁾ Véase la anotación 11.

Punto 3.7

Modifíquese de la manera siguiente:

Por otra parte, en la propuesta de Directiva se incluyen dieciséis actos delegados que otorgan a la Comisión Europea poderes para regular y decidir sobre elementos ~~esenciales~~ específicos de la Directiva, ~~cuestión expresamente excluida en el~~ conforme al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (25). ~~De esta forma, se deja al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales casi sin margen de actuación a la hora de regular aspectos fundamentales de la Directiva.~~

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

Añádase un nuevo punto 4.1.1

En los países que han sufrido la crisis económica de los últimos años, como Letonia, los costes sanitarios y económicos derivados del consumo de tabaco son sorprendentemente altos: las muertes relacionadas con el consumo de tabaco afectan a un 25 % de los hombres y un 4 % de las mujeres, mientras que, en el mismo país, el 12 % de las enfermedades están relacionadas con las consecuencias del consumo de tabaco. El coste aproximado de los tratamientos ha alcanzado 29 millones de euros, lo que representa un 3,27 % del presupuesto total destinado a la atención sanitaria. Las pérdidas de producción relacionadas con el absentismo debido a enfermedades causadas por el tabaquismo representan un 29,5 %, lo que corresponde, en Letonia, a una pérdida de 12 millones de euros. Asimismo, la mortalidad prematura causada por el tabaquismo entraña unos costes elevados, que ascienden aproximadamente a 2 500 millones de euros, un 9,38 % del PIB (26).

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

Punto 4.2

Modifíquese como sigue:

~~Este aumento desproporcionado del tamaño de las~~ Estas advertencias sanitarias, además, traerá consigo producirán los efectos siguientes:

- ~~la expropiación unilateral~~ la preservación de los legítimos derechos de propiedad intelectual e industrial de los fabricantes, que no podrán usar sus marcas registradas. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que estos derechos pueden limitarse, ya que no son absolutos (27), ~~los fabricantes tienen derecho a utilizar sus marcas comerciales registradas y seguir individualizando sus productos;~~*
- ~~una nueva restricción a la competencia, en un sector ya muy limitado para diferenciarse;~~*
- ~~la vulneración de derechos comerciales básicos inherentes a cualquier actividad comercial legal~~ el reconocimiento de la salud pública y las ventajas que conlleva constituyen un valor primordial, que tiene prioridad sobre la actividad de comercio del tabaco;*
- ~~un freno a la introducción de nuevos productos en el mercado de nuevos productos especialmente nocivos para la salud de la población y, por lo tanto, para el crecimiento económico;~~*

la eliminación de la investigación y de una posible mejora de la calidad de los productos ofertados. Se limita de forma arbitraria la entrada de nuevos productos de nueva generación, sin dar la posibilidad de establecer un marco regulatorio claro que sirva para analizar la reducción de riesgos que pueden aportar estos productos a la población, lo que puede constituir también un freno a la generación de riqueza y puestos de trabajo asociados a la innovación e investigación de estos productos. Además, estos nuevos productos de posible menor riesgo no deberían estar sometidos a las mismas restricciones que se imponen para los productos convencionales.

(25) DO C 115 de 9.5.2008 p. 172.

(26) http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf.

(27) Sentencia del TJUE de 17 de octubre de 1990 en el asunto C-10/89.

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

Punto 4.3

Modifíquese de la manera siguiente:

~~Lo mismo sucede con~~ La restricción de ingredientes para eliminar sabores o aromas caracterizantes (artículo 6), así como la presentación visual de los envases, son especialmente importantes. Uno de los criterios objetivos, como la reducción del atractivo del tabaco, es especialmente relevante para ciertos grupos de edad o para un sexo determinado que no está basada en pruebas científicas como podrían ser la reducción de la toxicidad o adictividad de dichos ingredientes, sino en un criterio tan subjetivo como el de reducir el atractivo del tabaco y en estereotipos subjetivos acerca del tipo de tabaco que fuma cada segmento de edad o sexo. Esta misma subjetividad se demuestra a la hora de prohibir arbitrariamente sin aportar argumentación alguna ciertos formatos, como los cigarrillos slim o delgados, (algo que no fue incluido en la consulta pública ni forma parte del Informe de Impacto), los cigarrillos cortos o toda la categoría de cigarrillos mentolados, fijando un peso mínimo de las bolsas de picadura, estandarizando el formato de las latas de picadura o, más aún, inventándose una nueva categoría de «purito» en contravención de la Directiva 2011/64/UE ⁽²⁸⁾, en vigor desde el pasado 1 de enero de 2011. Esta prohibición de cigarrillos slim y mentolados, muy consumidos en varios países europeos, provocaría que los consumidores no tuvieran acceso a ellos y tuvieran que recurrir al mercado de contrabando para poder adquirirlos. Además, se trata de productos del tabaco consumidos mayoritariamente por fumadores adultos, por lo que en este caso concreto no se puede aplicar el argumento de que es para prevenir el acceso de los menores al consumo de tabaco. En el caso concreto del mentol, por ejemplo, hay que recordar que este tipo de tabaco es consumido fundamentalmente por personas mayores y que, además, países con legislaciones muy desarrolladas en la lucha contra el tabaquismo con estipulaciones muy concretas en cuanto a la prohibición de determinados ingredientes, como Estados Unidos o Canadá, no lo han prohibido, lo que lleva al CESE a proponer que la prohibición relativa al mentol se suprima en la propuesta de Directiva.

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

Punto 4.3.1

Modifíquese de la manera siguiente:

~~En conclusión,~~ Estamos totalmente de acuerdo con la propuesta de la Comisión de prohibir nuevos productos en el mercado con sabores a chicle, piña colada o mojito, los denominados «candy-flavored cigarettes», que pueden estar dirigidos fundamentalmente a consumidores jóvenes.

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

Punto 4.3.2

Modifíquese de la manera siguiente:

~~Una~~ La restricción excesiva de ingredientes provocaría una estandarización del sabor y, por tanto, la imposibilidad de diferenciarse entre competidores, restringiendo la inversión y el posible lanzamiento de nuevos productos, todo ello en detrimento del consumidor a quien se le va a hurtar su posibilidad de elección, que constituiría, para los consumidores reales y potenciales de los productos del tabaco, un incentivo suplementario para informarse sobre los productos que consumen o evitar su uso, de modo que mejoren su salud, su productividad y el resto de factores que ejercen una influencia importante en la calidad de vida.

Votación

A favor:	69
En contra:	157
Abstenciones:	29

⁽²⁸⁾ Directiva 2011/64/UE del Consejo, de 21 de junio de 2011, relativa a la estructura y los tipos del impuesto especial que grava las labores del tabaco; DO L 176 de 5.7.2011, p. 24/36.

Punto 4.5.

Suprímase el texto siguiente:

Por otra parte, la Comisión Europea incluye en su propuesta de Directiva medidas dirigidas a reducir el comercio ilícito de tabaco. Así, por ejemplo, la Comisión Europea establece en el artículo 14 de la propuesta un sistema de seguimiento y rastreo, así como diferentes medidas de seguridad añadidas, para que en la Unión Europea solo se vendan productos que cumplan lo establecido en la Directiva. Esta medida supondrá una carga económica y administrativa desproporcionada que muchas pequeñas y medianas empresas no podrán asumir y, lejos de reducir el comercio ilícito, supondrá una mayor carga administrativa para los Estados miembros a la hora de realizar el control. Además, este sistema no servirá para frenar el contrabando y el comercio ilícito que, en cambio, sí se verán favorecidos por el resto de las medidas de la propuesta de Directiva. En este sentido, el CESE considera que las estipulaciones del artículo 14 de la propuesta de Directiva deberían ser exactamente las mismas que las cláusulas sobre seguimiento y trazabilidad incluidas en el Protocolo para Comercio Ilícito que fue concluido a finales del pasado año por la Conferencia de las Partes de la OMS ⁽²⁹⁾.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

Punto 4.6

Modifíquese como sigue:

Por último, la Directiva permitirá a la Comisión Europea la posibilidad de regular y modificar, mediante la proliferación de actos delegados, aspectos fundamentales como, por ejemplo, los niveles de aditivos, la redacción de advertencias sanitarias y su ubicación y tamaño. En este sentido, se deja a los Estados casi sin margen de actuación en la regulación de esta Directiva, lo que supone un grado de intervencionismo extremo, pocas veces empleado hasta ahora en la Unión Europea, que vulnera los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como ya están alegando los parlamentos nacionales de ocho Estados miembros ⁽³⁰⁾ (Italia, República Checa, Grecia, Bulgaria, Dinamarca, Portugal, Rumanía y Suecia). En el caso de Italia, su Parlamento no sólo ha señalado que la propuesta vulnera estos principios, sino que destaca también que algunos de los modelos de cigarrillos prohibidos como los slim o los cigarrillos bajos en alquitrán pueden ser un instrumento útil en una política dirigida a reducir o abandonar el hábito de consumo ⁽³¹⁾.

Votación

A favor: 69
En contra: 157
Abstenciones: 29

⁽²⁹⁾ [http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5\(1\)-en.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop5/FCTC_COP5(1)-en.pdf).

⁽³⁰⁾ http://www.ipex.eu/IPEXL_WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2012&number=0366&applng=EN.

⁽³¹⁾ Opinión de la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento italiano sobre el documento de la Comisión Europea COM(2012) 788 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial»

[COM(2012) 582 final]

(2013/C 327/14)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

El 10 de octubre 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

Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica

COM(2012) 582 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2013.

En su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge muy favorablemente la atención prestada a la industria europea –manufactura y servicios– tal como se manifiesta en la actualización de la política industrial efectuada por la Comisión en octubre de 2012, así como los anexos con análisis articulados sobre las políticas y deficiencias industriales en los Estados miembros. Muchos elementos están de acuerdo con las opiniones expresadas por el CESE ⁽¹⁾. La verdadera prueba será su aplicación.

1.2 La política industrial, una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020, debería ser un pilar de la iniciativa de crecimiento de la UE, sobre la cual se habla mucho, pero se hace bien poco. Es necesario tener una mentalidad clara y planteamientos coherentes. El impacto político es evidente. El CESE insta a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a que intensifiquen iniciativas (¡coherentes!) y políticas transversales que hagan frente a los enormes desafíos que supone mejorar la producción industrial en Europa.

1.3 El Consejo Europeo debería llevar la batuta a la hora de establecer la agenda de la política industrial. La Comisión debería participar plenamente. Es necesaria una atención específica en los diversos Consejos (Competitividad, Investigación, Política Social), la Comisión y el PE para definir y promover políticas punteras en toda Europa.

1.4 Para llegar a ser una estrategia motriz para Europa, las decisiones en materia de políticas industriales sobre acciones,

hojas de ruta y plazos deben comunicarse ampliamente, lo que lamentablemente no sucede en estos momentos.

1.5 Por otra parte, la UE necesita una óptima convergencia europea de 27 políticas industriales nacionales y de la UE que, según una amplia serie de análisis, no es hoy una realidad. La diversidad es un gran activo y la fragmentación es perjudicial. Habría que hacer frente a los desequilibrios geopolíticos.

1.6 Crear mejores condiciones generales significa, ante todo, la realización del mercado interior de la UE dentro de una economía social de mercado, garantizada por unas evaluaciones precisas, regulaciones y aplicación en toda la Unión. Las inversiones públicas en conexiones transfronterizas como carreteras, vías fluviales, puertos, aeropuertos y ferrocarriles deben apoyar el mercado interior.

1.7 Con el aumento del paro a más de 26 millones de personas, el escaso crecimiento y los presupuestos menguantes, la industria y la innovación necesitan perspectivas y condiciones estimulantes. Hay que encontrar un correcto equilibrio entre la consolidación fiscal –medidas de austeridad–, los programas nacionales de reforma y la política industrial para generar inversiones y la creación de empleo, aumentando la confianza.

1.8 Toda iniciativa de la UE debería sostener la posición de Europa en la dinámica global como socia y competidora. El muy ambicioso objetivo del 20 % de la industria manufacturera para 2020 requiere grandes inversiones y sustanciales ajustes políticos. Es muy necesario mejorar la productividad.

⁽¹⁾ Véase, entre otros, DO C 218 de 23.7.2011, p. 38, respuesta del CESE a la anterior Comunicación de la CE de 2010 sobre la política industrial.

1.9 Unas buenas condiciones para la industria van más allá de ajustes y disposiciones técnicas para abarcar todo el entorno de la industria, sobre todo una política coherente y predecible a largo plazo en materia de clima y energía en apoyo a una base industrial competitiva. Asimismo, deberían sostener unos buenos resultados y fomentar la aparición de nuevas industrias emergentes.

1.10 Las políticas de la UE deben ser adaptadas y específicas para cada sector, basadas en evaluaciones de abajo arriba que tengan debidamente en cuenta los desafíos y las capacidades técnicas y económicas. Estos principios también deberían aplicarse al llevar a cabo los objetivos de la iniciativa emblemática de la eficiencia en el uso de los recursos, que pretende aumentar la eficiencia en el uso de las materias primas, así como promover la innovación y aumentar la resistencia de las empresas europeas.

1.11 La política industrial tiene una fuerte dimensión social que afecta a todos los estratos de la sociedad: regiones y municipios, cualquier empresa, mano de obra en lugares de trabajo en rápida evolución (digitalización, robotización, manufacturas relacionadas con los servicios, TIC, sector educativo y universidades, consumidores y ciudadanos). La política industrial afecta tanto a la reestructuración como a la anticipación. Asimismo, debería proveer educación, formación e información actualizadas, así como fomentar la tecnología, la innovación, la creatividad y el emprendimiento. Asimismo, habría que tener debidamente en cuenta la evolución demográfica y reaccionar apropiadamente.

1.12 Las regiones ambiciosas están aumentando el rendimiento industrial. La UE y los Estados miembros deberían fomentar sus prácticas y logros independientes, como la especialización y los correspondientes *clusters*, cualificaciones e investigación. A este respecto hay mucho que ganar.

1.13 Hay que subrayar las iniciativas y proyectos, así como los ejemplos nacionales y regionales coronados por el éxito que aumentan la confianza de los ciudadanos y de los medios económicos y sociales. Habría que intensificar los acuerdos entre la UE y los Estados miembros y las redes entre los Estados miembros y las regiones. El Semestre Europeo anual brinda oportunidades para una supervisión continua.

1.14 La política industrial de la UE debería ser un proceso en el que se compartan las visiones y competencias nacionales y de la UE, así como las acciones, en el que los círculos empresariales y los sindicatos sean socios de pleno derecho. Y en caso necesario, también deberían participar otras partes interesadas como el sector educativo, las universidades (investigación), las ONG, los consumidores y otros.

1.15 A pesar de las sustanciales diferencias en la potencia económica de los distintos Estados miembros, todos ellos deberían beneficiarse de las mejores prácticas y las opiniones y planteamientos que las apoyan.

1.16 El CESE presenta continuamente propuestas sobre sectores y política industrial (véase el anexo). El presente dictamen

trata más bien de la coherencia de temas importantes y de la efectiva gobernanza mediante la coordinación y adaptación.

2. Contexto

– A. A nivel mundial

2.1 El análisis de la Comisión señala que *los costes laborales parecen ser una parte cada vez menor de los costes totales de producción* (2). La productividad es un importante factor. Se está produciendo cierto regreso de la producción a Europa, pero la competencia está aumentando en otros sectores como la mejora de la infraestructura económica en los países BRICS, la apreciación del euro y los precios de la energía, lo que estimula las inversiones en terceros países.

2.2 Por otra parte, Europa se está quedando por detrás de Estados Unidos y Japón en materia de innovación y especialización tecnológica. Europa tiene más peso que Estados Unidos en las industrias tecnológicas de gama media alta y media baja, pero la brecha tradicional entre los dos continentes en el segmento de la alta tecnología ha aumentado sustancialmente en los últimos años.

2.3 La Casa Blanca y el Congreso están dando muestras de un gran compromiso con el renacimiento industrial, mediante una estrategia nacional a favor de la competitividad para 2014 y 2018 (3). Una cuestión fundamental es el papel y el valor de la industria manufacturera en la economía, la seguridad y el liderazgo mundial de Estados Unidos.

2.4 Las asociaciones público-privadas refuerzan la infraestructura tecnológica e innovadora. Los Ministerios de Defensa, Energía y Comercio están directamente implicados, al igual que la Fundación Nacional para la Ciencia y la NASA, e imprimen así un gran impulso a muchos institutos y universidades nacionales de investigación.

2.5 Se trata de una extraordinaria evolución en un país que hasta hace poco abogaba por la economía postindustrial. La creciente competitividad de China y otros países ha hecho sonar las alarmas. Las percepciones están cambiando. Se prevé que en 2030 China tomará el relevo como primera potencia económica mundial, mientras que Estados Unidos mantendrá el liderazgo global, y Japón y Europa seguirán muy por detrás (4).

2.6 Se espera que las nuevas exploraciones petrolíferas y, sobre todo, las exploraciones de gas esquisto se traduzcan finalmente en la independencia energética de Estados Unidos. Se considera que estas exploraciones constituyen una revolución energética capaz de generar un renacimiento industrial en Estados Unidos, así como cambios geopolíticos. Pero aún habrá que abordar los intereses medioambientales y sanitarios (5).

(2) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 297 final, página. 10.

(3) American Manufacturing Competitiveness Act (Ley sobre la competitividad de la industria americana) de 2012.

(4) *Global Trends: Alternative Worlds*, Consejo Nacional de Seguridad, Washington, diciembre de 2012.

(5) US EPA, *Study of the Potential Impacts of Hydraulic Fracturing on Drinking Water Resources: Progress Report*, diciembre de 2012 (<http://www2.epa.gov/hfstudy>).

2.7 El crecimiento de China, Brasil y la India continúa, así como el de Rusia. Y siguen rápidamente su estela otros países asiáticos y sudamericanos. Durante años, el crecimiento registrado en los países emergentes ha estado muy por encima de la media, especialmente en Asia. Los sistemas educativos recientemente establecidos están produciendo una gran cantidad de ingenieros y técnicos bien educados y cualificados. Paralelamente, se están constituyendo enormes institutos de investigación. La calidad de los productos y los procesos innovadores está mejorando considerablemente. Los medios de transporte y las infraestructuras de servicios se están poniendo rápidamente al día.

2.8 En China, está emergiendo un sistema mixto de capitalismo estatal y mecanismos de libre mercado⁽⁶⁾, estrechamente relacionado con las tradiciones culturales (y políticas) nacionales. La creación de riqueza no corre pareja a la democracia ni al respeto de los derechos humanos y laborales. Las condiciones medioambientales y sanitarias siguen sin desarrollarse, aunque la calidad de la producción está mejorando. La posibilidad de reacciones violentas está lejos de ser imaginaria. Pero es justo decir que las intervenciones capitalistas por el Estado seguirán dirigiendo ciertos tipos de producción que corresponden a las ambiciones nacionales. Las inversiones a cargo de fondos soberanos pueden operar en una dirección similar, tanto exterior como interiormente.

2.9 Algunos países suelen tener una estructura de gobernanza más ágil que la UE, porque disponen de un centro decisorio principal, una estrategia común y unos objetivos compartidos en el sector público.

2.10 Ciertas partes de África también se encuentran en un proceso de rápido desarrollo. China invierte considerablemente en ellas sin prestar atención alguna al impacto social.

2.11 El contexto mundial y geopolítico está cambiando constantemente. Los datos son importantes para sensibilizar en mayor medida a la opinión pública y política. El CESE recomienda un indicador anual de la UE sobre una serie de cambios socioeconómicos, tecnológicos y de empleo en partes relevantes del mundo.

– B. Europa

2.12 Los profundos análisis efectuados por la Comisión de las tendencias europeas y nacionales demuestran una mayor conciencia de la necesidad de contar con una industria manufacturera en toda Europa.

2.13 La situación difiere considerablemente de un país a otro, desde Alemania, que prácticamente cuenta con el 30 % de la industria manufacturera europea, a algunos países –más grandes y más pequeños– con porcentajes sustancialmente inferiores o muy pequeños. En algunos Estados miembros, la inversión industrial se ha reducido considerablemente a lo largo

de los últimos veinte años. En algunos casos, esto se ha debido a una reestructuración a gran escala, mientras que en otros obedece a cierto grado de abandono⁽⁷⁾.

2.14 Entre la gran variedad de Estados miembros que están mejorando las condiciones, algunos tienen más éxito que otros. El empleo en la industria se está reduciendo constantemente. Y además, en la situación actual de crisis, desde 2008 se han perdido más de cuatro millones de puestos de trabajo en la industria manufacturera.

2.15 No hay indicación alguna de que los Estados miembros estén debatiendo las políticas e instrumentos o las mejores prácticas. Los conceptos nacionales de política industrial e innovación se guían ante todo por procedimientos y tradiciones nacionales, y se declinan en las estructuras y en las relaciones a nivel nacional entre el sector público y el sector privado, incluidos empresas, institutos de investigación y universidades, sindicatos y otros.

2.16 Por consiguiente, muchas políticas y los correspondientes instrumentos financieros tienen ante todo una orientación nacional, lo que no favorece ni al mercado interior ni a los proyectos transversales transfronterizos.

2.17 A pesar de los óptimos resultados conseguidos en algunos países, una inconveniente fragmentación del mercado interior, como muy acertadamente señala la Comisión, supone un obstáculo para los potenciales factores de crecimiento.

2.18 La diversidad creativa es un gran activo para Europa, pero solo beneficiará a todos los europeos si se asegura la convergencia hacia objetivos comunes. Debería encontrarse un equilibrio óptimo entre la diversidad creativa de los distintos Estados miembros y una convergencia transparente y convincente.

2.19 Como ilustra el ejemplo americano, tal convergencia dará sus frutos, en particular, para redes continentales de pymes con potencial de crecimiento.

3. Estrategia Europa 2020: visión, competencias y acciones compartidas

3.1 El mercado interior necesita un nuevo impulso. Aunque el proteccionismo larvado ha aumentado, y aún se cierne el espectro de la renacionalización y la fragmentación, la UE está consiguiendo mantener intactos el mercado interior y el principio de los mercados abiertos, aunque la aplicación sigue siendo más bien un punto débil.

3.2 La Estrategia Europa 2020, que prevé competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, debería servir de ejemplo. Al respetar los métodos y planteamientos nacionales

⁽⁶⁾ Véase «Capitalismo de Estado», *The Economist*, informe especial, enero de 2011.

⁽⁷⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Indicadores industriales e Informe sobre las políticas y resultados de los Estados miembros en materia de competitividad, SWD(2012) 298 final, partes 1, 2, 3 y 4.

específicos, la estrategia proporciona instrumentos para beneficiarse de las ventajas de una acción a escala europea. Los beneficios potenciales de tal gobernanza específica se han relegado sistemáticamente.

3.3 También es urgentemente necesario conseguir resultados visibles en los procesos innovadores coronados por el éxito y la generación de empleo paralelamente al cambio de los modelos de producción industrial, comercialización y servicios.

3.4 Es necesaria la anticipación deliberada de la reestructuración. Aumentará la aceptación de los ajustes, favorecerá la recualificación y la mejora de las aptitudes de la mano de obra, y contribuirá a reducir los empleos precarios ⁽⁸⁾.

3.5 La Comunicación de la CE de 2010 ya está dando lugar a iniciativas, como el programa Horizonte 2020, la verificación de la competitividad, la innovación industrial, la eficiencia en el uso de los recursos, las competencias y la educación, el acceso a la financiación, la interacción y la distinción poco clara entre la industria y los servicios, así como una mayor conciencia de las complicaciones en materia de inversiones internacionales y transferencia tecnológica.

3.6 Es sorprendente que, hasta hace poco, rara vez se llevaran a cabo revisiones transparentes de los Estados miembros. Habría que ampliar el papel supervisor de la Comisión.

3.7 Las revisiones entre pares pondrían de relieve estructuras obsoletas en la industria, así como en el proceso decisorio. Dichas revisiones contribuirían a acelerar la modernización utilizando procedimientos eficaces y podrían ser indicadores de la convergencia europea «hacia arriba» tanto en el sector privado como en el público.

3.8 Los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión recogen recomendaciones por país relacionadas con el desarrollo industrial ⁽⁹⁾. Estas recomendaciones específicas para cada país deberán estar mejor analizadas en los planes nacionales de reforma y deberán ser debatidas por los Estados miembros y la Comisión como parte del Semestre Europeo anual.

3.9 Sin embargo, sería un serio error dejar todo este cometido solo a la Comisión, pues también se trata de una tarea esencial para los ministerios competentes de los propios Estados miembros que son responsables de las políticas que no están cubiertas por la regulación o medidas de la UE. Por otra parte, esos ministerios también deben asegurar la correcta aplicación de la normativa de la UE.

3.10 Las políticas financieras en la zona del euro suponen una gran coordinación entre las instituciones europeas y las autoridades nacionales. No hay ninguna razón para que no pueda conseguirse una coordinación análoga, inspirada por una visión compartida, a la hora de potenciar las condiciones marco para la industria, la innovación y la creación de empleo.

⁽⁸⁾ Véase también el informe Cercas del PE.

⁽⁹⁾ Véase la nota 7: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, partes 1-4.

3.11 Los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión también pueden ayudar a los Estados miembros a emprender revisiones bilaterales o trilaterales entre ellos por lo que respecta a las áreas relacionadas con la industria, como competencias y educación, tecnología e innovación, cargas administrativas, política fiscal y ayudas estatales. Cada país puede fácilmente extraer conclusiones para las políticas que sería deseable adoptar en el plano nacional en una perspectiva europea común. En cualquier caso, una evaluación seria de las medidas aplicadas debería ser parte integrante de los programas nacionales.

3.12 Dado que estas tendencias tienen que ser apoyadas por toda la sociedad, es muy importante que las asociaciones patronales y los sindicatos actúen como socios de pleno derecho en el proceso. Lo mismo cabe decir de otras partes interesadas como el sector educativo, las ONG, los consumidores y otros, en caso necesario. Los planteamientos basados en el consenso dan buenos resultados. El diálogo social a nivel nacional y regional, así como en el sectorial y empresarial, será de mucha ayuda.

4. Cuestiones que habrá que considerar

4.1 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la complementariedad entre las intervenciones nacionales y de la UE en la política industrial es una condición fundamental para el éxito de la política industrial europea. Dichas intervenciones aumentarán el impacto de las acciones nacionales y de la UE, al tiempo que brindarán muchas oportunidades para pasar de las palabras a la acción.

4.1.1 Un concepto global significa un planteamiento holístico y políticas transversales. El CESE subraya *infra* algunas cuestiones interrelacionadas que considera cruciales para el futuro de la industria europea.

4.2 Innovación industrial

4.2.1 **La innovación industrial** necesita una sólida base tecnológica europea apoyada por una coordinación y cooperación transfronteriza entre institutos de investigación y universidades, tecnología aplicada y empresas.

4.2.2 Las tecnologías facilitadoras esenciales y otras tecnologías transversales son cruciales para la UE y los programas de I+D. Muchas actividades posteriores, así como políticas públicas en materia de infraestructuras y sostenibilidad, se beneficiarán de las mismas. El marco de la UE para la consulta y la cooperación público-privada (sobre todo, por medio de las plataformas tecnológicas de la UE) es esencial. La licitación pública también debería generar incentivos para una innovación avanzada.

4.2.3 La tecnología es el campo de batalla del futuro. Al promocionar los proyectos (emblemáticos) internacionales, la Comisión y el Consejo de Investigación deberían dirigir el camino hacia la potenciación del mercado interior para los proyectos tecnológicos y transfronterizos. Una fructífera actividad de I+D y patentes europeas deberían apoyar inversiones innovadoras y empleos de gran calidad.

4.2.4 El CESE subraya la importancia de los recursos financieros de la UE para la I+D y los proyectos transfronterizos. El programa Horizonte 2020 debería equiparar los esfuerzos que se están desplegando rápidamente en otros países. Aunque Europa aún está bien colocada, su ventaja tradicional está disminuyendo. Recortar el presupuesto del programa Horizonte 2020 es contraproducente.

4.2.5 Es evidente el papel fundamental de la educación superior y la correspondiente investigación para la innovación. En caso necesario, habría que proceder a ajustes en los programas y la gestión.

4.2.6 Es deseable una información anual de la inversión pública y privada en tecnologías esenciales.

4.2.7 La innovación afecta a muchas más áreas, pues crea una nueva dinámica en las empresas y en el lugar de trabajo: rediseñar los actuales métodos de producción, la necesidad de reestructurar operaciones obsoletas, el desarrollo de cadenas de valor y nuevos «sectores», la difuminación de las fronteras entre industria y servicios. La innovación es sinónimo de modernización y creatividad en la sociedad, y como tal debería comunicarse.

4.2.8 La Comisión subraya la necesidad de tecnología e innovación en todos sus servicios como una prioridad horizontal. Sería conveniente que las administraciones nacionales adoptaran este método.

4.3 Capacidades y cualificaciones

4.3.1 Tecnología, innovación, rediseño de los procesos de producción, integración de industria y servicios, nuevas necesidades de la sociedad y nuevos sectores punta hacen sumamente importante disponer de **capacidades y cualificaciones apropiadas** a todos los niveles.

4.3.2 La actualización de los sistemas educativos a todos los niveles es fundamental. La atención prestada por la UE a la educación, la escolaridad y la formación está aumentando considerablemente, tanto a nivel nacional como regional. La educación es un requisito básico y debe estar al alcance de todos.

4.3.3 Cualquier iniciativa de la UE a favor del crecimiento requiere una constante atención a todo el espectro educativo. Dadas las diferencias sustanciales entre los Estados miembros, el intercambio de buenas prácticas será indispensable para atajar, en particular, el desempleo juvenil.

4.3.4 Las partes interesadas desempeñan un papel clave. En todos los niveles –empresarial (incluidos los comités de empresa), local, regional, nacional y de la UE– el diálogo social debería centrarse en la educación, el aprendizaje y la educación dual, la formación industrial y la formación avanzada (permanente), para aumentar las competencias y la empleabilidad, a fin de satisfacer los requisitos del mercado laboral. El reconocimiento transfronterizo de las competencias y cualificaciones debería ser la norma para promover la movilidad internacional.

4.3.5 En línea con la OCDE, la Comisión debería llevar a cabo revisiones entre pares de los sistemas educativos y sus

resultados. Tales revisiones producirán indicadores de gran utilidad para la mejora, en caso necesario, como ya ocurre en muchos otros ámbitos.

4.3.6 El nivel de competencias requerido en las empresas y en la sociedad está aumentando continuamente. La educación técnica y los servicios en la industria manufacturera son una prioridad, desde las cualificaciones más bajas a la educación superior. Las escuelas de educación técnica secundaria y los sistemas de formación profesional desempeñan un papel esencial.

4.3.7 En la educación superior, habría que considerar el déficit estructural de científicos, ingenieros y matemáticos –estudiantes e investigadores–, subsanando los desfases entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo.

4.3.8 Todos los trabajadores deberían tener derecho a la formación profesional. Esto es particularmente necesario para los trabajadores y artesanos especializados que trabajan en pymes y empresas artesanas.

4.3.9 La creación de empleo industrial sostenible a partir de condiciones laborales, sanitarias y de seguridad actualizadas es parte de la mentalidad adecuada para los procesos de modernización en la industria. Una mayor competitividad debería ir de la mano de unas condiciones laborales apropiadas y el respeto de los derechos de los trabajadores.

4.3.10 Hay que prestar especial atención al impacto del envejecimiento de la población de la UE en la oferta de mano de obra en el sector industrial. Las condiciones laborales de los trabajadores de más edad, así como la estructura y capacidad de formación y aprendizaje permanente, deben adaptarse en consecuencia.

4.4 Acceso a la financiación

4.4.1 El acceso a la **financiación** sigue siendo un punto débil. El sector industrial se ha visto gravemente afectado por la crisis bancaria. Los bancos siguen mostrándose reacios a conceder créditos. La crisis ha favorecido la renacionalización de las operaciones. La tradicional aversión al riesgo ha aumentado a causa de unas normas internacionales más estrictas en materia de fondos propios, y probablemente de las regulaciones financieras de la UE. Afortunadamente, las regulaciones de Basilea III que obstaculizan la concesión de créditos se aplicarán gradualmente de manera más flexible.

4.4.2 Las pymes requieren una ingeniería financiera más apropiada y nuevas fuentes financieras como, por ejemplo, compañías de seguros y fondos de pensiones. Un importante objetivo es diluir los riesgos o mitigarlos mediante, entre otras cosas, sistemas de garantía o fondos gubernamentales. La financiación colectiva (*crowd-funding*) debe abrir perspectivas atractivas.

4.4.3 Mientras tanto, debe aumentar la financiación privada o no bancaria. Habría que hacer hincapié en las iniciativas privadas emprendidas en los Estados miembros. La brecha con Estados Unidos es ilustrativa: dos tercios de las inversiones americanas se financian fuera del sector financiero, frente a un tercio en Europa. La legislación nacional y de la UE debería fomentar la tendencia hacia más financiación privada y valores privados, sobre todo para apoyar la innovación.

4.4.4 La subsidiariedad supone una gran diversidad de políticas fiscales, así como de sistemas de préstamos y subsidios en toda Europa. El CESE insiste en que la Comisión lleve a cabo una evaluación y revisiones entre pares de los instrumentos nacionales en aras de una convergencia efectiva de los instrumentos.

4.4.5 El BEI y la Comisión están trabajando en la próxima generación de instrumentos de la UE con un mayor impacto e influencia que las subvenciones. La capacidad de riesgo de los fondos de la UE, junto con la capacidad de financiación del BEI, dará lugar a una combinación de capacidades para el diseño y aplicación de los instrumentos financieros a fin de conseguir los objetivos industriales.

4.4.6 Los fondos de rotación, coordinados entre el BEI y la Comisión, y que se aplicarán en el programa Horizonte 2020, Cosme, el Marco Financiero Plurianual y la política regional, deberán tener un efecto multiplicador. Habrá que prestar una especial atención a la visibilidad de quién está a cargo de qué. El CESE hace hincapié en la necesidad de mantener un presupuesto de la UE sólido y bien gestionado, integrado por instrumentos nacionales de crédito bien (re)organizados. Hay que ampliar los bonos para la financiación de proyectos y los créditos verdes.

4.4.7 Las actuales normas de la UE son demasiado estrictas y burocráticas. El CESE reitera que los instrumentos de la UE deben adaptarse al mercado y aplicarse fácilmente. Deben ser flexibles para adaptarse a las condiciones en rápida evolución del mercado y deben ser accesibles para las empresas innovadoras, así como para los pequeños proyectos microeconómicos muy poco visibles. Es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre instrumentos de gobernanza fiables y las necesidades del mercado.

4.5 Desarrollo sostenible

4.5.1 A pesar de las significativas diferencias entre los Estados miembros, el **desarrollo sostenible** y la eficiencia de los recursos están cada vez más integrados en las estrategias de las empresas, así como en las operaciones de las primeras y las últimas fases. Los modelos empresariales sostenibles aumentarán la resistencia de las empresas europeas. Los agentes públicos y privados tienen que apoyarse unos a otros.

4.5.2 Un caso especial es el cambio climático y las emisiones de CO₂. Con un riesgo persistente de emisiones de carbono y pérdida de inversiones, el CESE insiste en la necesidad de proceder a una nueva evaluación de las políticas de la UE como base para una transición sostenible a una economía con bajas emisiones de carbono.

4.5.3 La eficiencia en los costes y la viabilidad técnica para mantener la competitividad de las empresas son un requisito previo para el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo en la UE. Solo entonces se generarán sinergias entre los objetivos medioambientales y los resultados industriales.

4.5.4 Una transición dirigida por la tecnología hacia una economía eficiente en el uso de los recursos y con bajas emisiones de carbono también debería ser socialmente justa para todas las generaciones de trabajadores.

4.5.5 El envejecimiento de la población supone que los ciudadanos de más edad constituirán una mayor proporción de los

consumidores, y la producción industrial deberá adaptarse a su diferente modelo de consumo. Esto también brindará nuevas oportunidades de negocio y espacio para ciertas innovaciones como los alimentos funcionales, la adaptación de la vivienda y del transporte, así como nuevas tecnologías en el ámbito de la salud y la asistencia de larga duración.

4.5.6 Los programas financieros y las disposiciones reguladoras de la UE deberían promover una innovación sostenible, entre otras cosas, de acuerdo con lo dispuesto en la iniciativa emblemática sobre el uso eficiente de los recursos. Ante los enormes intereses industriales en juego, es fundamental que en toda la Unión Europea haya unas condiciones medioambientales comparables, estables y previsibles. Convendría evaluar debidamente la eficacia del «diseño ecológico»⁽¹⁰⁾ y la introducción de límites absolutos en el uso de materias primas en la industria.

Asimismo, el exceso de regulación afecta a la innovación y las inversiones, al tiempo que puede dar lugar a pérdidas en las cuotas de mercado. La Comisión y el Consejo deberían salvaguardar las industrias básicas (que consumen mucha energía) de la Unión Europea y eliminar este tipo de distorsiones de la competencia respecto a los países que no son miembros de la UE.

4.6 Servicios

4.6.1 Los **servicios** suponen el 70 % de la economía europea y dan trabajo a la mayor parte de la población activa. Están inextricablemente interrelacionados con los procesos industriales y fortalecen la base de estos últimos. Sin embargo, la aplicación de la Directiva sobre los servicios ha sido desigual. Por otra parte, los servicios a las empresas siguen estando poco desarrollados en la mayor parte de la UE.

4.6.2 La falta de un mercado de servicios integrado —una verdad tan obvia como ignorada— tiene un efecto negativo tanto en la productividad como en el comercio europeo interior. En ambos ámbitos domina Estados Unidos debido a que su mercado de servicios está mucho más integrado. En los servicios aún predomina una significativa parcialidad, con preferencia por las empresas nacionales, junto con barreras a los servicios transfronterizos. Menos comercio equivale a menos competencia: los mercados de servicios de la UE aún son en gran medida nacionales, lo que obstaculiza el aumento de la productividad⁽¹¹⁾.

4.6.3 El escaso desarrollo es una barrera a un sector competitivo de las TIC en Europa, obstaculiza las iniciativas pioneras e interpone barreras al aumento de la productividad. En consecuencia, la UE debería asegurar el desarrollo del libre mercado de servicios y promover los servicios a las empresas y la consiguiente creación de empleo en toda Europa.

4.7 Barreras administrativas

4.7.1 Las quejas por las **barreras administrativas** son moneda corriente. Sin embargo, siguen traduciéndose en una verificación muy poco sistemática de las normas y regulaciones de origen nacional cuyas evaluaciones de impacto como las

⁽¹⁰⁾ Directiva 2009/125, octubre de 2009.

⁽¹¹⁾ *How to build European services markets* (Cómo crear mercados de servicios europeos), John Springford, Centro de Reforma Europea, septiembre de 2012, página 4.

aplicadas por la Comisión para sus políticas serían igualmente muy deseables. En general falta coordinación entre los Estados miembros. Las barreras y obstáculos administrativos están contrarrestando muchos esfuerzos por crear nuevas empresas y fomentar las pymes.

4.7.2 A este respecto el proteccionismo larvado está en alza. El CESE insiste en la necesidad de efectuar evaluaciones continuas y transparentes. La Comisión debería llevar a cabo investigaciones. En el Consejo deberían debatirse las revisiones entre pares. El Consejo debería definir objetivos y plazos.

4.8 PYMES

4.8.1 Hay muchas clases diferentes, a menudo difícilmente comparables, de **pymes**. En algunos sectores como, por ejemplo, en el comercio minorista, se encuentran sometidas a una gran presión. Sin embargo, en otros desarrollan actividades por cuenta de empresas más grandes: externalización, cadenas de valor, etc. Normalmente son esenciales para la innovación de los productos y servicios. A consecuencia de su fuerza innovadora y los éxitos comerciales, las pymes deben estar visiblemente integradas y hay que destacar su fuerza motriz en la política industrial de la UE.

4.8.2 Gracias a su dinámica, la interacción con las cadenas de valor y su flexibilidad, las pymes suelen ser pioneras en materia de soluciones a medida y renovación. Asimismo, son valiosas fuentes de nuevos puestos de trabajo. Habría que apoyar a las pymes en sus esfuerzos por reducir el uso de los escasos recursos y de la energía. Esto se traducirá finalmente en una reducción de los costes que les permitirá una mayor eficacia y la generación de empleo.

4.8.3 Europa necesita jóvenes emprendedores. Habría que hacer hincapié en el «emprendimiento» en la educación, incluido el fenómeno de la «universidad emprendedora». El CESE acoge favorablemente el Plan de Acción de la Comisión en materia de emprendimiento.

4.8.4 El número de nuevas empresas está aumentando. Sin embargo, las comparaciones con Estados Unidos demuestran que demasiadas pocas empresas alcanzan la madurez. Esto se debe tanto a las débiles condiciones financieras como a las barreras nacionales en el mercado europeo.

4.9 Energía

4.9.1 Las **políticas energéticas** nacionales llevan a una fragmentación de las políticas de combinación energética en la Unión, lo que afecta a los precios de la energía, la tecnología, las relaciones con terceros países y al mercado interior. El CESE insiste en la necesidad de una política energética común. Dadas las profundas implicaciones de la energía para la economía, una seria política industrial no puede prescindir de ciertos principios comunes en toda Europa.

4.9.2 El Consejo ya no puede sustraerse a un debate estratégico sobre las perspectivas de la energía a largo plazo y las políticas correspondientes, es decir, la deseable combinación energética en la UE consistente en materias primas fósiles, energía nuclear y energías renovables. Las condiciones medioambientales, sanitarias y de seguridad también son parte de la agenda.

4.9.3 La adopción de decisiones es más urgente ahora que el desarrollo del gas de esquisto en Estados Unidos está revolucioando actualmente el panorama mundial de la energía.

4.9.4 Los precios de la energía en la UE son sustancialmente más altos que en los principales socios comerciales. El precio del gas americano es el 20 % del europeo. Esto tiene enormes implicaciones para el sector químico y siderúrgico y puede afectar a las industrias transformadoras. El efecto para las inversiones en Europa y la necesidad de una respuesta coordinada de la UE y de los Estados miembros plantea preguntas candentes que esperan una respuesta efectiva.

4.9.5 La industria está contribuyendo al auge de las energías renovables. Pero debido al alto coste de la energía, es crucial encontrar un equilibrio entre la competitividad y la financiación de fuentes renovables, lo que puede abarcar desde la reducción de los impuestos a la mejora de los sistemas que apoyen la eficiencia en materia de costes.

4.10 Relaciones exteriores

4.10.1 Las **relaciones exteriores** van más allá de los acuerdos oficiales como los firmados en la OMC. A la hora de desarrollar la dimensión exterior de la política industrial, la UE y los Estados miembros deberían definir puntos de vista comunes sobre cómo tratar cuestiones complicadas, sobre todo para garantizar la igualdad de condiciones a nivel global. Dado que la apertura de los mercados implica la reciprocidad, la UE debería abordar seriamente las distorsiones concretas y perjudiciales para los intereses industriales europeos.

4.10.2 Un impecable suministro de energía es crucial por motivos económicos y de seguridad. Esta cuestión requiere un planteamiento totalmente europeo, a la luz de los bajos precios actuales de la energía en Estados Unidos. También habría que prestar una especial atención a los materiales que son esenciales para los procesos industriales.

4.10.3 Las normas sociales, medioambientales y climáticas internacionales o los correspondientes acuerdos sectoriales son vitales para crear igualdad de condiciones a nivel global. Deben crear también condiciones para preservar las cadenas de valor industrial en Europa.

4.10.4 El CESE subraya la necesidad de proteger los derechos de propiedad intelectual. Habría que garantizar el acceso a los contratos públicos en terceros países.

4.10.5 Cabe acoger muy favorablemente los acuerdos de libre comercio bien negociados y equilibrados, especialmente con Estados Unidos. Una estrecha supervisión es un requisito previo.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el régimen de intercambios aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas

[COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD)]

(2013/C 327/15)

Ponente: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

El 12 de marzo de 2013 y el 15 de marzo de 2013, de conformidad con los artículos 43.2, 207.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el régimen de intercambios comerciales aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas

COM(2013) 106 final — 2013/0063 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 149 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente esta propuesta de convergencia con el Tratado de Lisboa, como ya hizo en su dictamen CESE 357/2011⁽¹⁾ y ha seguido haciendo, de forma coherente, en sus dictámenes posteriores.

1.2 El CESE pide que se modernicen en su globalidad las normas comerciales, que se hagan más transparentes en general, con la participación de todas las partes interesadas relevantes, y, al mismo tiempo, que resulten coherentes con los objetivos de la política agrícola común, a fin de promover los valores de la UE en todo el mundo.

1.3 El CESE solicita que se faciliten instrumentos de protección eficaces contra posibles abusos en aquellos casos en que los Acuerdos de libre comercio (ALC) sirvan de puerta de acceso al mercado de la UE para productos alimenticios sujetos a normas menos exigentes, que son más baratos y más fáciles de producir.

1.4 El CESE recomienda encarecidamente que todo régimen comercial futuro evite la distorsión de la competencia en el mercado de la UE resultante de la aplicación de normas medioambientales, de seguridad alimentaria, bienestar animal y sociales menos exigentes por parte de terceros países. Esto podría garantizarse mediante la introducción de componentes compensatorios adicionales en los derechos de importación.

1.5 El CESE pide la revisión del sistema de concesión de licencias de importación, certificados de restitución y certificados de exención para el perfeccionamiento activo y, en particular, de asignación de contingentes, a fin de dejar espacio suficiente para los pequeños y medianos productores.

1.6 El Comité solicita la introducción de herramientas de contratación electrónica (*e-procurement*) integradas en el sistema aduanero para la gestión de licencias, contingentes y certificados. Dicho sistema deberá ser capaz de verificar la situación exacta del mercado en tiempo real y de reaccionar inmediatamente si se alcanzan los volúmenes o los precios de activación.

1.7 El Comité pide que el sistema de restituciones a la exportación se mantenga en *stand-by*, teniendo presente que actualmente no puede preverse cuándo va a ser necesaria nuevamente esta red de seguridad.

1.8 El Comité pide a la Comisión que refuerce la función del Grupo asesor sobre los aspectos internacionales de la agricultura, a fin de contar con contribuciones directas de los agricultores, transformadores, consumidores, comercio, etc⁽²⁾.

2. Antecedentes

2.1 El objeto de la propuesta de Reglamento es adecuar el régimen vigente de intercambio de productos agrícolas transformados / mercancías no incluidas en el anexo I, actualmente establecido en el Reglamento (CE) n° 1216/2009, y el régimen común de intercambios para la ovoalbúmina y la lactoalbúmina, establecido en el Reglamento (CE) n° 614/2009, al Tratado de Lisboa y fusionarlos por motivos de racionalización, armonización y simplificación, para:

— identificar las competencias delegadas y de ejecución de la Comisión y establecer el procedimiento correspondiente para la adopción de estos actos,

⁽¹⁾ DO C 107 de 6.4.2011 pp. 33-36.

⁽²⁾ DO C 304 de 10.11.1993, pp. 8-10.

- adaptarlos al nuevo Reglamento sobre la OCM única [COM(2011) 626 final] en el contexto de la adaptación de la OCM al Tratado de Lisboa y a la PAC posterior a 2013, que actualmente está siendo debatida amplia y exhaustivamente en el Consejo y el Parlamento Europeo,
- actualizar dichos reglamentos y establecer una base legislativa más clara y sólida para las normas de desarrollo,
- crear un marco legislativo sólido para la gestión de los derechos de importación reducidos y los contingentes de importación de conformidad con lo estipulado en los ALC y para la gestión del sistema de restituciones por exportación, y adaptar el Reglamento vigente a las prácticas actuales en los ALC y a las restituciones por exportación.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión para simplificar, racionalizar y armonizar la legislación relativa al comercio de productos agrícolas transformados, y en particular el hecho de que los dos reglamentos (el relativo al régimen de intercambios aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas y el relativo a la organización común de mercados agrícolas) se adecuen de forma paralela al Tratado de Lisboa, ya que ambos contienen disposiciones similares sobre los regímenes de importación y exportación de productos agrícolas y productos agrícolas transformados (como, por ejemplo, derechos de importación reducidos, derechos de importación adicionales, contingentes de importación, restituciones por exportación, licencias de exportación y certificados de restitución).

3.2 Al mismo tiempo, el Comité considera que esta simplificación, racionalización y armonización de la legislación brindará una excelente oportunidad para modernizar las normas comerciales y hacerlas más transparentes en general, con la participación de todas las partes interesadas relevantes, para fomentar los valores de la UE en todo el mundo.

3.3 El CESE valora positivamente que la propuesta de Reglamento represente una adaptación al Tratado de Lisboa de las disposiciones actuales sin introducir cambios importantes, al tiempo que solicita una revisión en profundidad de las políticas comerciales, a fin de hacer que sean coherentes con los objetivos de la política agrícola común establecidos en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3.4 En varias ocasiones el CESE ha manifestado su apoyo a los acuerdos de libre comercio y a los acuerdos comerciales

preferenciales y ha destacado la importancia de las negociaciones de la OMC. El CESE destaca, no obstante, que la UE, en su calidad de líder mundial en importaciones de productos alimentarios, tiene un papel fundamental que desempeñar a la hora de promover sus propias normas más exigentes en materia de seguridad y calidad alimentarias, bienestar animal, protección del medio ambiente y valores sociales.

3.5 El CESE señala que los derechos de importación, y en particular su componente agrícola, deberían complementarse con componentes adicionales en materia social, medioambiental, de seguridad alimentaria y bienestar animal, que podrían utilizarse como instrumento para difundir los valores de la UE en materia de producción de alimentos a terceros países. Dichos componentes solo deberían reducirse si el productor de exportaciones a la UE respeta estos valores. Esta manera de compartir nuestros valores sociales mejorará a largo plazo la resistencia y la sostenibilidad del sistema mundial de producción de alimentos.

3.6 El CESE pide que se establezcan instrumentos de protección eficaces contra los posibles abusos en aquellos casos en que los ALC sirvan para facilitar el acceso al mercado de la UE de productos alimenticios sujetos a normas menos exigentes, más baratos y más fáciles de producir.

3.7 Pide a la Comisión que revise su sistema de concesión de licencias de importación, certificados de restitución y certificados de exención para el perfeccionamiento activo, y, en particular, de asignación de contingentes, a fin de dar cabida de manera suficiente a los pequeños y medianos productores y evitar que unos pocos operadores dominen el mercado.

3.8 El Comité pide a la Comisión que introduzca instrumentos de contratación electrónica (*e-procurement*), integrados en el sistema aduanero, para gestionar las licencias, contingentes y certificados, que reducirían considerablemente los costes de transacción y los riesgos derivados de la tramitación física de los documentos por los operadores.

3.9 Dicho sistema deberá ser capaz de verificar la situación exacta del mercado en tiempo real y de reaccionar inmediatamente si se alcanzan los volúmenes o precios de activación.

3.10 El Comité considera que las restituciones por exportación, aunque no se utilizan actualmente, tienen una función importantísima como red de seguridad en caso de desequilibrios en el mercado. Al mismo tiempo, es muy conveniente mantener el sistema en *stand-by*, teniendo presente que actualmente no puede preverse cuándo será necesaria nuevamente esta red de seguridad.

3.11 Es indispensable que la Comisión refuerce la función del Grupo asesor sobre los aspectos internacionales de la agricultura, a fin de contar con contribuciones directas de los agricultores, transformadores, consumidores, comercio, etc., proporcionando así un foro valioso para la consulta e información ⁽³⁾.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁾ DO C 304 de 10.11.1993, pp. 8-10.

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 «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa»

[COM(2012) 673 final]

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) «Planes hidrológicos de cuenca»

[COM(2012) 670 final]

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía»

[COM(2012) 672 final]

(2013/C 327/16)

Ponente: **Georges CINGAL**

Coponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 11 de noviembre 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: Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa

COM(2012) 673 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 128 votos a favor, 101 en contra y 17 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE, aunque aprecia en su justa medida la Comunicación de la Comisión Europea, considera que en su documento no propone suficientes acciones proactivas para solventar los distintos problemas identificados.

1.2 El CESE anima, por tanto, a la Comisión Europea a reconocer la necesidad de:

- democratizar la gestión del agua, es decir, reconocer a cada consumidor el lugar al que tiene derecho en los órganos de gestión de cada cuenca;
- un sistema europeo de inspección del agua para otorgar un trato equitativo a todas las regiones;
- tener en cuenta imperativamente las sustancias preocupantes (productos químicos, nanoelementos, etc.).

1.3 El CESE se congratula por el compromiso de la Comisión de integrar los objetivos relativos al agua en otras políticas esenciales como, por ejemplo, la PAC, el Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y las políticas sobre las energías procedentes de fuentes renovables. Al mismo tiempo, constata la necesidad de realizar esfuerzos mucho mayores para alcanzar

una auténtica coherencia de las políticas y para eliminar los incentivos a la extracción excesiva de agua, a los daños morfológicos y a la contaminación de las aguas.

1.4 El CESE invita a la Comisión Europea a aclarar la cuestión de la sostenibilidad de los recursos. Pese a que la Directiva Marco sobre el Agua (DMA) ⁽¹⁾ instaura la obligación de no causar daño a los recursos hídricos, el Comité constata que la UE permite el desarrollo de proyectos para garantizar el aprovisionamiento energético. Este problema, que era marginal, puede convertirse en recurrente con los proyectos para extraer gas de esquisto. El CESE considera prioritarios los recursos hídricos.

1.5 El CESE recomienda a la Comisión que incentive a los Estados miembros a aplicar de manera rigurosa el artículo 9 de la DMA (principio de «quien contamina, paga») para lograr el buen estado de las aguas.

1.6 El CESE invita a la Comisión Europea a aclarar el concepto de estrés hídrico. Si nos atenemos a la definición clásica –situación en la que la demanda de agua supera los recursos disponibles– corremos el riesgo de actuar a menudo con retraso (mortalidad forestal, etc.). Por consiguiente, conviene definir,

⁽¹⁾ DO L 327 de 22.12.2000, pp. 1–73.

además de los caudales ecológicos mínimos, también los umbrales de alerta que permiten desencadenar acciones preventivas antes de que se alcancen los límites mínimos, para evitar cualquier situación crítica.

1.7 El CESE invita a la Comisión a fomentar, mediante los instrumentos de la política de cohesión (FEDER, FSE, cooperación territorial europea, etc.):

- el desarrollo por los entes territoriales de tratamientos terciarios en las plantas depuradoras;
- que los agentes económicos se interesen más por la resistencia de sus propiedades a los cambios climáticos al favorecer los mecanismos naturales (suelos, vegetales, etc.) de protección de los recursos hídricos mediante, por ejemplo, el empleo de indicadores de la calidad de los suelos en función de la relación entre el carbono y el nitrógeno;
- las mejores iniciativas (por ejemplo, el plan de acción LIFE, etc.).

1.8 El CESE invita a la Comisión Europea a dar a conocer las mejores técnicas disponibles (MTD). Cerrar el ciclo del agua es un objetivo que ya no parece irrealista a la vista de los avances logrados, por ejemplo, por la industria papelera. En cambio, el CESE considera necesario establecer normas y un marco regulador para reducir las fugas en las redes de distribución.

1.9 El CESE invita a la Comisión a proponer un instrumento legislativo que obligue a tener en cuenta progresivamente la eficacia en materia de gestión del agua: medición, transporte, saneamiento, etc. No cabe limitarse meramente a los usos domésticos, ni tampoco a acciones voluntarias. La gestión integrada afecta a todas las cuencas hidrográficas.

1.10 El CESE anima a la Comisión a completar la lista de las sustancias contaminantes (nanoelementos, moléculas químicas carcinógenas, mutágenas y tóxicas para la reproducción) que podrían hallarse en las aguas de superficie o en los acuíferos para proteger la salud de los ciudadanos ⁽²⁾ y formular recomendaciones sobre la reutilización de las aguas tratadas. El CESE hace hincapié en el gran interés que reviste el Informe nº 1/2013 de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) titulado «Señales precoces, lecciones tardías II» ⁽³⁾.

1.11 El CESE reitera su preocupación por la compensación económica de los intercambios e invita a la Comisión a extremar la prudencia al respecto. Todos los proyectos deberán obligatoriamente darse a conocer a la opinión pública (Convenio de Aarhus) y debatirse abiertamente. El CESE observa que un sistema de transferencias sería injusto y lesivo para los colectivos más desfavorecidos, reciban o no una compensación económica.

2. Motivación

2.1 La DMA del año 2000 establecía un marco jurídico para proteger las aguas y recuperar unas aguas limpias en toda Europa, además de garantizar su uso sostenible a largo plazo. El

objetivo general de la DMA es conseguir que todas las aguas de la UE (por ejemplo, lagos, ríos, arroyos y acuíferos subterráneos) se encuentren en buen estado para 2015.

2.2 La Comisión Europea ha constatado que, a menudo, las autoridades no han logrado combinar los objetivos de eficacia y equidad (por tanto, sería lógico aplicar el principio de «quien contamina, paga», mediante la eliminación de las subvenciones contraproducentes o nocivas) para equilibrar así los ingresos y los gastos de inversión.

2.3 El 14 de noviembre de 2012, la Comisión publicó el «Blueprint Package», compuesto de:

- la Comunicación sobre el Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa;
- el Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía;
- el Informe sobre la aplicación de la DMA y los planes hidrológicos de cuenca.

2.3.1 Habida cuenta del carácter esencial de este recurso, su gestión implica retos para los ciudadanos de la UE y, por tanto, también en cuanto a las competencias necesarias. Los *documentos de síntesis* de las evaluaciones técnicas y de impacto son de suficiente entidad para que merezcan ser difundidos a las organizaciones de la sociedad civil y, por lo tanto, para que estén disponibles en las distintas lenguas de la UE.

2.3.2 Las propuestas de la Comisión Europea se derivan de varios estudios, en particular de los elaborados por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), a saber:

- «*Towards efficient use of water resources in Europe*», Informe nº 1/2012, 68 páginas;
- «*European waters – assessment of status and pressures*», Informe nº 8/2012, 96 páginas;
- «*European waters – current status and future challenges*», documento de síntesis, 51 páginas;
- «*Water resources in Europe in the context of vulnerability*», Informe nº 11/2012, 92 páginas.

2.3.3 La revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía constituye un avance en la medida en que la demanda crece mientras que el recurso no aumenta y, como constatan las Naciones Unidas en varios de sus informes, la línea de demarcación de la sequía se desplaza hacia el norte.

⁽²⁾ DO C 229 de 31.7.2012, pp. 116-118.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/fr/pressroom/newsreleases/ce-que-coute-d2019ignorer-les>.

2.4 El Plan para salvaguardar los recursos hídricos propone un planteamiento con tres vertientes, junto con medidas escalonadas en 25 etapas:

- mejora de la aplicación de la política de aguas de la UE, aprovechando plenamente las oportunidades que ofrece la legislación vigente;
- mayor integración de los objetivos de la política de aguas en otras políticas pertinentes como las de agricultura, pesca, energía procedente de fuentes renovables, transportes y Fondos Estructurales y de Cohesión;
- eliminación de las lagunas del marco vigente, especialmente en relación con los instrumentos necesarios para aumentar la eficiencia en el uso del agua.

2.5 El calendario del Plan para salvaguardar los recursos hídricos está estrechamente relacionado con el de la Estrategia Europa 2020 de la UE y, en especial, con la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos, de la que el plan para el agua constituye su elemento hídrico.

2.6 El 22 de septiembre de 2010, el CESE publicó un documento informativo que fue adoptado por su Sección REX y presentado en noviembre de 2010 en la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales titulado «Trabajo digno y desarrollo sostenible en el Mediterráneo, especialmente en los sectores del agua dulce, el agua salada y el saneamiento». En dicho documento, el Comité analiza las problemáticas derivadas de la desecación del ámbito mediterráneo, sus consecuencias sociales y las condiciones de financiación de los proyectos en este ámbito. El 15 de junio de 2011, a petición de la Presidencia húngara, el CESE emitió un Dictamen exploratorio sobre el tema «Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas»⁽⁴⁾. El 23 de mayo de 2012, aprobó un Dictamen sobre las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas⁽⁵⁾. El 13 de diciembre de 2012, emitió un Dictamen sobre la «Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua»⁽⁶⁾. Nos remitimos también al dictamen titulado «Hacia una estrategia temática para la protección del suelo»⁽⁷⁾ y al dedicado al Séptimo Programa de acción de la UE en materia de medio ambiente⁽⁸⁾.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE reconoce, al igual que la Comisión Europea, que la DMA es el instrumento adecuado para conseguir el buen estado ecológico de las aguas europeas. No obstante, este objetivo solo podrá lograrse si las bases de datos son gestionadas por organismos independientes y se refuerza rigurosamente su aplicación. El buen estado de las aguas solo podrá lograrse en el 47 % de los casos de aquí a 2015, aunque el Plan para salvaguardar los recursos hídricos valora los progresos logrados en materia de gestión de las aguas y formula algunas propuestas que deberán ponerse en práctica antes de 2020.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 43-48.

⁽⁵⁾ DO C 229 de 31.7.12, pp. 116-118.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 147.

⁽⁷⁾ DO C 168 de 20.7.2007, pp. 29-33.

⁽⁸⁾ DO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81..

3.2 Algunos Estados miembros llevan retraso en cuanto a la aplicación del artículo 9 de la DMA, que ya fue adoptada en el año 2000, lo que acarrea un retraso en la consecución del buen estado de las aguas. El CESE considera que debe imponerse el principio de que «quien contamina, paga» a los gestores del agua en todo momento y en todo lugar para la fijación del precio del agua y de las tarifas y de las tasas de saneamiento. Recomienda, además, que el Plan se aplique tanto a las regiones deficitarias como a las excedentarias.

3.2.1 El CESE deplora que determinados Estados miembros estén retrasando la aplicación de la DMA, privando así a los ciudadanos del acceso a aguas de mejor calidad. Además, el CESE expresa su apoyo indefectible a la Comisión Europea para que obligue a todos los Estados miembros a aplicar la DMA.

3.3 No obstante, el CESE expresa su preocupación al constatar que la Comisión no propone suficientes medidas innovadoras para mejorar la eficacia en materia de gestión de las aguas. De aquí a 2030, se prevé que la proporción de la demanda insatisfecha podría alcanzar el 40 %, lo que significa que las carencias en cuanto a los recursos afectarán a la mayoría de los Estados miembros. El enfoque de la Comisión entraña un riesgo importante en la medida en que se basa únicamente en los instrumentos existentes y no propone una política de gestión por producto, más allá de la Directiva sobre el ecodiseño, para responder a la demanda de consumo de los hogares, de las empresas (incluidas las minas) y de los agricultores. En tales condiciones, existe el peligro de que todavía más ríos se sequen o se conviertan en insalubres. El CESE teme que los ciudadanos sigan abonando tasas para subvencionar sistemas de producción que no correspondan a un enfoque de desarrollo sostenible. La Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) es una sola una referencia global; hay que precisar las condiciones en las que deberá aplicarse en todas las cuencas hidrográficas.

3.4 El CESE acoge favorablemente las medidas para proteger los ecosistemas y apoya la iniciativa para salvaguardar los acuíferos naturales. Este enfoque presenta ventajas desde el punto de vista de la resistencia de las especies y de los ecosistemas a los cambios climáticos, sobre todo si va acompañada de medidas adecuadas para la política agrícola común y la política de desarrollo rural. Lamentablemente, la Comisión Europea no ha hecho suficiente hincapié en la correlación entre el agua y el clima. Conviene establecer medidas para que las aguas meteóricas se retengan en los suelos y no se filtren hacia los acuíferos subterráneos.

4. Observaciones específicas

4.1 La cuestión del agua es fundamental porque es un bien esencial para las personas y los ecosistemas naturales, así como un patrimonio común a todos los seres humanos.

4.2 La política del agua y del acceso al saneamiento debe integrarse en un enfoque de desarrollo sostenible que permita que este recurso responda a las necesidades actuales de la población y se proteja para satisfacer las de las generaciones futuras. Ya sea en Europa o en el mundo, muchos seres humanos se

ven privados del acceso a este recurso vital. El concepto de las Naciones Unidas que reconoce el derecho universal de acceder a agua potable en cantidad suficiente y a servicios de saneamiento permitirá en Europa que a más de un millón de personas acceder a un agua salubre, limpia y asequible y a más de un millón de ciudadanos europeos, que carecen de cualquier sistema de saneamiento, disfrutar de un derecho fundamental ⁽⁹⁾.

4.3 A tal efecto, el CESE invita a la Comisión Europea a proponer una legislación que convierta el acceso al agua y a un sistema de saneamiento en un derecho humano en el sentido que le otorgan las Naciones Unidas y a fomentar el aprovisionamiento en agua y el servicio de saneamiento como servicios públicos esenciales para todos. El Derecho europeo debería obligar a los gobiernos a garantizar y facilitar a la población servicios de saneamiento y el acceso a agua sana y potable en cantidad suficiente. El CESE recomienda que:

- incumba a las instituciones europeas y los Estados miembros velar por que todos los ciudadanos tengan acceso al agua y a servicios de saneamiento;
- el aprovisionamiento en agua y la gestión de los recursos hídricos no estén sujetos únicamente a las «normas sobre el mercado interior» y que se excluyan los servicios de agua de la liberalización y del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las concesiones ⁽¹⁰⁾;
- la UE redoble sus esfuerzos para lograr un acceso individual al agua y a los servicios de saneamiento en su territorio.

4.4 El acceso al agua es un derecho fundamental que está estrechamente vinculado con la prestación de servicios relativos al agua y con el sistema de tarificación del agua. A tal respecto, el CESE toma nota del procedimiento de investigación en curso sobre el mercado del agua en Francia incoado por la Comisión Europea en enero de 2012. Tres de los grupos multinacionales que lideran el mercado mundial del agua son franceses. El Comité está de acuerdo con la orientación de este procedimiento formal sobre incumplimiento de las normas de competencia y

abuso de posición dominante, incoado a raíz de las investigaciones realizadas en la primavera de 2010 en estas tres empresas. El objetivo que persigue con ella la Comisión consiste en esclarecer si estas tres empresas «de acuerdo con la *Fédération professionnelle des entreprises de l'eau* (FP2E)» han coordinado su comportamiento en los mercados franceses del agua y de las aguas residuales, incumpliendo las normas europeas de defensa de la competencia, y si se han puesto de acuerdo sobre determinados aspectos del precio facturado al consumidor final. El CESE aguarda con gran impaciencia la publicación de los resultados.

4.5 Las transferencias de una masa de agua hacia otra requieren realizar inversiones considerables y pueden suponer graves riesgos medioambientales, no fomentan el uso inteligente de los recursos y refuerzan las desigualdades puesto que son precisamente los agentes económicos más ricos los que podrían permitirse un recurso más escaso.

4.6 La Comunicación se limita a sugerir el empleo de las mejores técnicas disponibles (MTD) para la reducción de las fugas en las redes. Esta problemática debería abordarse mediante el establecimiento de normas y de una normativa mejor para cada cuenca hidrográfica. Ha quedado demostrado que el establecimiento de normas es útil para mejorar los servicios y la productividad. La Comisión Europea podría elaborar un plan de reducción de las fugas.

4.7 Cuando el promotor de un proyecto se plantea iniciar un proyecto de infraestructura que modifica el régimen de una masa de agua, tiene que atenerse imperativamente a los objetivos de conservación de la biodiversidad. El CESE recuerda que varias áreas Ramsar han sido sacrificadas en aras de la irrigación. El CESE pone de relieve que el Plan no contempla la indemnización de los daños causados en el pasado y que las propuestas son insuficientes puesto que solo prevén ascensores o pasos de peces. Por ello, el Comité lamenta que el Plan no precise que es imperativo proteger las cabezas de cuenca hidrográfica y los recursos hídricos de pequeña entidad (charcas, estanques, turberas, etc.).

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ DO C 44 de 15.2.2013, pp. 147-152.

⁽¹⁰⁾ DO C 191, 29.6.2012, pp. 84-96.

ANEXO I

al Dictamen del Comité

La siguiente enmienda a la totalidad, que obtuvo al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Sustitúyase la totalidad del texto del dictamen por el texto siguiente:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El agua es esencial para la vida humana, la naturaleza y la economía. El agua se renueva permanentemente, pero es un bien finito, que no puede obtenerse a partir de otros recursos o ser sustituido por ninguno de ellos.

1.2 En el curso de las últimas décadas se han registrado logros importantes en cuanto a la reducción del vertido de sustancias contaminantes en las aguas europeas, lo que ha contribuido a una mejora de la calidad del agua. Sin embargo, ciertos datos indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no alcanzan un buen estado medioambiental o siquiera un buen estado potencial, y necesitarán medidas adicionales para poder cumplir los objetivos de la Directiva Marco sobre el Agua (DMA).

1.3 El Plan reconoce que el medio ambiente acuático varía considerablemente en la UE, por lo que no propone una única solución para todas las situaciones, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1.4 El Comité acoge muy positivamente la amplitud y calidad del trabajo realizado en la fase preparatoria del Plan para el Agua. El documento está basado en una evaluación pormenorizada de las experiencias con cuestiones hídricas adquiridas tanto de los planes hidrológicos de cuenca como de la información recogida en los estudios de expertos.

1.5 Los cuatro principios fundamentales de la legislación medioambiental se han utilizado apropiadamente para resolver multitud de problemas y respaldar el principio humanitario de acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento a nivel mundial.

1.6 El CESE acoge muy positivamente la elección del concepto de cuenca hidrográfica como módulo básico sobre el que se construye la política hídrica de la UE, pues facilita la cooperación entre Estados miembros para resolver los problemas clave de la manera más eficaz.

1.7 Aunque el CESE considera que el Plan y todos los documentos de referencia son de excepcional calidad, es necesario prestar aun más atención a la puesta en práctica de las acciones planificadas.

1.8 A la hora de aplicar las medidas normativas vigentes (primera línea de trabajo) debería prestarse atención a la reducción de las fuentes difusas de contaminación. La aplicación debería incentivarse de manera apropiada, en función de las condiciones específicas de cada cuenca.

1.9 La aplicación del principio de que «quien contamina paga» requiere medidas adecuadas y un control para establecer una base sólida que permita llevar a cabo acciones adicionales. No obstante, estas exigencias deben ser proporcionadas, en función de la localidad y la seriedad de los problemas que haya que resolver.

1.10 De manera conveniente, el Plan exige que se siga desarrollando una contabilidad del agua conjuntamente con los Estados miembros y la AEMA. Gracias a esta contabilidad, los gestores de cuenca podrán calcular cuánta agua puede utilizarse y qué caudal debería respetarse para preservar las funciones del ecosistema (caudal ecológico).

1.11 La captación ilegal es un problema grave en algunas regiones con problemas de estrés hídrico. La elaboración de estudios para probar los datos proporcionados por el programa Copernicus/GMES permitiría a los Estados miembros detectar los casos de captación ilegal.

1.12 El Comité subraya la necesidad de aprovechar esta ocasión excepcional para asegurar la coordinación entre la agenda hídrica y la PAC, aprovechando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión están fijando la agenda para los próximos siete años. Esta oportunidad no debería desaprovecharse.

1.13 Las medidas de protección contra las inundaciones (de gran actualidad en Europa Central) también requerirían una financiación coordinada, quizás con cargo a los Fondos Estructurales. Además, algunas de las medidas programadas (en respuesta a inundaciones anteriores) todavía no se han completado debido a una serie de obstáculos administrativos.

1.14 El Comité ya ha manifestado que acoge positivamente el establecimiento de asociaciones para la innovación sobre el agua y sobre el desarrollo sostenible y la productividad de la agricultura. Cabe destacar que estas iniciativas se han desarrollado con un enfoque de abajo arriba.

1.15 Las intervenciones políticas fuera del ámbito del agua dulce también pueden cumplir una función en la prevención de la contaminación de las aguas. Por ejemplo, la legislación sobre el uso sostenible de pesticidas, las emisiones industriales y los productos farmacéuticos, así como el Reglamento REACH, deben coordinarse con las acciones programadas en el marco de la DMA.

1.16 El perfeccionamiento del marco actual se centra en la mejora de la eficiencia en el uso del agua, incluido el aspecto crucial de aumentar el potencial de la reutilización. En primer lugar, para obtener los resultados esperados deben fijarse criterios para una reutilización segura del agua.

1.17 Por último, el Comité destaca los importantes aspectos relativos a la gestión del suelo y los bosques, estrechamente vinculados a la hidrología.

1.18 El CESE advierte que la consecución de los objetivos fijados en el Plan podría verse obstaculizada. Todas las partes implicadas en el proceso de ejecución del Plan deberían conocer los riesgos que entraña, y deberían, cada una en su nivel de responsabilidad, hacer todo lo que esté en sus manos para eliminar cuantos sea posible. La sociedad civil debería implicarse estrechamente en este exigente proceso obteniendo la información pertinente, ejerciendo su influjo en la toma de decisiones políticas y adaptando su comportamiento a los retos ligados al agua.

2. Contexto – documentos de la Comisión

2.1 El agua es esencial para la vida humana, la naturaleza y la economía. El agua se renueva permanentemente, pero es un bien finito, que no puede obtenerse a partir de otros recursos o ser sustituido por otros recursos. El agua dulce constituye solo aproximadamente el 2 % del agua del planeta y demandas competidoras pueden llevar a un déficit de la oferta de agua a nivel mundial que se estima en el 40 % para 2030.

2.2 El paquete consta de dos importantes informes y un plan que recoge las acciones clave necesarias:

- Informe sobre la aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua (2000/60/CE) - planes hidrológicos de cuenca;
- Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía, y
- Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa.

2.3 Además, numerosos estudios demuestran el carácter polifacético de los problemas relacionados con el agua. Por lo que puede deducirse de los documentos presentados, las principales cuestiones se abordan en el Plan para salvaguardar los recursos hídricos.

2.4 En el marco de la estrategia común de aplicación de la DMA, para mayor claridad y en apoyo a su ejecución, se han elaborado veintiséis documentos de orientación sobre diferentes aspectos de la aplicación de la Directiva, mediante un proceso abierto y participativo al que contribuyeron numerosas partes interesadas.

2.5 Según los resultados de la consulta pública, la estrategia común de aplicación había planteado, total o parcialmente, los problemas pertinentes, y la orientación facilitada había sido útil para la ejecución de la política de aguas de la UE. No obstante, para algunos aspectos (por ejemplo, el análisis coste-beneficio o la definición de objetivos) se necesitaba mayor claridad, y los documentos de orientación habrían resultado más útiles si se hubiesen elaborado en una fase temprana del calendario de ejecución.

2.6 El avance que supone la aplicación de un enfoque holístico, que parta de los ecosistemas, a los objetivos de la política de aguas puede que no resulte suficiente. En el futuro, podría ser necesario revisar la definición de «buen estado» de las aguas, para garantizar que sea lo suficientemente ambiciosa como para prevenir un mayor deterioro. Además, ahora se tiene en cuenta, en mucha mayor medida, la importancia de proteger los servicios ecosistémicos.

2.7 Un documento sobre la comprobación de la idoneidad de la política de agua dulce determina cuáles son los problemas más acuciantes:

- **calidad del agua:** Los datos recogidos en los primeros planes hidrológicos de cuenca (2009) indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no cumplen los criterios de buen estado medioambiental. Además de las medidas fijadas en Directivas ya adoptadas (nitratos, aguas residuales urbanas, emisiones industriales), se necesitarán nuevas medidas para cumplir los objetivos de la DMA;
- la **escasez de agua** se extiende por Europa. Hay grandes superficies afectadas por esta escasez, en particular en Europa meridional, mientras que la variedad de usos que compiten entre sí va incrementando la demanda en todo el continente. En varias regiones europeas, la escasez de agua supone una amenaza inmediata y a largo plazo para los ecosistemas y el abastecimiento en agua de la agricultura, la industria y los hogares.

- la **frecuencia e intensidad de las inundaciones y las sequías** y su impacto medioambiental y económico parecen haber ido en aumento en los últimos treinta años. Esto puede deberse tanto al cambio climático como a otros factores antropogénicos (por ejemplo, los cambios en el uso del suelo). Desde 1998, las inundaciones en Europa han causado unas 700 muertes, el desplazamiento de aproximadamente medio millón de personas y un coste económico (no cubierto por los seguros) de como mínimo 25 000 millones de euros;
- **otros elementos que ejercen una presión significativa sobre el medio acuático de la UE** son el vertido de sustancias contaminantes, las alteraciones hidromorfológicas y la captación de agua, cuyas causas principales son el crecimiento demográfico, el uso del suelo y las actividades económicas.

2.8 Durante las últimas décadas se han registrado logros importantes en cuanto a la reducción del vertido de sustancias contaminantes en las aguas europeas, lo que ha contribuido a una mejora de la calidad del agua. Sin embargo, los datos recogidos en los primeros planes hidrológicos de cuenca indican que más de la mitad de las masas de agua de superficie de Europa no alcanzan un buen estado medioambiental o siquiera un buen estado potencial, y necesitarán medidas adicionales para poder cumplir los objetivos de la DMA. Según los informes, los problemas que afectan a la mayoría de las masas de agua de superficie son la **contaminación procedente de fuentes difusas**, que causa un exceso en nutrientes y la **presión hidromorfológica**, que altera los hábitats naturales.

2.9 El Plan reconoce que el medio ambiente acuático varía considerablemente en la UE, por lo que no propone una única solución para todas las situaciones, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Asimismo, pone de relieve temas esenciales, tales como la mejora de la utilización del suelo, la reducción de la contaminación del agua, la utilización más racional del agua y el aumento de su resistencia y la mejora de la gobernanza por los encargados de gestionar los recursos hídricos.

2.10 El Plan presenta un amplio abanico de medidas, programas y acciones específicos para responder a los principales problemas en varios niveles, repartidos en tres líneas de trabajo:

- ejecución;
- integración de los objetivos de la política hídrica en otras políticas europeas;
- perfeccionamiento del marco actual.

Las acciones ya se han puesto en marcha, y está previsto que se completen de aquí a 2016, excepto los programas y acciones a largo plazo, que se completarán de aquí a 2021.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge muy positivamente la amplitud y calidad del trabajo realizado en la fase preparatoria del Plan. El documento está basado en una evaluación pormenorizada de las experiencias con cuestiones hídricas adquiridas tanto de los planes hidrológicos de cuenca como de la información recogida en los estudios de expertos. Adicionalmente, cabe señalar que el Derecho de aguas siempre ha sido una parte importante del acervo jurídico de los Estados miembros, por lo que se dispone de amplia experiencia en este ámbito.

3.2 Los cuatro principios fundamentales de la legislación medioambiental se han utilizado apropiadamente para resolver numerosos problemas y respaldar el principio de acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento a nivel mundial.

3.3 El Plan no solo asume formalmente las enormes divergencias en las condiciones naturales que afectan al agua en toda la UE, sino que propone acciones concretas centradas en los principales problemas específicos de las diferentes regiones y cuencas hidrográficas. El CESE acoge muy positivamente la elección del concepto de cuenca hidrográfica como módulo básico sobre el que se construye la política de aguas de la UE, pues facilita la cooperación entre Estados miembros para resolver los problemas clave de la manera más eficaz.

3.4 Asimismo, el Comité toma nota del documento sobre la comprobación de la idoneidad de la política de agua dulce, uno de los primeros en su especie, que ofrece una valiosa evaluación de la política de aguas como tal y en el marco del acervo legislativo de los ámbitos de acción relacionados con ella.

3.5 Aunque el CESE considera que el Plan y todos los documentos de referencia son de excepcional calidad, es necesario prestar aún más atención a la puesta en práctica de las acciones planificadas. Como suele suceder, la ejecución del Plan será difícil, y ahora debe convertirse en la prioridad fundamental. Todos los esfuerzos políticos, incentivos y métodos de gestión de sistemas y proyectos posibles deberían aprovecharse para garantizar el éxito del Plan.

4. Observaciones específicas

4.1 A la hora de aplicar las medidas normativas vigentes (primera línea de trabajo) debería prestarse atención a la reducción de las fuentes difusas de contaminación mediante el refuerzo y la consolidación de los programas de acción en materia de nitratos. Deberían analizarse pormenorizadamente las razones del retraso acumulado y ofrecerse los incentivos adecuados para conseguir las mejoras requeridas, en función de las condiciones específicas de cada cuenca hidrográfica.

4.2 El principio de que «quien contamina paga» se aplica también en este caso; no obstante, esta obligación debe definirse adecuadamente y estar basada en supuestos y evaluaciones realistas del ciclo del agua. Quien contamina debería estar obligado a pagar por la contaminación efectiva demostrada cuya responsabilidad le incumba.

4.3 Los esfuerzos para seguir reduciendo la contaminación industrial de fuente puntual se basan en la aplicación de la Directiva sobre las emisiones industriales. El principio de proporcionalidad debe aplicarse junto con el principio de que «quien contamina paga», que en el caso de las fuentes puntuales se puede determinar claramente.

4.4 La aplicación del principio de «quien contamina paga» requiere mediciones adecuadas (volúmenes) y probablemente también un control (contaminantes) para establecer una base sólida que permita llevar a cabo acciones adicionales. Estas exigencias deberían ser proporcionadas, en función de la localización y la gravedad de los problemas que haya que resolver.

4.5 Lamentablemente, en muchas regiones de Europa no se dispone todavía de un panorama completo de los caudales de agua. De manera conveniente, el Plan exige que se **desarrolle una contabilidad del agua** conjuntamente con los Estados miembros, sobre la base del trabajo realizado con la AEMA. Gracias a esta contabilidad, los gestores de cuenca podrán calcular cuánta agua puede utilizarse y qué caudal debería respetarse para preservar la función del ecosistema (caudal ecológico). El Comité recomienda encarecidamente llevarla a cabo lo antes posible.

4.6 En muchas partes de Europa, la captación excesiva de agua para el riego hace imposible obtener una buena situación hídrica. La captación ilegal es un problema grave en algunas regiones con problemas de estrés hídrico. La elaboración de estudios para comprobar los datos proporcionados por el programa Copernicus/GMES permitiría a los Estados miembros detectar los casos de captación ilegal, y este tipo de trabajo justificaría aún más el proyecto GMES, de importancia para toda la UE.

4.7 El Comité considera esencial desarrollar una metodología común de recuperación de costes, que permita cotejar resultados en toda la Unión. Se aseguraría así que todos los usuarios del agua se benefician de los incentivos apropiados para utilizarla eficazmente.

4.8 El CESE llama la atención sobre varios ejemplos de iniciativas y enfoques aplicados en zonas que sufren estrés hídrico, que se presentaron en la audiencia pública sobre este tema celebrada en el Comité. Además, se han publicado algunos estudios sobre el uso eficaz del agua, bajo el concepto de «más cosecha por cada gota» («*More crop for drop*»). Los resultados de estos trabajos podrían utilizarse en las regiones que sufren estrés hídrico para ajustar las necesidades de la agricultura a los recursos hídricos disponibles. Una vez más, para responder a cuestiones tan delicadas como esta, debería aplicarse el principio de proporcionalidad.

4.9 La segunda línea de trabajo –integración de los objetivos de la política hídrica en otras políticas europeas– requiere también numerosas acciones, que se enumeran en el Plan.

4.10 El Comité subraya la necesidad de aprovechar esta ocasión excepcional para coordinar la agenda hídrica y la PAC, aprovechando que el Parlamento, el Consejo y la Comisión están fijando la agenda para los próximos siete años. No debería perderse la oportunidad de actuar en las áreas siguientes:

- inclusión de las medidas básicas de la DMA en el mecanismo de condicionalidad;
- fomento del aspecto ecológico del primer pilar, en particular en las superficies de interés ecológico;
- elaboración de programas de desarrollo rural para responder a las cuestiones relacionadas con el agua;
- financiación con cargo al segundo pilar de la PAC para el desarrollo de **sistemas de riego eficaces** (supeditada a criterios de ecocondicionalidad, por ejemplo, de medición);
- fomento de las medidas de retención natural del agua –llanuras de inundación, humedales o franjas de protección en las zonas ribereñas–, que son esenciales para restaurar la función del ecosistema. La financiación con cargo al segundo pilar destinada a las áreas que lo necesiten es fundamental. Asimismo, debería destinarse a impulsar las acciones en el marco de LIFE+, Horizonte 2020, etc.

4.11 Las medidas de protección contra las inundaciones (de gran actualidad en Europa Central) también requerirían una financiación coordinada, quizás con cargo a los Fondos Estructurales. Además, algunas de las medidas programadas (en respuesta a inundaciones anteriores) todavía no se han completado debido a una serie de obstáculos administrativos. Estas cuestiones de emergencia requerirían también una apropiada tramitación administrativa acelerada.

4.12 El Comité acoge positivamente el establecimiento de asociaciones para la innovación sobre el agua, así como sobre el desarrollo sostenible y la productividad de la agricultura. Cabe destacar que estas iniciativas se han desarrollado en los Estados miembros con un enfoque de abajo arriba, mientras que la Comisión realiza una labor de coordinación. Esta participación de los diferentes agentes en sus ámbitos de acción respectivos aumentará las posibilidades de éxito.

4.13 Las intervenciones políticas fuera del ámbito del agua dulce también pueden cumplir una función en la prevención de la contaminación de las aguas. Por ejemplo, la legislación sobre el uso sostenible de pesticidas, las emisiones industriales y los productos farmacéuticos, así como el Reglamento REACH, deben ser compatibles con las acciones programadas en el marco del Plan.

4.14 La tercera línea de trabajo, sobre el perfeccionamiento del marco actual, se centra acertadamente en la mejora de la eficiencia en el uso del agua, incluido el aspecto crucial de aumentar el potencial de la reutilización. En primer lugar, con vistas a obtener los resultados deseados y esperados deben fijarse criterios para una reutilización segura del agua. La reutilización en las mismas instalaciones o en otras similares podría hacerse de manera natural, pero la utilización del agua reciclada en cascada, pasando de un usuario o una instalación a otro para su reutilización, requeriría establecer un equilibrio adecuado, tanto en cuanto a los volúmenes como a la calidad necesarios.

4.15 Por ejemplo, cerrar totalmente un circuito de agua, incluso con una sola operación, resulta casi imposible, ya que el contenido de sales inorgánicas dentro del circuito irá constantemente en aumento. Por ello, debe crearse un equilibrio seguro, que permita llevar a cabo estos procesos sin problemas.

4.16 Por último, el CESE destaca importantes aspectos relativos a la gestión del suelo y los bosques, estrechamente vinculados a la hidrología. Como consecuencia de las exigencias, a incompatibles, de diferentes políticas, los recursos silvícolas tienen dificultades serias para cumplir sus funciones no productivas: principal depósito de retención natural de agua dulce y sumidero de carbono, y en relación con la conservación de la biodiversidad, etc. El análisis del ciclo de vida debería revelar todos estos aspectos e indicar, asimismo, medidas equilibradas y adaptadas a las funciones de los bosques de la UE.

4.17 La hidrología no puede disociarse de la cuestión del suelo. El Comité solicita que se preste la debida atención al suelo, aunque reconoce que es un ámbito sujeto a la subsidiariedad. Los aspectos comunes deberían abordarse de manera más detallada cuando se prosigan los trabajos del Plan.

4.18 El CESE advierte que la consecución de los objetivos fijados en el Plan podría verse obstaculizada en las áreas siguientes:

- deficiencias de mercado (pérdida de ingresos, reparto de los costes y beneficios);
- falta de financiación, subvenciones perjudiciales
- barreras normativas;
- falta de coordinación;
- falta de voluntad política;
- integración de los objetivos de la política de aguas en otras políticas sectoriales.

Todas las partes implicadas en el proceso de ejecución del Plan deberían conocer los riesgos que entraña, y deberían, cada una en su nivel de responsabilidad, hacer todo lo que esté en sus manos para eliminar cuantos sea posible. La sociedad civil debería implicarse estrechamente en este exigente proceso obteniendo la información pertinente, ejerciendo su influjo en la toma de decisiones políticas y adaptando su comportamiento a los retos ligados al agua.

Resultado de la votación

A favor	112
En contra	129
Abstenciones	12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad

[COM(2013) 147 final — 2013/0080 (COD)]

(2013/C 327/17)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 12 de abril de 2013 el Consejo, y el 16 de abril de 2013 el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad

COM(2013) 147 final — 80/2013 (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 20 de junio de 2013.

En su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que el acceso universal a las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad es fundamental para fomentar el crecimiento en Europa, impulsar la creación de empleo y reforzar la cohesión. El CESE apoya decididamente los objetivos de banda ancha fijados en la Agenda Digital ⁽¹⁾, pero será difícil conseguirlos si los Estados miembros y la Comisión no hacen esfuerzos específicos para mejorar el entorno de la oferta y la demanda de banda ancha en toda la Unión.

1.2 El Comité se muestra muy decepcionado por la reciente decisión del Consejo Europeo de reducir de 9 200 millones de euros a tan solo 1 000 millones la parte del presupuesto del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 correspondiente a la infraestructura digital. Este recorte eliminará el apoyo del Marco Financiero Plurianual al despliegue de la banda ancha y afectará en mayor grado a las regiones más pobres y desfavorecidas de la UE.

1.3 El Comité acoge favorablemente el Reglamento propuesto por la Comisión. Las medidas propuestas son especialmente importantes para reducir la brecha digital y facilitar el despliegue de la banda ancha en zonas rurales.

1.4 El CESE desearía que la Comisión indicara cómo puede reconocerse que el acceso a la banda ancha de alta velocidad es un derecho universal de todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación. La Comisión planteó la cuestión de la inclusión de la banda ancha en las obligaciones del servicio universal en 2010 ⁽²⁾. Se necesita dar de forma urgente una respuesta a esta cuestión a fin de fomentar el bienestar de los ciudadanos, el empleo y la inclusión digital.

1.5 El Comité insta a los Estados miembros a que completen sus planes nacionales de banda ancha sin más demora.

1.6 La Comisión y los Estados miembros deberían considerar qué ayudas e incentivos financieros podrían darse al sector privado para fomentar la inversión en banda ancha de alta velocidad para las zonas con baja densidad demográfica.

1.7 Además de la inversión sustancial por el sector privado en el despliegue de la banda ancha de alta velocidad, el Comité estima que también se necesitarán hasta 60 000 millones de euros en financiación pública para conseguir los objetivos de la Agenda Digital 2020. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que incluyan esta financiación crucial en sus presupuestos.

1.8 El Comité desearía que la Comisión abordara el problema de los proveedores de servicios de banda ancha que no proporcionan a los clientes las velocidades de conexión a Internet indicadas en sus contratos. Esta «falta de conformidad» con el contrato y la publicidad falsa socavan la confianza en el mercado digital, perjudican la demanda y deben afrontarse con fuertes medidas.

1.9 El Comité insta a la Comisión a que se base en el Reglamento propuesto y desarrolle un mercado al por mayor paneuropeo para la infraestructura de banda ancha.

1.10 El CESE solicita a la Comisión, a las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) y a los Estados miembros que aseguren el desarrollo de un mercado competitivo para la infraestructura de banda ancha en todas las zonas de la Unión.

⁽¹⁾ COM(2010) 245 final.

⁽²⁾ COM(2008) 572 final.

1.11 El Comité señala que el Reglamento propuesto brindará nuevas posibilidades comerciales a los servicios de utilidad pública y a las empresas de transporte para participar en el mercado de infraestructuras de banda ancha. La Comisión y los Estados miembros deberían hacer especiales esfuerzos para animar a esas empresas a aprovechar esta oportunidad.

1.12 El Comité recuerda a la Comisión sus recientes dictámenes anteriores sobre el despliegue de la banda ancha de alta velocidad y la reducción de la brecha digital (*Una Agenda Digital para Europa* ⁽³⁾), *Un primer programa de política del espectro radioeléctrico* ⁽⁴⁾ y la *Agenda Digital para Europa – Motor del crecimiento europeo* (CES959-2013, sin publicar).

2. Contenido esencial de la propuesta de la Comisión

2.1 Propósito

2.1.1 La Comunicación «Acta del Mercado Único II: Juntos por un nuevo crecimiento» señalaba la reducción del coste del despliegue de la banda ancha como una de las doce medidas clave que fomentarán el crecimiento.

2.1.2 La provisión de la banda ancha de alta velocidad se ha desacelerado, especialmente en las zonas no urbanas, a causa de la variedad de normas y prácticas administrativas a nivel nacional y subnacional.

2.2 Objetivos

2.2.1 El Reglamento se propone:

- Reducir los costes y los riesgos de inversión racionalizando los procesos de planificación e inversión eficientes para el suministro de banda ancha.
- Eliminar los obstáculos al funcionamiento del mercado interior derivados de la variedad de normas y prácticas administrativas a nivel nacional y subnacional para proporcionar infraestructura de banda ancha.
- Estimular la cobertura generalizada en banda ancha.
- Garantizar la igualdad de trato y la no discriminación de las empresas, así como de los inversores que suministran banda ancha.

2.3 La propuesta de Reglamento

2.3.1 Para conseguir los objetivos fijados en materia de costes y eficiencia, el Reglamento define una serie de derechos y obligaciones directamente aplicables a los operadores de redes y suministradores de infraestructura en las diversas fases del despliegue de la infraestructura.

⁽³⁾ DO C 54, de 19.2.2011, pp. 58-64.

⁽⁴⁾ DO C 107, de 6.4.2011, pp. 53-57.

2.3.2 Para alcanzar sus objetivos, el Reglamento propone:

- **Acceso a las infraestructuras físicas existentes:** Todos los operadores de redes (propietarios de infraestructuras utilizadas o no para las telecomunicaciones. En el Reglamento se aplica la siguiente definición: «operador de red»: suministrador de redes de comunicaciones electrónicas, así como la empresa que proporciona una infraestructura física destinada a prestar un servicio de producción, transporte o distribución de gas, electricidad, incluida la iluminación pública, calefacción, agua, incluida la evacuación o tratamiento de aguas residuales y el alcantarillado; los servicios de transporte, incluidos los ferrocarriles, las carreteras, los puertos y los aeropuertos.) tienen derecho a ofrecer acceso y la obligación de atender las solicitudes razonables de acceso a su infraestructura física con vistas al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, ya sean fijas o inalámbricas.
- **Información sobre la infraestructura existente:** Los suministradores de banda ancha tendrán derecho a acceder, a través de un punto de información único, a una información mínima relativa a las infraestructuras físicas existentes, así como el derecho a realizar estudios sobre el terreno de las infraestructuras existentes.
- **Coordinación de las obras civiles:** Todos los operadores de redes tendrán derecho a negociar acuerdos relativos a la coordinación de las obras civiles con las empresas autorizadas para suministrar redes de comunicaciones de banda ancha de alta velocidad. Para permitir una mejor coordinación de las obras, todo operador de redes deberá, cuando así se le solicite, facilitar las informaciones mínimas sobre las obras de ingeniería civil en curso o previstas relativas a sus infraestructuras físicas.
- **Concesión de permisos:** Todas las empresas autorizadas para suministrar redes de comunicaciones electrónicas tendrán derecho a acceder por vía electrónica, a través de un punto de información único, a toda la información relativa a las condiciones y procedimientos aplicables para la concesión de permisos para obras civiles, y a presentar por vía electrónica, a través del punto de información único, las solicitudes de los permisos. Las autoridades competentes concederán o denegarán los permisos dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la solicitud.
- **Equipos en el interior de los edificios:** Todos los edificios de nueva construcción y los edificios sometidos a obras de renovación en profundidad estarán equipados con una infraestructura física en el interior del edificio adaptada a la alta velocidad, hasta los puntos de terminación de la red.

2.3.3 Todo conflicto entre los operadores de redes y los suministradores de servicios de banda ancha en relación con sus derechos y obligaciones se someterá a la mediación, en caso necesario, de un organismo nacional de solución de diferencias competente: la ANR u otra autoridad competente.

2.3.4 El Reglamento se aplicaría en toda la UE una vez aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo.

3. Observaciones generales

3.1 La banda ancha es esencial

3.1.1 La banda ancha es una infraestructura esencial para la Agenda Digital y la realización del mercado único digital. No se podría insistir demasiado en la importancia económica de los servicios de banda ancha. La disponibilidad de banda ancha tiene un efecto multiplicador en el crecimiento económico: el Banco Mundial estima que todo aumento del 10 % en la adopción de la banda ancha supone hasta un 1,5 % de crecimiento del PIB. La conexión universal de alta velocidad es esencial para el despliegue de los nuevos servicios y tecnologías transformadoras como la computación en nube y las redes inteligentes.

3.1.2 La importancia de la banda ancha para el crecimiento y el empleo se reconoce en la Agenda Digital, que prevé proporcionar, a más tardar en 2013, banda ancha básica a todos los europeos, y a más tardar en 2020 (i) acceso a velocidades de descarga superiores a 30 Mbps para todos los europeos, (ii) conexión a Internet de velocidad superior a 100 Mbps para el 50 % o más de los hogares europeos. Estos objetivos solo podrán alcanzarse si se reducen los costes del despliegue de la infraestructura en toda la UE y se adoptan medidas extraordinarias para proporcionar banda ancha en las zonas rurales y en las áreas menos favorecidas de la Unión.

3.2 Bajo coste y calidad óptima

3.2.1 Una infraestructura de banda ancha de bajo coste y calidad óptima es un componente fundamental de una vibrante economía del siglo XXI. Las empresas basadas en el conocimiento crecerán donde existan las competencias e infraestructuras en las que puedan apoyarse. Y un número creciente de servicios avanzados en materia sanitaria, educativa y social dependerá de la disponibilidad de banda ancha rápida y ultrarrápida.

3.2.2 La calidad de las redes, su coste de suministro y unos precios competitivos y asequibles son importantes criterios de gestión para los programas de despliegue. Dado que hasta el 80 % del coste de las infraestructuras de redes se debe a las obras de ingeniería civil, es vital que las autoridades nacionales y locales procuren reducir significativamente los costes mediante una eficiente coordinación de los proyectos de infraestructuras.

3.3 Derecho a un servicio universal

3.3.1 En numerosos dictámenes, y más recientemente en su Dictamen sobre la Agenda Digital como motor del crecimiento europeo ⁽⁵⁾, el CESE ha solicitado a la Comisión que sugiera una vía para que el acceso a la banda ancha de alta velocidad pueda ser reconocido como un derecho universal de todos los ciudadanos, independientemente de la localización. Una respuesta a esta pregunta es urgentemente necesaria.

3.4 Necesidad de una banda ancha ultrarrápida

3.4.1 Los objetivos fijados en la Agenda Digital para la disponibilidad de banda ancha en 2020 se superarán en un futuro no tan lejano gracias a los rápidos avances que están teniendo lugar en la tecnología de la banda ancha y los servicios basados en Internet (como la videoconferencia de alta definición). En algunas áreas urbanas (<http://arstechnica.com/tech-policy/2012/07/tokyo-seoul-and-paris-get-faster-cheaper-broadband-than-us-cities/>) ya se están desplegando redes ultrarrápidas que proporcionan conexión de hasta 1 Gbps (1 000Mbps) y se están desarrollando servicios basados en el vídeo para aprovecharlo.

3.4.2 Una inversión sustancial en conexión de alta velocidad será necesaria en toda la UE para adaptarse al desarrollo global de la economía de Internet.

3.5 La UE se está quedando rezagada

3.5.1 Tal como reconoció la Comisión en su reciente Comunicación sobre la importancia de la Agenda Digital como motor del crecimiento económico ⁽⁶⁾, Europa se está quedando rezagada respecto a la competencia mundial en la implantación de infraestructuras de banda ancha.

3.5.2 En algunas partes de Asia y en Estados Unidos se están produciendo inversiones en la banda ancha de alta velocidad con más rapidez, dando lugar a una cobertura significativamente mejor y una mayor velocidad. Desde diciembre de 2011, Corea del Sur, con un 20,6 % de abonos por cada 100 habitantes (el doble que Suecia), tiene la mayor tasa de penetración de la fibra óptica de todo el mundo (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de Reglamento para reducir el coste del despliegue de la banda ancha: SWD(2013)0073 (parte 1)).

3.6 Brecha digital

3.6.1 El cuadro de indicadores de la Agenda Digital para Europa (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>) y las últimas cifras de Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables muestran que la brecha digital está aumentando y que las diferencias entre Estados miembros son considerables. En 2012, el 28 % de las viviendas de la UE27 carecía de banda ancha. Por otra parte, el 90 % de las viviendas sin banda ancha se encuentra en áreas rurales. 35 millones de viviendas de zonas rurales aún carecen de conexión de alta velocidad, y a menos que se preste la debida atención a los ciudadanos que viven fuera de los centros urbanos, sufrirán crecientes desventajas sociales y económicas.

3.6.2 Las medidas incluidas en la propuesta de Reglamento de la Comisión sentarán las bases para la reforma de las normativas de planificación de los gobiernos nacionales y locales, una inteligente planificación de las infraestructuras, incentivos para la inversión y tecnologías innovadoras que puedan ayudar a superar la brecha digital.

⁽⁵⁾ «Revisión intermedia de la Agenda Digital», DO C 271 del 19.9.2013, p. 127-132.

⁽⁶⁾ COM(2012) 784 final.

3.7 *Inversión necesaria*

3.7.1 El Comité se ha visto sumamente decepcionado por la decisión que el Consejo adoptó en febrero para reducir el presupuesto de 2014-20 en el Marco Financiero Plurianual (MFP) para la infraestructura y los servicios digitales con arreglo al Mecanismo para la interconexión en Europa, de 9 200 millones de euros a solo 1 000 millones de euros. Este recorte eliminaría el apoyo del MFP al despliegue de la banda ancha y perjudicaría, sobre todo, a las regiones más pobres y menos favorecidas de la UE, exacerbando la creciente brecha digital.

3.7.2 Los fondos del MFP para apoyar el despliegue de la banda ancha debían ser utilizados por la Comisión para fomentar el mercado de la banda ancha, pero representa solo una pequeña porción de los fondos realmente necesarios para conseguir los objetivos de la Agenda Digital en materia de banda ancha. Los asesores contratados por la Comisión para estudiar el déficit de financiación estiman que se necesitarán hasta 62 000 millones de euros adicionales en financiación pública para alcanzar los objetivos fijados para 2020 (Estudio del impacto socioeconómico del ancho de banda, por Analysys Mason para la Comisión Europea, 2012).

3.7.3 Esta considerable inversión tendrá que ser financiada, en primer lugar, por el sector privado, pero será necesario adoptar medidas especiales para apoyar a la inversión privada en áreas rurales cuya densidad demográfica sea demasiado baja para atraer inversiones. El Banco Europeo de Inversiones ya ha proporcionado financiación para una serie de tales proyectos y tendrá que prestar mucho más apoyo de este tipo. La Comisión debería comprometerse especialmente a considerar cómo las instituciones europeas y los Estados miembros podrían facilitar mejor la financiación del despliegue de la banda ancha por parte del sector privado.

3.7.4 La acción 48 de la Agenda Digital prevé la utilización de los Fondos Estructurales para financiar el despliegue de redes de alta velocidad. También habría que considerar el Fondo de Cohesión.

3.8 *Fomentar la oferta*

3.8.1 Los entes locales y municipales pueden desempeñar un importante papel en el fomento de suministro de conexión de banda ancha en sus regiones, emprendiendo iniciativas en materia de asociación público-privada y aplicando las medidas de las propuestas de Reglamento lo más rápido y eficazmente posible.

3.8.2 El Reglamento brinda la oportunidad de abrir el mercado al suministro de servicios y conexión de banda ancha a nuevos operadores, en particular a las empresas que no operen en telecomunicaciones pero tengan una sólida infraestructura que pueda utilizarse para el suministro de redes de alta velocidad. Los Estados miembros y la Comisión deberían hacer un esfuerzo especial para animar a esos nuevos operadores.

3.8.3 El Reglamento también brinda la posibilidad de abrir el mercado a la inversión transfronteriza en la provisión de infraestructura por parte de empresas de toda Europa. La Comisión debería considerar cómo podría desarrollarse este mercado único de infraestructuras aumentando la concienciación paneuropea de las oportunidades de inversión, reduciendo el riesgo de estas inversiones para los inversores no nacionales y, quizá, desarrollando algunos instrumentos financieros especiales (bonos) que aumenten el atractivo de invertir en las regiones más difíciles.

3.8.4 Las soluciones tecnológicas innovadoras, así como el mayor uso de tecnologías inalámbricas, deben aplicarse lo antes posible para acelerar el despliegue de la banda ancha y atajar la creciente brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales.

3.8.4.1 En particular, la plena aplicación de la política del espectro radioeléctrico (7) en los Estados miembros es vital para garantizar la designación y puesta a disposición de suficientes radiofrecuencias apropiadas para las necesidades de cobertura y de capacidad de las tecnologías de banda ancha inalámbrica, a fin de conseguir los objetivos fijados para 2020.

3.8.4.2 La tecnología por satélite proporcionará banda ancha a las áreas más remotas de la Unión. Sin embargo, las cuestiones de capacidad, coste y velocidad harán que se trate de una solución marginal que, quizá, solo cubra menos del 10 % de la banda ancha de 30 Mbps en Europa en 2020.

3.9 *Fomentar la demanda*

3.9.1 Una escasa demanda de banda ancha, especialmente en las zonas menos densamente pobladas, afecta de modo adverso a la inversión en redes, a pesar de lo cual siempre existe una importante demanda latente en zonas que no disponen de conexión de alta velocidad.

3.9.2 La Comisión y los Estados miembros deben centrarse en el fomento de la demanda de banda ancha con una serie de métodos, como campañas informativas dirigidas a un público específico, puntos de acceso público al Wi-Fi, el mayor desarrollo de servicios de gobierno electrónico y el fomento de la formación de competencias digitales. Los esfuerzos para fomentar la demanda deberían dirigirse especialmente a las áreas rurales.

3.9.3 Los costes de la banda ancha y el precio de la transparencia son críticos para asegurar que los ciudadanos adopten la banda ancha. Los actuales consumidores de banda ancha en Europa lamentan que sus proveedores de servicios no les están suministrando la velocidad de conexión de Internet prometida en sus contratos. Esta «no conformidad» contractual y falsa publicidad mina la confianza en el mercado digital y perjudica a la demanda, por lo que hay que atajarla con medidas enérgicas.

(7) COM(2010) 471 final.

4. Observaciones específicas

4.1 Necesidad de un Reglamento

4.1.1 Las empresas comerciales del sector de las comunicaciones electrónicas carecen de suficientes incentivos financieros para invertir en infraestructuras de banda ancha en muchas áreas de la UE con una baja densidad demográfica. Por ello, el Comité está satisfecho de que la propuesta de Reglamento introduzca medidas para reducir sustancialmente los costes y los riesgos de la provisión de banda ancha y mejorar los argumentos económicos a favor de las inversiones entre los proveedores de redes.

4.1.2 Para asegurar una apropiada inclusión digital y maximizar los beneficios económicos de la banda ancha de alta velocidad, los Estados miembros y los gobiernos locales necesitan ejercer una mayor influencia sobre la oferta y la demanda de infraestructuras de banda ancha, mediante la aplicación de planes de banda ancha que establezcan un justo equilibrio entre la alta rentabilidad de la inversión en infraestructuras en las áreas densamente pobladas y la inversión financieramente menos atractiva en las regiones menos desarrolladas. La propuesta de Reglamento les dará mejores medios para conseguirlo.

4.1.3 En muchos mercados hay un solo proveedor de infraestructuras dominante. El Comité espera que la efectiva aplicación de este Reglamento cree mejores condiciones para nuevos proveedores de redes que les permitan acceder al mercado y presentar ofertas competitivas.

4.2 Reducir los costes y mejorar la cooperación

4.2.1 Según la Comunicación, las obras de ingeniería civil pueden suponer hasta el 80 % de los costes del despliegue de la banda ancha. El ahorro potencial en gastos de capital para los operadores de redes se situaría entre el 20 % y el 30 % de los costes totales de la inversión; es decir, hasta 63 000 millones de euros de aquí a 2020. Así, los 63 000 millones de euros ahorrados se podrían invertir en otras áreas de la economía.

4.2.2 Cooperar y compartir entre los proveedores privados de infraestructuras es esencial para la eficiencia, la velocidad de la aplicación, la sostenibilidad medioambiental y la disponibilidad de precios competitivos para los usuarios finales. El Comité está satisfecho de ver que el Reglamento obligará a los proveedores privados de infraestructuras a publicar buena información sobre la infraestructura existente o prevista, y que los proveedores de redes tendrán la obligación de cooperar, a fin de facilitar una buena planificación y cooperación y un uso eficiente de los recursos.

4.3 Monopolios naturales

4.3.1 En áreas con baja densidad demográfica, las leyes de la economía dictan que solo se puede acoger a un proveedor de infraestructuras de banda ancha; en otras palabras, existe una situación de monopolio natural.

4.3.2 Tales condiciones de monopolio natural abogan en favor de un modelo de «acceso abierto» para el suministro de banda ancha, por el que un solo proveedor, quizá una asociación público-privada, desplegaría la infraestructura básica y después abriría las instalaciones de red alquilando capacidades a

prestadores de servicios más pequeños en igualdad de condiciones. Quizá la Comisión debería considerar cómo este modelo de acceso abierto podría desarrollarse y regularse en Europa, procurando no distorsionar la competencia normal.

4.4 Mercado al por mayor

4.4.1 La propuesta de Reglamento ofrecería las condiciones jurídicas que permitan crear un mercado al por mayor para las infraestructuras de banda ancha. Quizá la Comisión debería investigar cómo puede aprovecharse el Reglamento para estimular tal mercado, especialmente en las regiones difícilmente accesibles de la Unión.

4.4.2 Un mercado al por mayor de infraestructuras de apoyo a la fibra negra o sin hilos podría ser transfronterizo y paneuropeo, si se dispusiera de información de calidad sobre la demanda de los consumidores y las infraestructuras existentes. La Comisión debería investigar cómo se podría fomentar y apoyar tal mercado.

4.5 Planes nacionales de banda ancha

4.5.1 El despliegue de infraestructuras, sobre todo en áreas rurales, requiere una eficaz estrategia nacional y un plan de aplicación. Si bien ahora todos los Estados miembros tienen una estrategia en materia de banda ancha, muchos aún carecen de planes para conseguir los objetivos de la Agenda Digital. Hay que actualizar sin demora las estrategias nacionales para incluir el planteamiento para la implantación de redes ultrarrápidas, con objetivos concretos y medidas de ejecución bien definidas.

4.5.2 La acción 46 de la Agenda Digital exige a los Estados miembros que desarrollen sus planes nacionales de banda ancha, pero como quiera que algunos Estados miembros aún no han completado sus planes, la Comisión habla de retraso en la aplicación de esta acción. Esta demora afecta negativamente a la banda ancha y a los planes de financiación de la industria. El CESE insta a los Estados miembros a que revisen sus planes a la luz de esta propuesta de Reglamento y los lleven a buen término lo antes posible.

4.5.3 Un plan nacional de banda ancha integral, que incluyera iniciativas basadas en asociaciones de los sectores público y privado e incentivos especiales para facilitar el despliegue en zonas rurales, haría mucho más fácil obtener financiación europea y del BEI.

4.6 Empresas de servicios públicos

4.6.1 La propuesta de Reglamento allanará el camino para que los propietarios de infraestructuras que no sean empresas de comunicaciones electrónicas –es decir, empresas de energía, agua, transporte y evacuación de residuos– ofrezcan sus infraestructuras en un marco comercial para la prestación de servicios de banda ancha. Esto ayudará a esas empresas a ganar nuevos ingresos y a reducir los costes de la infraestructura esencial al compartirlas con los prestadores de servicios de banda ancha, y a crear sinergias a medida que desarrollen sus propios servicios de base como, por ejemplo, en el desarrollo de redes inteligentes para los proveedores de energía.

4.6.2 La Comisión y los Estados miembros deberían hacer un esfuerzo para informar a esas empresas de las oportunidades que brinda el despliegue fundamental de la infraestructura de banda ancha y el potencial impacto positivo del Reglamento propuesto en sus empresas.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por buques y la contaminación marina causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas

[COM(2013) 174 final]

(2013/C 327/18)

Ponente: **Anna BREDIMA**

Los días 16 y 18 de abril de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por buques y la contaminación marina causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas

COM(2013) 174 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 20 de junio de 2013.

En su 491º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 10 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 179 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE respalda el incremento del presupuesto de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), que pasa de los 154 millones de euros actuales a 160,5 millones de euros para el período 2014-2020. Reitera su apoyo a la ampliación de las competencias de la AESM de conformidad con el Reglamento (UE) n° 100/2013.

1.2 La adopción del Reglamento propuesto se produce en un momento crítico, que ha coincidido con el descubrimiento de yacimientos de petróleo y gas en el Mediterráneo oriental y las consiguientes iniciativas para proceder rápidamente a su explotación mediante perforaciones mar adentro. Estas actividades plantearán desafíos a la capacidad de la AESM para reaccionar ante los posibles riesgos que entrañarán las perforaciones marinas y el transporte de hidrocarburos y de gas.

1.3 Aunque aprueba la dotación financiera propuesta, el CESE considera que puede resultar insuficiente para llevar a término en el período de siete años las medidas que son necesarias en relación con los problemas siguientes: aumento de los flujos de tráfico (más petroleros y buques tanque gaseros en el mar), incremento de las actividades de explotación de petróleo y gas en los mares que circundan la UE y un mayor número de países costeros e insulares entre los Estados miembros de la Unión. La limitada capacidad de respuesta en caso de emergencias puede dar lugar a un incremento de los costes externos en caso de incidentes graves.

1.4 El CESE considera que el despliegue de los diecinueve buques actuales en la totalidad de las zonas costeras de la UE puede ser insuficiente para apoyar la capacidad de que disponen los Estados miembros para luchar contra la contaminación marina. Igualmente, la financiación puede no bastar para seguir

desarrollando los servicios de imágenes por satélite que permiten detectar y ayudar a recuperar los contaminantes vertidos por los buques en todo el área de la UE.

1.5 El CESE insta a la AESM a que ejerza la competencia que le ha sido atribuida recientemente de contribuir a la lucha contra la piratería marítima. Los instrumentos de imágenes por satélite de la AESM a efectos de la vigilancia serán muy útiles para detectar la presencia de buques piratas.

1.6 El CESE se pregunta si los Estados miembros de la UE y los países vecinos siguen estando adecuadamente equipados para reaccionar ante accidentes graves de la magnitud del Erika y el Prestige, o en el caso de catástrofes similares a la de la plataforma Deepwater Horizon.

1.7 El CESE invita a la UE, sus Estados miembros y a los nuevos países vecinos costeros a que refuercen la aplicación de los convenios regionales que se mencionan en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, a saber: el Convenio de Helsinki, el Convenio de Barcelona, el Acuerdo de Bonn, el Convenio OSPAR, el Acuerdo de Lisboa (que aún no ha entrado en vigor) y el Convenio de Bucarest.

1.8 El CESE pide a la AESM que actúe para localizar instalaciones receptoras de residuos de hidrocarburos inadecuadas en los puertos de la UE y en los puertos de los Estados vecinos.

2. Propuesta de la Comisión Europea

2.1 El 3 de abril de 2013, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por buques y la contaminación marina causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 174 final.

2.2 El Reglamento (CE) n° 2038/2006 ⁽²⁾, de 18 de diciembre de 2006, establece una financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por los buques (periodo de validez: 1.1.2007 – 31.12.2013).

2.3 El Reglamento (UE) n° 100/2013, de 15 de enero de 2013, encomendaba a la AESM tareas en materia de lucha contra la contaminación marina causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas y ampliaba los servicios de la Agencia a los países cubiertos por la política de ampliación y por la Política Europea de Vecindad ⁽³⁾. El objetivo del presente dictamen es sobre todo evaluar en qué medida la adaptación de la financiación de la AESM es adecuada para que la Agencia pueda cumplir sus nuevas misiones. El importe propuesto asciende a 160,5 millones de euros para el período de referencia de siete años (1.1.2014 – 31.12.2020).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE respalda el aumento del presupuesto de la AESM, que en el Reglamento propuesto pasa de 154 millones de euros a 160,5 millones de euros para el período 2014-2020. Reitera su apoyo a la ampliación de las competencias de la AESM de conformidad con el Reglamento (UE) n° 100/2013. Este respaldo está en consonancia con la opinión expresada en numerosos dictámenes ⁽⁴⁾ emitidos por el CESE sobre el papel de la AESM.

3.2 El Reglamento (UE) n° 100/2013 confiere a la AESM competencias para intervenir en casos de vertidos de hidrocarburos causados por instalaciones de hidrocarburos y de gas, además de en los casos de contaminación causada por buques. La competencia se le atribuyó a raíz del vertido de petróleo y la explosión de la plataforma petrolífera Deepwater Horizon acaecidos en el Golfo de México en abril de 2010. El CESE entiende que el objetivo general de la propuesta de la Comisión es garantizar que la UE presta ayuda efectiva a través de la AESM para actuar en caso de contaminación causada por buques y de contaminación causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas, prestando un servicio continuado de lucha contra la contaminación a los Estados afectados. De este modo, los Estados miembros pueden contar con esta ayuda al elaborar o revisar sus planes nacionales de lucha contra la contaminación marina.

3.3 El CESE entiende que el presupuesto previsto permitirá a la AESM mantener su red de buques de apoyo equipados para la lucha contra los vertidos de hidrocarburos distribuidos por las diferentes zonas marítimas de la UE y desplegar un número limitado de nuevos buques anticontaminación para luchar contra la polución causada por los buques y las plataformas petrolíferas. No se prevé financiación para mejorar los equipos de

recuperación de hidrocarburos, cuyo rendimiento podría ser inferior al nivel óptimo en el período de 2014 a 2020.

3.4 El CESE entiende que el servicio de seguimiento de las instalaciones en alta mar para detectar vertidos de hidrocarburos ilegales, conocido como «CleanSeaNet», se prestará sobre todo recurriendo a la cointerización de las imágenes por satélite que se encargan para efectuar la vigilancia de la contaminación causada por los buques. El CESE se remite a uno de sus dictámenes anteriores ⁽⁵⁾ en el que señalaba que «habida cuenta de los altos costes de un servicio de imágenes por satélite, el CESE considera que debe optimizarse la utilización de los recursos y, en particular, que debe coordinarse el uso de las imágenes entre los Estados miembros, pudiéndose realizar así importantes ahorros. Al mismo tiempo, existen razones para invertir en la mejora de la recogida de imágenes en todas las zonas marítimas europeas, puesto que la actual cobertura no es del todo completa, sobre todo en la zona del Mediterráneo».

3.5 El CESE entiende que la financiación no se destinará a facilitar asistencia técnica ni a desarrollar capacidades en los países socios de la Política Europea de Vecindad.

3.6 La aprobación del Reglamento propuesto tiene lugar en un momento crítico, que ha coincidido con el descubrimiento de nuevas fuentes de energía en la UE. En el Mediterráneo oriental, en particular, el descubrimiento de nuevos yacimientos submarinos de petróleo y gas y las consiguientes perforaciones para proceder rápidamente a su explotación plantearán un desafío a la capacidad de la AESM de responder a los riesgos potenciales. La AESM debería contar con más recursos para poder desempeñar plenamente sus funciones en este ámbito. El aumento del tráfico de buques, en particular, petroleros y buques de transporte de GNL, el descubrimiento de nuevos yacimientos submarinos de petróleo y gas y las actividades de perforación que van aparejadas requerirán la presencia de más buques en el Mediterráneo y en el Mar Negro. Diecinueve buques para todas las zonas costeras de la UE para el período 2014-2020 es una estimación muy optimista, que puede revelarse extremadamente modesta en determinadas circunstancias.

3.7 La extensión de las competencias de la AESM en este ámbito requerirá el desarrollo ulterior de los servicios de imágenes por satélite a efectos de la vigilancia, la detección precoz de casos de contaminación y la identificación de los buques o las instalaciones de hidrocarburos y de gas responsables. Debería mejorarse la disponibilidad de los datos y la eficacia de la lucha contra la contaminación causada por buques.

3.8 El CESE se pregunta si los Estados miembros de la UE y los países vecinos siguen estando adecuadamente equipados para reaccionar ante accidentes graves de la magnitud del Erika y el Prestige, o en casos de catástrofes similares a la de la plataforma Deepwater Horizon.

3.9 Habida cuenta de estas consideraciones, el CESE estima que deberían asignarse más recursos para remplazar los equipos de lucha contra la contaminación por hidrocarburos a bordo de los buques contratados, suministrar buques de apoyo adicionales destinados a tareas de recuperación de petróleo a fin de cubrir zonas con instalaciones en alta mar que en la actualidad

⁽²⁾ DO L 394 de 30.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ DO L 39 de 9.2.2013, p. 30.

⁽⁴⁾ DO C 76 de 14.3.2013, p. 15.

DO C 299 de 4.10.2012, p. 153.

DO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

DO C 44 de 11.2.2011, p. 173.

DO C 255 de 22.9.2010, p. 103.

DO C 277 de 17.11.2009, p. 20.

DO C 211 de 19.8.2008, p. 15.

DO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

DO C 108 de 30.4.2004.

⁽⁵⁾ DO C 28 de 3.2.2006, p. 16.

no se encuentran en el área de cobertura geográfica razonable (por ejemplo, el Ártico), adquirir agentes de dispersión y equipos suplementarios para los vertidos en alta mar, extender los servicios CleanSeaNet a las zonas con instalaciones en alta mar y prestar el apoyo necesario para asistir a los países de la Política Europea de Vecindad.

3.10 El CESE insta a la AESM a que ejerza la competencia que le ha sido atribuida recientemente de contribuir a la lucha contra la piratería marítima. Los instrumentos y datos de la Agencia, en particular la vigilancia por satélite, serán útiles para detectar buques piratas. El suministro de información sobre la posición de los buques debería convertirse en una de las principales tareas de la AESM, pero siempre previa solicitud de las autoridades nacionales. El CESE reitera la necesidad de que la AESM preste asistencia en la lucha contra la piratería como ya señaló en su dictamen «La piratería marítima: Reforzar la respuesta de la UE» (16 de enero de 2013) y la importante audiencia pública que tuvo lugar con este motivo (24 de enero de 2013).

4. Observaciones particulares

4.1 Artículo 2: Definiciones

La definición de «hidrocarburos» que figura en la propuesta de Reglamento se refiere a la definición del Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos de 1990. El CESE invita a la UE y a sus Estados miembros a que refuercen la aplicación de este Convenio.

4.2 Artículo 2: Definiciones

La definición de «sustancias nocivas y potencialmente peligrosas» se refiere a la definición que figura en el Protocolo sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra los Sucesos de Contaminación por Sustancias Nocivas y potencialmente Peligrosas de 2000. El CESE invita a la UE y a sus Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen y apliquen este Protocolo.

4.3 Artículo 4: Financiación de la Unión

4.3.1 El CESE entiende que la ayuda prestada por la AESM a países cubiertos por la política de ampliación y la Política Europea de Vecindad debería financiarse a través de los programas de la Unión ya existentes aplicables a estos países y que, por lo tanto, no debería formar parte de este marco financiero plurianual.

4.3.2 Pese a que aprueba la dotación financiera propuesta, el CESE considera que puede resultar insuficiente para llevar a término en el período de siete años las medidas que son necesarias en relación con los retos que se perfilan en el horizonte:

aumento de los flujos de tráfico (más petroleros y buques tanque gaseros en el mar) y un incremento de las actividades de explotación de petróleo y gas en los mares que rodean la UE. La limitada capacidad de respuesta en caso de emergencia puede dar lugar a un incremento de los costes externos en caso de incidentes graves.

4.4 Artículo 5: Inventario de capacidades

Por lo que respecta a la lista de los mecanismos públicos y privados de lucha contra la contaminación en la UE, el CESE pide urgentemente que se adopten medidas para incluir mecanismos similares en los países vecinos costeros que no son miembros de la Unión, dado que la contaminación marina no reconoce fronteras. Por otra parte, y aunque el presente dictamen se limita a la contaminación causada de forma accidental, el CESE invita a la AESM a que actúe para localizar instalaciones receptoras de residuos de hidrocarburos inadecuadas en los puertos de la UE y en los puertos de los Estados vecinos. La contaminación operativa, a diferencia de la contaminación accidental, es mucho menos mediática y sensacionalista, pero tiene consecuencias mucho más graves para la contaminación de los mares en todo el mundo.

4.5 El CESE invita a la UE, sus Estados miembros y a los nuevos países vecinos costeros a que refuercen la aplicación de los convenios regionales que se mencionan en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, a saber: el Convenio de Helsinki, el Convenio de Barcelona, el Acuerdo de Bonn, el Convenio OSPAR, el Acuerdo de Lisboa (que aún no ha entrado en vigor) y el Convenio de Bucarest. El CESE considera que debería fomentarse la realización de los ejercicios (conjuntos) de lucha contra la contaminación que se organizan en el marco de estos convenios y juzga fundamental el intercambio de expertos en el ámbito de la contaminación marina. Por consiguiente, el programa de la AESM de intercambio de expertos en el ámbito de la contaminación marina – Empollex – debería facilitar la realización de más intercambios de este tipo entre los Estados miembros.

4.6 El CESE reitera que es necesario que los países vecinos costeros apliquen plenamente la «madre» de los convenios marítimos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) de 1982 que constituye la base jurídica de la actuación para la lucha contra la contaminación marítima, la prospección de los fondos marinos y la seguridad medioambiental del transporte por mar.

4.7 Los buques contratados disponen de una gran capacidad de almacenamiento de hidrocarburos y de toda una gama de sistemas de recuperación. El CESE estima que debería permitirse que los buques contratados por la AESM se utilicen en operaciones de aligeramiento por medio de gabarras y de transferencias de buque a buque, para almacenar los hidrocarburos recuperados del mar.

Bruselas, 10 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

[COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)]

(2013/C 327/19)

Ponente general: **Jan SIMONS**

El 19 de junio y el 10 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

El 21 de mayo de 2013 el 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.

Dada la urgencia de los trabajos (art. 59 del Reglamento interno), en su 491^o Pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Jan Simons y aprobó por 81 votos a favor y 2 votos en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba la combinación de un enfoque de medidas no vinculantes y de legislación, cuando no exista otra solución.

1.2 El Comité apoya el planteamiento de la Comisión, que consiste en aplicar las propuestas a los 319 puertos de la red transeuropea de transporte (RTE-T) y dejar a los Estados miembros la posibilidad de aplicar las disposiciones del Reglamento a otros puertos.

1.3 Dado su efecto limitado en la actualidad, el Comité aprueba la propuesta de la Comisión de excluir el transporte de pasajeros y los servicios de manipulación de carga del ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, en lo que se refiere a la aplicación, el Comité recomienda que se preste una atención especial al practicaje, amarre y remolque, teniendo debidamente en cuenta sus diferentes repercusiones y a fin de que puedan realizarse con independencia de juicio y sin ningún tipo de presión comercial que pudiera perjudicar la seguridad y la protección general y la protección ambiental de la comunidad portuaria y el público en general.

1.4 El Comité acoge con satisfacción la incorporación pero se pregunta por qué la aplicación de la Directiva 2001/23/CE es facultativa. En lo referente a los aspectos sociales que conviene tener en cuenta en los contratos públicos y las concesiones, el Comité se remite a su correspondiente dictamen sobre la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales adoptado el 26 de abril de 2012 ⁽¹⁾. Asimismo, se ha materializado hace poco el

deseo que el Comité viene expresando desde hace tiempo, a saber, la instauración de un diálogo social autónomo en el sector portuario.

1.5 El Comité apoya la idea básica de la Comisión para aumentar la transparencia financiera en el sector portuario, ya que incrementará la visibilidad de las eventuales ayudas estatales.

1.6 En cuanto a la libertad comercial del organismo gestor del puerto de fijar los cánones de infraestructura portuaria, queda prácticamente reducida a la nada por la multitud de criterios requeridos y la delegación de poderes concedida a la Comisión. En el punto 5.5 se propone una solución al respecto.

1.7 El Comité considera que el organismo de supervisión independiente contemplado en el artículo 17, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento, no es necesario. En efecto, el Derecho de la competencia es suficiente y, cuando no lo sea, convendrá adoptar normas específicas.

1.8 La Comisión desea proceder a la evaluación del Reglamento en el plazo de tres años desde su entrada en vigor y, en su caso, presentar nuevas medidas. El Comité considera que este plazo es demasiado corto y propone que al cabo de tres años se presente una evaluación intermedia, con simples observaciones, y que la evaluación definitiva con conclusiones solo se lleve a cabo al cabo de seis años.

2. Introducción

2.1 ¡No hay dos sin tres! Es la tercera vez que la Comisión Europea presenta propuestas sobre los puertos marítimos de la Unión. Esta vez, se parte de una situación nueva y se adopta un enfoque diferente.

⁽¹⁾ DO C 191, 29.6.2012, p. 84.

2.2 La novedad es que 319 puertos marítimos se han incorporado a la red transeuropea de transportes (RTE-T) y al Mecanismo «Conectar Europa», con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los puertos y sus conexiones con el interior. Estos puertos marítimos son ahora, por definición, de interés europeo, aunque también se han convertido en competidores potenciales.

2.3 Las anteriores «medidas suaves», de carácter no vinculante, no han surtido prácticamente efectos desde el punto de vista del acceso equitativo al mercado y la transparencia. Esta es la razón por la que la Comisión propone ahora, junto a una serie de acciones, una medida obligatoria (un reglamento) sobre las dos cuestiones antes citadas, al objeto de que los puertos de la UE se conviertan en motores del crecimiento y del transporte multimodal.

3. Los documentos de la Comisión

3.1 Al cabo de una larga y amplia consulta, como se indica en la evaluación de impacto, la Comisión ha presentado en su Comunicación «Puertos: motor de crecimiento» un conjunto de ocho medidas adicionales, denominadas «medidas suaves», que considera necesarias para desarrollar en los próximos años las posibilidades de los 319 puertos, de los cuales 83 se encuentran en la red principal de la RTE-T.

3.2 La Comisión señala que la estrategia de la UE se basa en el principio básico de evitar toda intervención inútil en los puertos que obtengan buenos resultados, pero de ayudar a los puertos cuyas prestaciones sean inferiores, recurriendo a las mejores prácticas y a un enfoque de buena gestión y respetando, a la vez, la diversidad y las características específicas de los distintos puertos.

3.3 Las actividades portuarias contribuyen directamente a la creación de empleo. Actualmente, 2 200 operadores portuarios dan empleo directo a unos 110 000 estibadores, mientras que los puertos representan unos 3 millones de puestos de trabajo directos e indirectos en los 22 Estados miembros con salida al mar. Constituyen una fuente importante de ingresos fiscales para los gobiernos.

3.4 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos establece explícitamente el principio de la libre prestación de servicios para todos los tipos de servicios en todos los puertos de la RTE-T.

3.5 No obstante, la parte relativa al acceso al mercado (capítulo II) y las medidas transitorias (artículo 24) de la propuesta de Reglamento no se aplican a los servicios de transporte de pasajeros y de manipulación de carga.

3.6 Se deja al organismo gestor del puerto la libertad de imponer a los proveedores de servicios requisitos de calidad y de disponibilidad. En este contexto, el organismo gestor puede limitar el número de proveedores de un servicio específico por motivos de falta de espacio, siempre que ello esté claramente documentado en el plan de desarrollo del puerto, o bien en el caso de una obligación de servicio público impuesta a un operador cuya intención sea clara y esté a disposición del público.

3.7 La Comisión señala que deben mantenerse los derechos de los empleados, y que los Estados miembros deben tener la

opción de reforzar estos derechos en caso de traspasos de empresas, teniendo en cuenta al personal que trabaja para la empresa que se traspasa.

3.8 La propuesta dispone que las relaciones financieras entre, por una parte, las autoridades portuarias y, por otra, las autoridades públicas, deben ser transparentes, tanto más en los casos en que el organismo gestor del puerto reciba financiación pública.

3.9 Los organismos gestores de los puertos podrán establecer los cánones de infraestructura portuaria autónomamente y de acuerdo con sus propias estrategias comerciales e inversoras. Estos cánones podrán variar en función de la frecuencia de uso del puerto o para fomentar un uso más eficiente de la infraestructura portuaria, el transporte marítimo de corta distancia o un comportamiento ambiental y una eficiencia energética o de emisión de carbono de las operaciones de transporte altamente satisfactorios.

3.10 La propuesta dispone que los Estados miembros tendrán la obligación de disponer de un organismo de supervisión independiente, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento.

3.11 Dicha entidad deberá ser jurídicamente y funcionalmente independiente de los organismos gestores del puerto y de los proveedores de servicio portuarios. Estará encargada de tramitar las reclamaciones y tendrá derecho a exigir a los organismos gestores de los puertos, a los proveedores de servicios portuarios y a los usuarios del puerto que presenten la información que considere necesaria para garantizar un control adecuado; tomará asimismo decisiones vinculantes, que solo podrán ser recurridas por un órgano jurisdiccional.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera que al publicar la Comunicación, el análisis de impacto y la propuesta de Reglamento, la Comisión ha dado un paso hacia la apertura del acceso al mercado de los servicios portuarios y una mayor transparencia financiera de los puertos. El Comité destaca la importancia de mejorar la calidad de los servicios y aumentar la inversión en los puertos, dos elementos esenciales para el buen funcionamiento del mercado. La seguridad, la protección, el medio ambiente y la tarea de coordinación de la Unión también son objeto de una atención suficiente.

4.2 Las propuestas publicadas consisten, por una parte, en un planteamiento de medidas suaves: las ocho medidas presentadas en la Comunicación, y, por otra, en un enfoque vinculante, que toma la forma de una propuesta de Reglamento. En general, el Comité considera que, siempre que sea posible, es preferible optar por un planteamiento no vinculante, y solo recurrir a la legislación cuando no exista otra solución. Ya ha defendido este punto de vista anteriormente en su dictamen sobre la política portuaria europea ⁽²⁾.

4.3 El Reglamento propuesto se aplicará a los 319 puertos de la RTE-T dado que, por su naturaleza, todos ellos desempeñan un papel importante en el sistema de transporte europeo. Sin embargo, los Estados miembros podrán decidir aplicar las disposiciones de la propuesta de Reglamento a otros puertos. El Comité se adhiere a este planteamiento, que considera pragmático, de la Comisión.

⁽²⁾ DO C 27, 3.2.2009, p. 45.

4.4 El Comité observa que las disposiciones relativas al acceso al mercado y las medidas transitorias del Reglamento no se aplicarán a los servicios de manipulación de carga ni a los servicios de pasajeros (art. 11). La Comisión defiende esta posición argumentando que los servicios de manipulación de carga y los servicios de pasajeros (siempre que se trate de líneas de cruceros) se organizan a menudo mediante concesiones, mientras que el transporte de pasajeros por transbordadores es generalmente una obligación de servicio público. El Comité está de acuerdo con este argumento de la Comisión.

4.5 El principio de la libre prestación de servicios en los puertos marítimos es un elemento esencial del Reglamento. Se prevén cuatro posibilidades para limitar esta libertad:

- el establecimiento de requisitos mínimos para la prestación de servicios portuarios,
- la fijación de limitaciones del número de proveedores de servicios portuarios,
- la instauración de obligaciones de servicio público y
- el recurso a un operador interno.

El Comité considera aceptable este planteamiento del principio de libre prestación de servicios, que prevé la posibilidad de introducir limitaciones específicas adaptadas a los puertos marítimos. No obstante, en lo que se refiere a la aplicación, el Comité recomienda que se preste una atención especial al practicante, amarre y remolque, teniendo debidamente en cuenta sus diferentes repercusiones y a fin de que puedan realizarse con independencia de juicio y sin ningún tipo de presión comercial que pudiera perjudicar la seguridad y la protección general y la protección ambiental de la comunidad portuaria y el público en general.

4.5.1 No queda claro, sin embargo, por qué la figura del «operador interno» (art. 9) solo se aplica a la obligación de servicio público. En efecto, existen razones puramente comerciales, como la garantía de la continuidad y la disponibilidad de un servicio, que pueden incitar al organismo gestor del puerto a ofrecer él mismo un servicio determinado, sin que haya sido declarado servicio público, o que la escasez de terreno o su uso reservado conduzca a limitar el número de proveedores. El Reglamento también debería contemplar esta última posibilidad.

4.6 El Comité acoge con satisfacción la incorporación en el texto del Reglamento del artículo 10, que introduce la obligación de garantizar los derechos de los trabajadores portuarios. Sin embargo, el Comité se pregunta por qué la aplicación de la Directiva 2001/23/CE es facultativa. En lo referente a los aspectos sociales que conviene tener en cuenta en los contratos públicos y las concesiones, el Comité se remite a su correspondiente dictamen sobre la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales adoptado el 26 de abril de 2012 ⁽³⁾.

4.7 La Comisión ha incluido en el Reglamento una serie de artículos (artículo 12 y siguientes) dirigidos a fomentar la transparencia financiera y la autonomía. En particular, las autoridades portuarias tienen una obligación de transparencia en cuanto al volumen de la financiación pública que reciben, y deben consignarla en una contabilidad independiente si el organismo gestor del puerto ofrece él mismo servicios portuarios. El Comité defiende el mayor grado de transparencia posible y aprueba las propuestas en este ámbito.

4.8 El Comité considera que el organismo de supervisión independiente previsto en el artículo 17, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento, no es necesario. Además, es contrario a la tendencia de los puertos a desarrollarse como operadores comerciales, proporcionando una calidad orientada a las necesidades del mercado. El actual Derecho nacional y europeo de competencia es suficiente y, cuando no lo sea, incumbirá a la Comisión adoptar medidas específicas contra el Estado miembro de que se trata.

5. Observaciones específicas

5.1 La necesidad de instaurar un diálogo social sectorial en los puertos es tanto más imperiosa cuanto que se estima que en 2030 los puertos necesitarán un 15 % más de estibadores que en la actualidad. Una de las condiciones más importantes para el buen funcionamiento de los puertos es, a juicio del Comité, un clima social satisfactorio y la disposición de todas las partes interesadas para concertarse.

5.2 Por ello, el Comité celebra la creación, el 19 de junio de 2013, de un comité para el diálogo social en la UE, en el que los interlocutores sociales podrán examinar de manera autónoma, entre otras cosas, las condiciones de trabajo.

5.3 El Comité aprueba la propuesta de consultar a los usuarios de los puertos a la hora de fijar el gravamen de infraestructura portuaria. Se trabaja así de manera transparente para fijar este gravamen.

5.4 El Comité opina asimismo que uno de los elementos positivos del Reglamento es la obligación de transparencia de las autoridades portuarias en cuanto al volumen de la financiación pública que reciben y la manera en que integran esta financiación en sus costes. De esta forma las ayudas estatales tendrán mayor visibilidad, lo que redundará en beneficio de la transparencia financiera.

5.5 Uno de los aspectos que el Comité considera muy importantes, a saber, la libertad comercial del organismo gestor del puerto de fijar los cánones de infraestructura portuaria (apartados 1, 2 y 3 del artículo 14), queda prácticamente reducida a la nada por la multitud de criterios que se fijan en los apartados siguientes y la delegación de poderes concedida a la Comisión. Sin embargo, esta libertad podría mantenerse si se suprimieran estos apartados y se añadieran, al final del apartado 3, es decir, después de «(...) de conformidad con las normas sobre ayudas estatales», los términos «y sobre competencia».

5.6 La Comisión propone que se presente, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor del Reglamento, un informe sobre los efectos de esta legislación. El Comité considera que este informe debería considerarse como un informe intermedio, dado que el plazo es demasiado corto para pronunciarse de manera concluyente al respecto. Sería más razonable fijar un plazo de seis años.

⁽³⁾ DO C 191, 29.6.2012, p. 84.

5.7 Por último, el Comité recuerda que deberán tomarse medidas adicionales para garantizar una competencia leal entre los puertos de la UE y los que se encuentran situados en los países vecinos.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las Normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos (programa evolutivo)

[COM(2013) 130 final]

(2013/C 327/20)

Ponente: **Milena ANGELOVA**

Coponente: **Raymond HENCKS**

El 16 de abril de 2013 el Parlamento Europeo y el 16 de julio de 2013 el Consejo de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las

Normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos (programa evolutivo)

COM(2013) 130 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 20 de junio de 2013.

En su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 136 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la mayor seguridad jurídica que aporta esta propuesta tanto a los pasajeros como a los transportistas aéreos al establecer definiciones más precisas de los conceptos pertinentes empleados en el Reglamento, reflejando así los principios de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) y estableciendo un marco jurídico sólido. No obstante, el CESE lamenta que la propuesta de la Comisión no contenga un alto nivel de protección de los consumidores.

1.2 El CESE está, en principio, de acuerdo con las medidas que deben tomar los transportistas aéreos en distintos supuestos para compensar a los pasajeros en caso de grandes retrasos, ofrecer transporte alternativo y reprogramar vuelos, así como para mejorar en general la comodidad de los pasajeros en caso de retraso o pérdida de un vuelo. Sin embargo, el CESE muestra su disconformidad, en especial, en lo relativo a la compensación prevista para los retrasos, los grandes retrasos en vuelos y en los vuelos de pequeñas distancias en los que la propuesta se distancia de la jurisprudencia del TJUE sobre la materia.

1.3 El CESE se congratula de que la propuesta se formule a raíz de una amplia evaluación de impacto y recuerda que la aplicación eficaz y oportuna del paquete legislativo SES II+ sería una herramienta muy útil que debería reducir los costes que contraen los transportistas aéreos.

1.4 El CESE rechaza la propuesta de la Comisión de aumentar el período mínimo de retraso que abre el derecho a compensación, apartándose así de tres sentencias consecutivas del TJCE.

1.5 El CESE entiende los motivos de la ampliación sustancial del período mínimo de retraso que da derecho a una compensación para los viajes de larga distancia, pero insta a la Comisión a proseguir su búsqueda de incentivos para animar a los transportistas a mantenerse considerablemente por debajo de dichos límites. Estos períodos mínimos de retraso deberían reducirse aún más cuando se trate de personas con discapacidad o movilidad reducida para tener en cuenta los costes específicos que generan los grandes retrasos para estas personas.

1.6 El CESE valora positivamente la introducción de un plazo de manera que, si el transportista aéreo no puede ofrecer transporte alternativo al pasajero en sus propios servicios, debe considerar la posibilidad de recurrir a otras compañías u otros modos de transporte. No obstante, el Comité considera demasiado largo un plazo de doce horas antes de poder acudir a otros servicios o compañías. Además, los pasajeros deberían poder negarse a viajar mediante otro modo de transporte (por ejemplo, en autobús, tren o barco). Para compensar los costes adicionales de la transferencia a otras compañías de la manera más rápida posible, el CESE reitera su propuesta de crear un fondo de «responsabilidad solidaria» para repatriar o proponer un transporte alternativo a los pasajeros por otros transportistas.

1.7 En cuanto a la definición del concepto de «circunstancias extraordinarias», el CESE considera que debería preverse explícitamente que los retrasos, los cambios de horarios o las cancelaciones solo pueden considerarse circunstancias extraordinarias si:

1. por su naturaleza o por su origen no son inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo,

2. escapan a su control, y
3. no se podrían haber evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

Por tanto, deberá evaluarse caso por caso si las circunstancias extraordinarias invocadas cumplen efectivamente este triple requisito, lo cual no siempre será necesariamente así en algunas de las circunstancias enumeradas en el anexo 1 de la propuesta de Reglamento (por ejemplo, razones de salud o de seguridad, condiciones meteorológicas o conflictos laborales).

1.8 EL CESE pide a la Comisión una regulación de carácter neutro respecto a los otros modos de transporte, para no violar el principio de igualdad de trato ni crear favoritismos en detrimento de los otros medios de transporte.

2. Introducción

2.1 La mejora del transporte aéreo en Europa ha sido una de las prioridades de la Comisión Europea durante los últimos años. La aplicación de normas europeas cada vez más estrictas sobre la seguridad, la eficiencia y la reducción del impacto medioambiental de la aviación⁽¹⁾ en el marco del Cielo Único Europeo han mejorado la explotación de servicios aéreos y reforzado los derechos reconocidos a los usuarios del transporte aéreo. El CESE ha emitido dictámenes sobre todos los textos pertinentes⁽²⁾ y ha animado a la Comisión a proseguir sus esfuerzos en este sentido, quedando entendido que queda camino por recorrer.

2.2 Habida cuenta de que viajar en avión ha dejado de ser un lujo y se ha convertido en una necesidad para atender a las necesidades de las empresas y permitir a los ciudadanos europeos ejercer su derecho inalienable a circular libremente, el CESE considera que quedan ámbitos que deben seguir analizándose para garantizar los derechos de los pasajeros y, al mismo tiempo, facilitar a los transportistas aéreos un entorno legal y empresarial sólido que les permita prosperar en un mercado altamente competitivo. Entre los ámbitos que requieren la mejora del marco jurídico existente y una aplicación más eficaz de la legislación en vigor figuran las normas sobre compensación y asistencia a los pasajeros del transporte aéreo.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 Esta propuesta tiene por objetivo modificar el Reglamento (CE) n° 261/2004 en vigor y está motivada por una serie de nuevas circunstancias:

- a menudo las compañías aéreas no garantizan a los pasajeros los derechos que les asisten en caso de denegación de embarque, gran retraso, cancelación o extravío de equipaje;
- la Comisión constató en 2011 que, debido a cuestiones confusas y lagunas en las normas vigentes, estas disposicio-

nes no se aplican de manera uniforme en todos los Estados miembros ni por los diferentes agentes del sector del transporte aéreo;

- la jurisprudencia del TJCE ha tenido un impacto decisivo, por ejemplo, en cuanto a la definición del concepto de «circunstancias extraordinarias» y a los derechos a obtener compensación relacionados con los grandes retrasos;

3.2 El principal objetivo de esta propuesta es garantizar los derechos básicos de los usuarios del transporte aéreo, concretamente el derecho a la información, al reembolso, a un transporte alternativo, a ser atendidos mientras esperan un transporte alternativo y a obtener compensaciones en determinadas condiciones⁽³⁾, teniendo en cuenta al mismo tiempo las consecuencias económicas que ello pueda tener para el sector del transporte aéreo y velando por que los transportistas aéreos desarrollen sus actividades en condiciones armonizadas en un mercado liberalizado.

3.3 La propuesta aborda los tres ámbitos principales en los cuales la Comisión considera que sigue siendo necesario tomar medidas para mejorar la aplicación del Reglamento. Se trata, concretamente, de hacer cumplir de manera efectiva y armonizada los derechos reconocidos por la legislación de la UE, permitir su disfrute en la práctica y sensibilizar a la opinión pública. Esto se ajusta a la recomendación del Parlamento Europeo de velar por «una mayor seguridad jurídica, una mayor claridad en su interpretación y una aplicación más uniforme de los Reglamentos en toda la UE»⁽⁴⁾.

3.4 Por consiguiente, la modificación del Reglamento (CE) n° 261/2004 propuesta por la Comisión Europea:

- incorpora los principios de la jurisprudencia del TJCE;
- define el alcance y el significado preciso de las «circunstancias extraordinarias» en las cuales el transportista aéreo queda exento de la obligación de abonar una compensación en caso de cancelación, gran retraso o pérdida de conexión aérea;
- establece los derechos de los pasajeros en caso de que pierdan un vuelo de conexión debido a un retraso o al cambio de horario de un vuelo anterior;
- establece un período mínimo de retraso único a partir del cual los pasajeros tienen derecho a recibir refrescos y alimentos;
- contempla otras cuestiones como informara los pasajeros, el derecho a enmendar erratas, reconociendo, al mismo tiempo, el derecho de los transportistas aéreos a solicitar compensación a los terceros responsables de perturbaciones.

⁽¹⁾ COM(2012) 573 final.

⁽²⁾ DO C 24, 28.1.2012, pp. 125-130, DO C 376, 22.12.2011, pp. 38-43 y DO C 198, 10.7.2013, pp. 9-13.

⁽³⁾ COM(2011) 174 final.

⁽⁴⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de marzo de 2012, sobre «El funcionamiento y la aplicación de los derechos establecidos para los pasajeros del transporte aéreo» (2011/2150 (INI)).

4. Observaciones generales

4.1 El CESE lamenta que la propuesta no se ajuste a toda la jurisprudencia del TJUE, y se aparte de ella en los aspectos más importantes para los derechos de los pasajeros. No obstante, reconoce que en los ámbitos en que la Comisión ha incorporado la jurisprudencia del Tribunal, la propuesta mejora el actual Reglamento.

4.2 El CESE se congratula de que esta propuesta parece subsanar la mayoría de las insuficiencias de la versión anterior constatadas tanto por el sector del transporte aéreo como por los pasajeros ⁽⁵⁾ y aclara, además, una serie de definiciones.

4.2.1 Para el sector del transporte aéreo, el valor añadido de la propuesta respecto de las normas en vigor estribaría en que:

- limita la responsabilidad a prestar asistencia en caso de circunstancias extraordinarias que escapan al control del transportista;
- enumera de manera no exhaustiva lo que debe considerarse «circunstancias extraordinarias»;
- aclara la posibilidad de reclamar a los terceros responsables una compensación por los costes contraídos y de establecer una responsabilidad compartida;
- amplía en cuanto a los grandes retrasos los plazos a partir de los cuales el transportista está obligado a abonar una compensación;
- limita la obligación de facilitar alojamiento a los pasajeros a tres noches y 100 euros por pasajero como máximo en caso de «circunstancias extraordinarias». Este umbral no se aplica a las personas con movilidad reducida, a los menores no acompañados, a las mujeres embarazadas ni a las personas que necesitan atención médica especial;
- excluye la obligación de facilitar alojamiento cuando el vuelo en cuestión cubra una distancia igual o inferior a 250 kilómetros con una aeronave cuya capacidad máxima sea de ochenta asientos, excepto cuando se trate de un vuelo de conexión.

4.2.2 Para los pasajeros, el valor añadido de la propuesta estribaría en que:

- aclara los requisitos de aplicación del Reglamento;
- especifica cómo actuar en caso de denegación del embarque, cancelación y grandes retrasos o pérdida del vuelo de conexión; establece, además, normas más claras sobre el derecho a obtener compensación, reembolso, un transporte alternativo o atención;
- facilita detalles en cuanto al cumplimiento de la normativa;

- introduce la compensación en caso de grandes retrasos;
- establece un período mínimo de retraso único de dos horas a partir del cual el transportista tiene que facilitar refrescos y alimentos;
- endurece sensiblemente la obligación del transportista de informar a los pasajeros sobre sus derechos, así como sobre la compensación que les corresponde, los procedimientos de reclamación y la obligación de supervisión por las autoridades para garantizar el adecuado cumplimiento de las normas.

4.2.3 El CESE reconoce el gran reto que supone responder al mismo tiempo a las exigencias de todas las partes interesadas, ya que el valor añadido que se aporte a una de ellas podría redundar en detrimento de otra.

4.3 El CESE considera que las iniciativas de la Comisión destinadas a mejorar la protección de los pasajeros en caso de insolvencia de la compañía aérea ⁽⁶⁾ representan un paso en la dirección correcta, pero insiste en que estas medidas no bastan para garantizar a los pasajeros una protección completa y efectiva en caso de insolvencia de la compañía aérea; considera necesario instaurar un mecanismo para garantizar que, en caso de insolvencia, las compañías aéreas cumplen las disposiciones del Reglamento propuesto.

4.4 La propuesta traza una línea de demarcación respecto de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, al reconocer a los pasajeros el derecho a elegir la base jurídica de sus reclamaciones, pero no a acumular compensaciones por el mismo problema acogiéndose a ambos actos jurídicos.

4.5 En sus dictámenes anteriores sobre los derechos de los pasajeros aéreos, el CESE presentó varias propuestas para reforzar estos derechos ⁽⁷⁾, muchas de las cuales han sido incorporadas a este proyecto de Reglamento. No obstante, el CESE lamenta que no han sido tomadas en consideración sus propuestas siguientes:

- incorporar todas las soluciones contenidas en las sentencias del TJUE al cuerpo del futuro articulado;
- definir, para determinados casos excepcionales, hasta dónde llega el derecho de asistencia o dónde se encuentra el límite de ésta, estableciendo cómo se podrían salvaguardar los legítimos derechos de los pasajeros a través de mecanismos alternativos, resueltos mediante decisiones vinculantes para las partes y emitidas en un plazo razonable;
- regular las situaciones que se vienen produciendo en la actualidad en relación con las reprogramaciones de vuelos;
- regular la obligación de asistencia en los puntos de conexión;

⁽⁶⁾ COM(2013) 129 final.

⁽⁷⁾ DO C 24, 28.1.2012, pp. 125-130 y DO C 229, 31.7.2012, pp. 122-125.

⁽⁵⁾ SEC(2011) 428.

- incorporar a los agentes de asistencia en tierra, que trabajan en nombre de las compañías aéreas, a la prestación de los servicios previstos en el Reglamento;
- precisar cuál será la autoridad competente para tramitar las quejas de los usuarios y velar por el cumplimiento del Reglamento;
- monitorizar y publicar, a nivel de la UE y por parte de los Estados miembros, las quejas desglosadas por compañías y por incumplimientos tipificados en el Reglamento y permitir que esta cuestión se pueda auditar en cada Estado miembro a aquellas compañías a las que se concede el Certificado de Operador Aéreo (AOC);
- corregir la incoherencia en la redacción que se produce entre los apartados 1 y 2 del artículo 14 del Reglamento;
- establecer la obligación de indemnizar a los pasajeros afectados si una compañía aérea se declara en quiebra, con previsión del principio de «responsabilidad solidaria» para su repatriación por otras aerolíneas con asientos disponibles y prever la creación de un fondo que permita la indemnización a los pasajeros en base al principio de «quien participa en el mercado paga»;
- posibilidad de ceder el contrato de pasaje a un tercero;
- prohibir la actual práctica de las compañías aéreas de anular el trayecto de vuelta si el pasajero no ha utilizado el trayecto de ida, en el mismo billete.

4.6 El CESE acoge con satisfacción todas las mejoras relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones sobre los derechos de los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida ya que permiten alinearse con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. En tal contexto, el CESE propone las modificaciones que se exponen a continuación.

4.6.1 La expresión «personas con discapacidad o movilidad reducida» que figura en el Reglamento (CE) n° 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo debe reemplazarse por la expresión general «persona con movilidad reducida» empleada en la propuesta.

4.6.2 La expresión «equipos de movilidad» empleada en el artículo 6 bis debería reemplazarse por «equipos de movilidad o dispositivos de asistencia».

4.6.2.1 El CESE recomienda firmemente velar por una gestión más profesional de los equipos de movilidad o dispositivos de asistencia durante el transporte aéreo. A tal efecto, todo el personal que gestione estos equipos deberá estar más informado y formado al respecto. La legislación de la UE sobre los derechos de los pasajeros con discapacidad deberá modificarse en consecuencia. Un incremento de la profesionalidad redundará simultáneamente en beneficio de las empresas de asistencia en tierra, las compañías aéreas, los aeropuertos y los pasajeros.

4.6.3 En el nuevo artículo 6 de la propuesta se debe aclarar que, en caso de grandes retrasos ocasionados por cualquier motivo, debe prestarse a los pasajeros con discapacidad o movilidad reducida la misma asistencia descrita en los anexos I y II del Reglamento (CE) n° 1107/2006.

4.6.4 Se debe especificar claramente que el alojamiento ofrecido, el transporte hasta él, la información sobre las modalidades prácticas y los medios (incluidas las páginas web y otros medios electrónicos) empleados para difundirla, así como la información sobre cómo incoar procedimientos de reclamación y realizar declaraciones de interés en caso necesario, han de ser accesibles para las personas con discapacidad. Además, se debería atender a las necesidades de los perros guía y de asistencia. En este contexto, las disposiciones del artículo 14 de la propuesta sobre la obligación de informar a los pasajeros deben ampliarse a todas las categorías de personas con discapacidad y no limitarse a las personas invidentes o con problemas de vista (véase el artículo 14, apartado 3).

4.6.5 El Reglamento determina que no se podrá denegar el embarque, alegando la discapacidad o movilidad reducida de un pasajero, pero en su artículo 4 establece una excepción al principio atendiendo a los requisitos de seguridad y dimensiones de la aeronave o al hecho de que sus puertas imposibiliten el embarque o transporte de la persona con discapacidad o movilidad reducida.

Sobre esta materia sería necesaria, como mínimo, una política de transparencia sobre las posibilidades de accesibilidad a las aeronaves mediante información clara y transparente a la hora de contratar un billete, lo cual no es práctica habitual.

5. Observaciones particulares sobre las normas modificadas

5.1 El CESE está de acuerdo, en principio, con las medidas que los transportistas aéreos deben emprender en diferentes condiciones para compensar a los pasajeros en caso de grandes retrasos, prestar mejor atención, ofrecer transporte alternativo y reprogramar vuelos, así como para mejorar en general la comodidad de los pasajeros en caso de retraso o pérdida del vuelo de conexión.

5.2 El CESE considera que la propuesta de la Comisión de ampliar el período mínimo de retraso que abre el derecho a compensación de las tres horas actuales a cinco horas para cualquier viaje dentro de la UE no es aceptable. El CESE no comprende por qué la reducción del período mínimo que abre el derecho a recibir compensación podría reducir la tasa de cancelación de vuelos ya que si se produce una cancelación la compañía aérea tiene, en cualquier caso, que abonar una compensación.

5.3 Es comprensible que los viajes con origen o destino en terceros países estén sujetos a límites de tiempo en función de la distancia recorrida, atendiendo a las dificultades operativas que han de afrontar los transportistas aéreos cuando sufren retrasos en aeropuertos lejanos. No obstante, el CESE considera demasiado largos los plazos propuestos de entre nueve y doce horas y que la Comisión debe proseguir su búsqueda de incentivos para animar a los transportistas aéreos a mantenerse considerablemente por debajo de dichos límites. Estos períodos

mínimos de retraso deberían reducirse aún más cuando se trate de personas con discapacidad o movilidad reducida para tener en cuenta los costes específicos que generan los grandes retrasos para estas personas. El CESE considera que la aplicación eficaz y oportuna del paquete legislativo SES II+ sería una herramienta muy útil para reducir los costes que contraen los transportistas aéreos, brindándoles mayor flexibilidad en la financiación de la reducción de los períodos mínimos de retraso.

5.4 El CESE valora positivamente la introducción de un plazo de manera que, si el transportista aéreo no puede ofrecer transporte alternativo al pasajero en sus propios servicios en dicho plazo, debe considerar la posibilidad de recurrir a otras compañías u otros modos de transporte, en función de la disponibilidad de asientos. No obstante, considera demasiado largo un plazo de doce horas antes de poder acudir a otros servicios o compañías. Además, los pasajeros deberían poder negarse a viajar mediante otro modo de transporte (por ejemplo, en autobús, tren o barco). Para compensar los costes adicionales de la transferencia a otras compañías de la manera más rápida posible, el CESE reitera su propuesta de crear un fondo de «responsabilidad solidaria» para repatriar o proponer un transporte alternativo a los pasajeros por otros transportistas, en estrecha colaboración con todas las partes interesadas.

5.5 El CESE considera necesario determinar más claramente la obligación de los aeropuertos de ofrecer asistencia a los pasajeros en caso de cancelaciones múltiples de vuelos, ocasionadas por no haber establecido las autoridades aeroportuarias las condiciones necesarias para ofrecer un servicio ininterrumpido.

5.6 El CESE está de acuerdo en que se emprenda una segunda evaluación de la aplicación de la cláusula de «circunstancias extraordinarias», prevista en el artículo 1, apartado 4, letra b), de la propuesta, y recomienda que los organismos nacionales competentes (ONC) velen por que se realice de manera exhaustiva.

5.7 El CESE apoya la propuesta de introducir un período mínimo de retraso único de dos horas para todos los vuelos, cualquiera que sea la distancia recorrida, que sustituya el período mínimo que actualmente da derecho a recibir atención y que depende de la distancia del vuelo. Esto resulta muy favorable a los pasajeros y les ofrece condiciones equitativas y confortables mientras esperan.

5.8 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de que los pasajeros que pierden un vuelo de conexión debido al retraso del vuelo precedente tienen derecho a atención y, en determinadas circunstancias a obtener compensación, porque también mejora la situación de los pasajeros.

5.9 La propuesta de que los pasajeros de los vuelos que hayan sido reprogramados con un plazo de preaviso inferior a dos semanas tengan derechos similares a los de los pasajeros que sufren retrasos permitirá garantizar en mayor medida los derechos de los pasajeros.

5.10 El CESE recomienda insistentemente a la Comisión que explore las posibles medidas para mejorar la cooperación entre los aeropuertos y los transportistas aéreos con vistas a reducir significativamente el tiempo que deberán esperar los pasajeros cuya aeronave sufre retrasos en la plataforma del aeropuerto.

5.11 El CESE pide a la Comisión que prohíba la práctica actual de cancelar el viaje de vuelta por no haber utilizado el trayecto de ida del mismo billete⁽⁸⁾ de avión. El Comité está igualmente de acuerdo en que se refuerce el derecho a la información de los pasajeros sobre los problemas que sufran sus vuelos tan pronto como se disponga de información al respecto que ello mejorará también la capacidad de los pasajeros para decidir qué medidas desean tomar cuando lleguen a su destino final.

5.12. El CESE comprende la necesidad de limitar el período durante el cual los transportistas aéreos deberán encargarse del alojamiento de los pasajeros en caso de circunstancias extraordinarias y acepta el límite de tiempo propuesto de tres pernoctaciones. No obstante, el Comité recomienda encarecidamente a la Comisión que permita a los ONC establecer un límite de precio para esas pernoctaciones en cada Estado miembro. Este límite no debería aplicarse a las personas con movilidad reducida.

6. Cumplimiento de la normativa

6.1 La propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 261/2004 aclara el papel de los ONC ya que les hace responsables de velar por la aplicación y el cumplimiento generales de la normativa. La función de tramitar extrajudicialmente las reclamaciones individuales se encomendará a los organismos encargados de la tramitación de reclamaciones (organismos de resolución alternativa de litigios), con arreglo a las propuestas anteriores del CESE⁽⁹⁾. Estas disposiciones amplían las competencias de los organismos encargados de imponer sanciones a los transportistas por incumplimiento de las disposiciones del Reglamento (CE) n° 261/2004 y brinda a los pasajeros medios más eficaces para hacer valer sus derechos adecuadamente.

6.2 La propuesta de intercambio de información y la coordinación entre los ONC y entre estos y la Comisión mediante la imposición de obligaciones de notificación más estrictas y el establecimiento de procedimientos formales de coordinación permitirá reaccionar rápidamente ante todos los casos identificados de incumplimiento.

7. Definición del concepto de «circunstancias extraordinarias»

7.1 El CESE está de acuerdo en que la propuesta de Reglamento objeto de examen:

— se basa en la definición del concepto de «circunstancias extraordinarias» empleada por el TJUE en el asunto C-549/07 (Wallentin-Hermann) y

⁽⁸⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 127.

⁽⁹⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 130.

— precisa que los retrasos o cancelaciones solo pueden considerarse circunstancias extraordinarias si:

1. por su naturaleza o por su origen, dichas circunstancias no son inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo [artículo 1, apartado 1, letra e)];
2. escapan a su control [artículo 1, apartado 1, letra e)] y
3. la cancelación, el cambio de horario o el retraso no se podrían haber evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables [artículos 1, apartado 4, letra b) y 1, apartado 5, subapartado 4].

Estas precisiones beneficiarán tanto a los pasajeros, en cuanto a la apreciación de sus derechos en este ámbito, como a los

transportistas aéreos, en cuanto a la determinación de sus obligaciones al respecto.

7.2 Además, la lista no exhaustiva, que figura en la propuesta, de circunstancias que deben considerarse extraordinarias y de circunstancias que no deben considerarse extraordinarias recogidas en el anexo I de la propuesta de Reglamento contribuirá a reducir el riesgo de conflictos innecesarios entre pasajeros y compañías aéreas.

7.3 El CESE considera que debería preverse explícitamente en el Reglamento que, por tanto, deberá evaluarse caso por caso si las circunstancias extraordinarias invocadas cumplen efectivamente este triple requisito, lo cual no siempre será necesariamente así en algunas de las circunstancias enumeradas en el anexo I (por ejemplo, razones de salud o de seguridad, circunstancias meteorológicas o conflictos laborales).

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Nuevo punto 4.1.3 (enmienda 7)

El CESE lamenta que la propuesta haya roto el equilibrio existente, entre todos los intereses, mostrándose favorable a proteger los derechos de los transportistas por encima de los derechos de los pasajeros.

Resultado de la votación

A favor: 52
En contra: 70
Abstenciones: 14

Punto 5.3 (enmienda 11)

Modifíquese de la manera siguiente:

~~Es incomprensible que los viajes con origen o destino en terceros países estén sujetos a límites de tiempo en función de la distancia recorrida, atendiendo a las dificultades operativas que han de afrontar los transportistas aéreos cuando sufren retrasos en aeropuertos lejanos. No obstante, el CESE considera demasiado largos los plazos propuestos entre nueve y doce horas y que la Comisión debe mantener/proseguir su búsqueda de incentivos para animar el actual plazo de tres horas para todos los supuestos, a los transportistas aéreos a mantenerse considerablemente por debajo de dichos límites. Estos períodos mínimos de retraso deberían reducirse aún más cuando se trate de personas con discapacidad o movilidad reducida para tener en cuenta los costes específicos que generan los grandes retrasos para estas personas. El CESE considera que la aplicación eficaz y oportuna del paquete legislativo SES II+ sería una herramienta muy útil para reducir los costes que contraen los transportistas aéreos, brindándoles mayor flexibilidad en la financiación de la reducción de los períodos mínimos de retraso.~~

Resultado de la votación

A favor: 50
En contra: 81
Abstenciones: 12

Punto 5.12 (enmienda 12)

Modifíquese de la manera siguiente:

~~El CESE lamenta que la nueva propuesta debilite las disposiciones del Reglamento actual que garantiza el ofrecimiento de atención a los pasajeros mientras esperan en caso de perturbaciones, apartándose así de la jurisprudencia reciente del TJUE sobre el derecho a recibir alojamiento (asunto Denise McDonagh contra Ryanair, 31 de enero de 2013). El CESE considera que el derecho a recibir alojamiento se justifica en particular en circunstancias que perduran en el tiempo o cuando los pasajeros son especialmente vulnerables; además, el transporte aéreo, a diferencia de otros medios de transporte, implica generalmente recorridos largos y, a menudo, los pasajeros afectados por perturbaciones se encuentran lejos de sus hogares, de manera que estas largas distancias impiden a los pasajeros encontrar medios alternativos para llegar a su destino final (comprende la necesidad de limitar el período durante el cual los transportistas aéreos deberán encargarse del alojamiento de los pasajeros en caso de circunstancias extraordinarias y acepta el límite de tiempo propuesto de tres pernотaciones. No obstante, el Comité recomienda encarecidamente a la Comisión que permita a los ONC establecer un límite de precio para esas pernотaciones en cada Estado miembro. Este límite no debería aplicarse a las personas con movilidad reducida.~~

Resultado de la votación

A favor: 56
En contra: 78
Abstenciones: 7

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Cuarto paquete ferroviario compuesto por los siete documentos siguientes: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al «Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos»

[COM(2013) 25 final];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias

[COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004

[COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)];

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril

[COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

[COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (refundición)

[COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)];

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (refundición)

[COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)]

(2013/C 327/21)

Ponente: **André MORDANT**

Los días 19 de febrero, 21 y 22 de febrero, y 7 de febrero de 2013, de conformidad con los artículos 91, 91 apartado 1, 109, 170, 171 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo respectivamente decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Cuarto paquete ferroviario

compuesto por los siete documentos siguientes:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al «Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos»

COM(2013) 25 final;

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias

COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD);

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 881/2004

COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD);

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril

COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único

COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (refundición)

COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD);

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (refundición)

COM(2013) 31 final — 2013/0016 (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 20 de junio de 2013.

En su 491º pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 82 votos a favor, 20 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE pide a la Comisión que encargue, bajo el control de todos los protagonistas, un balance de las consecuencias de los paquetes ferroviarios en términos de respuesta a las necesidades de las poblaciones, de transición modal, de ordenación del territorio, de desarrollo de las relaciones transfronterizas, de la calidad de los servicios ferroviarios medida a partir de los hechos, de accesibilidad, de refuerzo de los derechos de los pasajeros, etc.

1.2 El CESE recomienda que la nueva iniciativa legislativa denominada paquete ferroviario se base en la contribución que los ferrocarriles pueden aportar a la construcción europea mediante sus efectos económicos, sociales y medioambientales.

1.3 La iniciativa legislativa debe tener por objetivo eliminar los efectos de las fronteras entre los Estados miembros. Debe permitir el desarrollo de las relaciones transfronterizas entre países vecinos interviniendo en las dimensiones del desarrollo sostenible y la ordenación territorial, mediante la construcción de infraestructuras entre los Estados Miembros que no dispongan de ellas o estén escasamente equipados.

1.4 El CESE solicita que la Unión prevea la posibilidad de creación de estructuras transfronterizas y la definición de sus

modalidades de intervención en los territorios por ellas cubiertos, para ayudar a definir y organizar misiones de servicios de interés general conforme a lo estipulado en el Tratado en su artículo 14 y en el Protocolo nº 26.

1.5 El CESE pide que los Estados miembros conserven la capacidad de organizar su sistema ferroviario nacional y de abrir sus mercados internos a la competencia, en función de su geografía, sus características demográficas, su historia y las condiciones económicas, sociales y medioambientales existentes.

1.6 El CESE aboga por dejar a las autoridades competentes la facultad de asignar las misiones de servicio público directamente a un operador o utilizar procedimientos de licitación pública tal como establece en la actualidad el Reglamento 1370/2007/CE y organizar libremente su estructura.

1.7 El CESE recomienda no poner restricciones a las autoridades competentes en la definición de las misiones de servicio público, en vista de las obligaciones de redacción de un plan de transporte público exigidas por la Comisión, y pide que se establezcan objetivos claros para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad y la intervención de los usuarios a través de la consulta y el control del nivel de calidad del servicio.

1.8 El CESE preconiza, por otra parte, que los operadores mantengan el control industrial de la explotación de los servicios ferroviarios dejándoles la propiedad de su material rodante y otras instalaciones, a fin de motivar los esfuerzos de investigación e innovación fundamentales para la evolución del sector en términos de seguridad y calidad.

1.9 El CESE recomienda a la Comisión que ponga en marcha una iniciativa en materia de control del nivel de seguridad ferroviaria indispensable para el desarrollo de los ferrocarriles, mediante la creación de observatorios nacionales o de comisiones mixtas de seguridad. Recomienda garantizar la transparencia de las condiciones de explotación ferroviaria, democratizar el enfoque de seguridad por parte del público y cumplir con el artículo 91 del Tratado que obliga a la Unión a obtener resultados en términos de seguridad en el transporte.

1.10 El CESE propone que se encomiende a la Agencia Ferroviaria Europea la misión de integrar las dimensiones de salud y seguridad de los trabajadores, ya que son indispensables para mantener un alto nivel de seguridad de la explotación para los usuarios, los trabajadores y los que residen en las proximidades de las instalaciones ferroviarias.

1.11 Además, el CESE considera indispensable que la Agencia sea responsable jurídicamente de todas sus decisiones.

1.12 El CESE considera prioritario el aspecto técnico del paquete, a fin de contribuir a la transferencia modal hacia el ferrocarril.

1.13 El CESE pide a los empresarios y a los poderes públicos que contemplen la dificultad y la peligrosidad de los oficios ferroviarios mediante protecciones sociales específicas, convenios colectivos, salarios y evolución de la carrera, y mantengan los compromisos adquiridos en materia de jubilaciones.

1.14 El CESE aboga por un sistema de formación continua y de reconocimiento de la experiencia adquirida que permita a los trabajadores valorizar la adquisición y el mantenimiento de sus competencias.

1.15 El CESE solicita que cada Estado miembro, en el marco de las opciones de organización o de apertura a la competencia por las que se decante, mantenga el nivel de empleo para sus operadores históricos, las garantías colectivas del personal, sus condiciones salariales y laborales. En caso de cambio de operador, deberán preverse el traspaso del personal afectado y la preservación de sus garantías colectivas.

2. Observaciones generales

2.1 El presente dictamen se basa en los siguientes dictámenes y en sus recomendaciones:

— TEN/432-433, de 16 de marzo de 2011, sobre el Espacio ferroviario europeo único ⁽¹⁾;

— TEN/445, de 15 de junio de 2011, sobre los Aspectos sociales de la política de transportes de la UE ⁽²⁾;

— TEN/454, de 25 de octubre de 2011, sobre la Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte ⁽³⁾;

— TEN/495 de 13 de diciembre de 2012, sobre la Calidad de los servicios ferroviarios de la UE ⁽⁴⁾.

2.2 El cuarto paquete ferroviario está compuesto por seis textos legislativos que incluyen modificaciones, refundiciones e incluso una derogación, presentados en una comunicación general y asociados a varios informes y evaluaciones de impacto.

2.3 El examen de la propuesta se centra en los cuatro pilares del cuarto paquete, que tratan los asuntos de la gobernanza y la apertura del tráfico de viajeros de larga distancia, la revisión del Reglamento 1370/2007/CE sobre las obligaciones de servicio público, el papel de la Agencia Ferroviaria Europea, las interacciones con la interoperabilidad y la seguridad, y las disposiciones sociales.

2.4 La situación actual constituye el punto de partida de las reflexiones y propuestas, teniendo en cuenta las evoluciones previstas para el sector y respetando el Tratado de Lisboa. A fin de verificar la pertinencia de las soluciones propuestas, es conveniente evaluar los resultados de las políticas comunitarias aplicadas desde hace más de veinte años, extraer perspectivas de futuro y marcarse objetivos en relación con el papel que el modo ferroviario puede y debe desempeñar en la ordenación e igualdad de los territorios, su desarrollo, el servicio prestado a los ciudadanos y a los expedidores de carga, y la accesibilidad a este modo de transporte.

2.5 De manera más general, la elaboración de este nuevo acto legislativo debe basarse en la contribución que este modo de transporte puede aportar a una construcción europea cuyo proyecto se encuentra paralizado, integrando las dimensiones económicas, sociales y medioambientales.

2.6 Debe también permitir el desarrollo de las relaciones transfronterizas entre Estados miembros vecinos sin infraestructuras comunes, permitiendo con la creación de estas últimas garantizar unas relaciones cómodas a los ciudadanos de esos países, en particular para las personas con discapacidad o con movilidad reducida.

⁽¹⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 99-107.

⁽²⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 22-30.

⁽³⁾ DO C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 15.2.2013, pp. 49-52.

2.7 A este respecto, debe prestarse una atención constante a los resultados de las políticas de la Unión en cuanto al desarrollo de conexiones transfronterizas con el objetivo de eliminar el «efecto de frontera», cuya persistencia supone un freno a la construcción europea, a la libertad de circulación y a la postergación de la transición modal hacia el ferrocarril.

2.8 Debe prestarse atención al nivel de seguridad de la explotación de este sector en red, cuyo desarrollo depende del grado de confianza que le otorga la comunidad y de la transparencia imprescindible que debe darse a las condiciones de producción del sector.

2.9 Debe examinarse el respeto del artículo 10, apartado 3, del Tratado, relativo al derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones deben tomarse de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

2.10 Debe realizarse una predicción de las evoluciones sociales del sector ferroviario, teniendo en cuenta las reestructuraciones iniciadas, la redefinición del perímetro de actividad y la transferencia de competencias en un período de fuerte renovación del personal ferroviario y de sus condiciones sociales y laborales habida cuenta de los objetivos de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores.

3. Gobernanza y apertura de los servicios nacionales de pasajeros a la competencia

3.1 Mediante la propuesta legislativa, la Comisión quiere revitalizar el ferrocarril introduciendo la competencia en el tráfico nacional de pasajeros. La Comisión considera que esta competencia debe estimularse mediante una legislación de la Unión que prevea la separación entre, por una parte, los administradores de infraestructuras –incluida la gestión de la circulación, el mantenimiento de las redes y la inversión en ellas– y, por otra parte, las funciones de transportista. A esto se asocia el refuerzo de los órganos de regulación destinados a controlar el mercado del ferrocarril.

3.2 Para ello, la Comisión propone que se modifique la Directiva 2012/34/CE, de 21 de noviembre de 2012, cuyo plazo de transposición al derecho nacional finaliza el 16 de junio de 2015. Hay que señalar que esta iniciativa se lleva a cabo sin esperar que las medidas tomadas en el marco de esta refundición sean efectivas.

3.3 En el mismo espíritu, se han adoptado disposiciones relativas a la gestión de la explotación de los grandes corredores cuyo pleno impacto no se ha podido medir.

3.4 En las evaluaciones de impacto relativas al cuarto paquete ferroviario, la Comisión hace una serie de observaciones

y reconoce que algunas cuestiones son recientes o ambiguas. Sin embargo, se presentan varios elementos como argumento a favor de las soluciones propuestas.

3.5 Varios estudios presentan resultados poco homogéneos en lo que se refiere a las consecuencias de la separación de las funciones de gestor de infraestructuras y de empresa ferroviaria. El examen de los datos estadísticos facilitados por la Comisión demuestra, no obstante, que no existe una correlación automática entre esta separación, la apertura del mercado y la mejora de los resultados del sector ferroviario, sino que esta última parece depender directamente de los niveles de financiación y del precio de los peajes. Por otra parte, el informe Mc Nulty hace un balance muy crítico de la situación británica, reconociendo que el sistema ferroviario del Reino Unido resulta más caro para el Estado y para los usuarios, y que adolece de una falta de coordinación entre los distintos agentes, por lo que requiere una implicación más fuerte del Estado en la integración necesaria (de tarifas, distribución, horarios, etc.). Para resolver esta ecuación, el Sr. Mc Nulty hace tres recomendaciones graduales: compartir los costes y los ingresos entre el gestor de las infraestructuras y los operadores ferroviarios, crear *joint ventures* (empresas conjuntas) entre estos agentes, e incluso intentar la reintegración de determinadas franquicias.

3.6 Algunos estudios nacionales que examinan la calidad de los servicios ferroviarios, tales como el elaborado por la Asociación para la defensa de los consumidores británicos «Which?», presentan un balance desigual del funcionamiento de los ferrocarriles desde el punto de vista de los usuarios, revelando que el nivel de satisfacción de los usuarios es igual o inferior al 50 % para la mitad de los operadores, y que sólo el 22 % de los viajeros considera que sistema está mejorando (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-ns/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

3.7 Por otra parte, el proyecto de la Comisión no hace ninguna propuesta en términos de mejora de la accesibilidad para las personas con discapacidad. Desde este punto de vista, los usuarios deben ser consultados y escuchados por los distintos agentes.

3.8 La Comisión hace referencia a una encuesta de satisfacción sobre los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de 2012, que el CESE tildó de insuficiente en las recomendaciones del punto 1.6 de su dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012.

3.9 Por otra parte, la Comisión destaca la importancia de las subvenciones públicas abonadas al sector y la solicitud de contribuciones públicas para desendeudar al sistema, cuya posibilidad se señala y aconseja en la Directiva 91/440 y en las directrices sobre las ayudas estatales de abril de 2008. Esta concesión de ayudas públicas no está aislada, teniendo en cuenta la importancia del capital material que hay que movilizar para satisfacer los objetivos medioambientales, los fines de interés general o incluso en materia de política pública. Otros operadores de otros sectores, públicos o privados, se benefician de las mismas disposiciones.

3.10 Para crear las condiciones de apertura del mercado, la Comisión propone una separación estricta entre las funciones de los administradores de infraestructuras, ampliadas a un nuevo perímetro, y las operaciones de transporte. El objetivo de esta propuesta es evitar los conflictos de interés y las prácticas discriminatorias y ayudar a detectar y evitar las subvenciones cruzadas, aunque sin aportar pruebas de que tales prácticas existen o aportando elementos impugnados por los protagonistas implicados, así como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este es el motivo concreto por el que el TJCE ha rechazado en su totalidad el procedimiento de infracción entablado por la Comisión contra Alemania y Austria. El CESE señala que, mientras que los transportistas de mercancías y los operadores logísticos en general, así como los nuevos operadores ferroviarios en particular, se muestran favorables a un mercado ferroviario de la UE sin fronteras, separado y desregulado, más integrado con las prácticas empresariales habituales de otros modos de transporte, otros agentes del mercado ferroviario, como los operadores históricos, las organizaciones de usuarios del ferrocarril, las autoridades de transporte público, etc., se muestran más cautelosos, preocupándose por mantener la actual calidad del servicio.

3.11 En virtud del artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, los dos colegisladores solicitaron a la Comisión que presentase informes *«sobre la aplicación del capítulo II»* de la Directiva, capítulo que trata básicamente sobre la autonomía y las estructuras de los ferrocarriles de la Unión, relacionadas con *«la evolución del mercado, incluido el estado de preparación para una mayor apertura del mercado ferroviario», «analizando los distintos modelos de organización de dicho mercado y el impacto de la («refundición») en los contratos de servicio público y en su financiación»*. Para ello, la Comisión también habría debido *«tener en cuenta la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, y las diferencias intrínsecas entre Estados miembros (densidad de las redes, número de viajeros, distancias medias de viaje)»*. Concretamente, los debates hicieron ver la necesidad de dejar a los Estados miembros la capacidad de organizar sus sistemas nacionales y de mantener, si lo consideran útil, una forma de organización integrada de la producción que permita la puesta en común, reduciendo las interfaces nefastas en el plano económico y en cuanto a la seguridad.

3.12 La separación de la gestión de las infraestructuras en un sistema de transporte orientado hacia un solo grado de libertad crea por lo general más problemas que ventajas y complica enormemente el funcionamiento, pues incrementa los gastos y disminuye la calidad del servicio. Esto es válido sobre todo para las redes sometidas a un tráfico mixto intensivo.

3.13 La integración del progreso técnico es más lenta y más difícil. La innovación, que habitualmente se realiza simultáneamente en la parte fija (infraestructura) y en la móvil (material rodante), se ve frenada. La burocracia y las interfaces inútiles

aumentan considerablemente, lo que comporta el aumento de los costes de funcionamiento y una inercia en los procesos de toma de decisiones.

3.14 Además, la separación entre los administradores de infraestructuras y las operaciones de transporte aumenta la distancia entre el gestor de la red o de la infraestructura y el usuario final (los viajeros y los expedidores de carga) y sus exigencias en cuanto a la calidad del servicio (especialmente la puntualidad). Así pues, alguien debe seguir desempeñando un papel de pivote en el sistema ferroviario sin alterar la independencia de las funciones esenciales del gestor de las infraestructuras.

3.15 Por lo que respecta a las instalaciones de servicio, el CESE había redactado una recomendación en el punto 1.7 de su dictamen TEN/432-433, de 16 de marzo de 2011, que explica que, *«por lo que se refiere a las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio, el CESE no puede aprobar la obligación de independencia en el plano jurídico, organizativo y de toma de decisiones, que corre el riesgo de poner en peligro las estructuras actuales irremplazables»*. En el análisis no ha aparecido ningún elemento nuevo que haga necesario revisar esta recomendación.

3.16 La Comisión reconoce, no obstante, que la puesta en común de determinadas funciones permitiría mejorar el rendimiento del sistema y la calidad del servicio que ofrece a los pasajeros. El CESE comparte esta opinión.

3.17 Por lo que se refiere a la liberalización del transporte ferroviario internacional de pasajeros en la Unión, en vigor desde enero de 2010, no se puede afirmar en absoluto que haya conducido sistemáticamente hasta ahora a un hundimiento de los precios para este tipo de servicios o a un aumento espectacular de este segmento.

3.18 La Europa de la alta velocidad ferroviaria empezó a existir mucho antes de 2010, gracias a inversiones públicas considerables en algunos Estados miembros, y la competencia a la que se enfrenta debería seguir siendo, aún durante mucho tiempo, más intermodal que intramodal. La liberalización de 2010 sobre todo ha ido seguida del abandono de varias conexiones existentes realizadas con material y condiciones de explotación clásicos (excepto la alta velocidad) y de la interrupción de cooperaciones ya antiguas. El CESE lamenta esta evolución y pide encarecidamente a la Comisión que adopte las medidas necesarias para mejorar y desarrollar los servicios transfronterizos de transporte de viajeros por ferrocarril.

3.19 En lo que al examen del transporte de mercancías por ferrocarril se refiere, la situación es catastrófica en muchos Estados miembros. Esto se debe sobre todo al hecho de que la modernización y el desarrollo de las vías férreas no sigue el

ritmo de la modernización de las conexiones por carretera y a que el transporte ferroviario ha de pagar derechos de uso de los surcos. A esto hay que añadir que la competencia en torno a las conexiones más rentables aporta mejoras a algunos servicios prestados por trenes completos. Pero esto se hace a expensas del tráfico de trenes de un único vagón, que tiende a reducirse cada vez más. Esto puede conllevar la desertificación industrial de territorios enteros y devuelve a las carreteras miles de camiones. Además, numerosos interlocutores afirman que, en algunos Estados miembros, la liberalización no ha transferido al ferrocarril ni una sola tonelada de mercancías.

3.20 Las observaciones anteriores llevan al CESE, pese a la necesidad evidente de reformar el mercado, a sugerir a la Comisión que adopte un planteamiento prudente sobre la liberalización del tráfico nacional de pasajeros, habida cuenta de la experiencia actual en materia de liberalización del tráfico internacional. Además, la Comisión reconoce la dificultad de reactivar una actividad ferroviaria internacional demasiado desconectada de las conexiones nacionales que le permitirían sacar partido de un indiscutible efecto de red.

3.21 Sobre este punto, el CESE coincide en que ha habido un escaso desarrollo del tráfico ferroviario internacional de pasajeros a pesar del indiscutible enfoque proactivo de la Comisión Europea en lo relativo al marco jurídico.

3.22 De ello se desprende un análisis evidente de que las soluciones recomendadas han sido insuficientes, especialmente por la imposibilidad del mercado de regular, sin inversiones ni un impulso político adecuados, los problemas descritos. En este contexto, es un desafío particular garantizar que estas zonas, situadas en el borde de los territorios nacionales, tengan unos servicios de transporte modernos y respetuosos con el medio ambiente.

3.23 Este objetivo debe ser una prioridad para la Unión, para que pueda alcanzar un espacio europeo homogéneo eliminando los «efectos de frontera» y dando una coherencia en términos de desarrollo y en el plano económico y social a zonas que hasta ahora se han visto atrapadas en una situación de rigidez.

3.24 La Unión deberá prever la posibilidad de creación de estructuras transfronterizas y la definición de sus modalidades de intervención en los territorios por ellas cubiertos para permitir la definición y la organización de las misiones de los servicios de interés general, como prevé el Tratado en su artículo 14 y en el protocolo número 26.

3.25 Solo a través de una iniciativa política que cuente con un fuerte apoyo de los poderes públicos se podrá crear un espacio y conexiones susceptibles de ser ocupadas por un mercado maduro. El CESE insta a la Comisión a que preste una gran atención al actual desarrollo de la calidad y seguridad de los servicios en el mercado ferroviario de la UE, especialmente el transfronterizo, y a que también tenga en cuenta el desarrollo de otros modos de transporte. Los objetivos generales deben ser unas cuotas del mercado ferroviario cada vez mayores y una creciente satisfacción del consumidor, pero los instrumentos para conseguir este objetivo podrían ser diferentes en los distintos Estados miembros.

4. Revisión del Reglamento 1370/2007 sobre las obligaciones del servicio público

4.1 La modificación del Reglamento 1370/2007/CE prevé la obligación de recurrir a licitaciones para el transporte ferroviario, organizar dichas licitaciones, elaborar planes de transporte público y poner material rodante a disposición de los nuevos operadores.

4.2 En la recomendación 1.7 de su dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012, el CESE expresó fuertes reservas a la revisión del reglamento OSP. Hay que señalar que la evaluación prevista sigue estando por debajo de las expectativas respecto de los resultados presentados en las evaluaciones de impacto.

4.3 Varios estudios, algunos de los cuales han sido realizados por la Comisión, como el «Estudio sobre las opciones reglamentarias para proseguir la apertura del mercado del transporte ferroviario», ponen de manifiesto elementos dispares y contradictorios que no permiten ofrecer una solución uniforme a los problemas ligados al uso, la frecuencia de los servicios, la evolución de las ayudas públicas y la productividad.

4.4 Se han registrado resultados muy similares en redes sometidas a un marco jurídico diferente (abierto o cerrado a la competencia), que debe hacer que nos distanciamos de un enfoque demasiado global que no tenga en cuenta los elementos nacionales de organización de los desplazamientos, como la geografía, la meteorología, la organización espacial de la producción y los lugares de vida, algunos de los cuales aún están muy lejos de los servicios ferroviarios, como se señala en el dictamen TEN/495, de 13 de diciembre de 2012.

4.5 Estos elementos deberán hacer que la Unión se asegure de que los medios utilizados puedan permitir lograr a su nivel los objetivos de la acción prevista, cuando no puedan alcanzarse a nivel nacional, regional o local, y que esta no exceda de lo estrictamente necesario para lograr dichos objetivos.

4.6 El respeto de este objetivo debe ser objeto de un análisis pormenorizado en relación con la propuesta de la Comisión de fijar los techos para una atribución directa; esta disposición aporta un límite discutible a la libre administración de los entes públicos.

4.7 La propia definición de umbral para limitar el tamaño de las franquicias disponibles para los operadores remite a los efectos de umbral inevitables que pueden perjudicar la coherencia del servicio, y que generarán, por la ausencia de compensación, una pérdida de la competitividad global esperada con la apertura a la competencia. Esta situación implica dejar a las autoridades competentes la facultad de asignar uno o varios lotes directamente a un operador o de recurrir a procedimientos de licitación, como prevé en la actualidad el Reglamento 1370/2007/CE, y organizar su estructura, si procede, mediante la eventual división de los lotes, a fin de evitar estos efectos de umbral.

4.8 Asimismo, habrá que plantearse el interés de elaborar planes de transporte público con tantos detalles que suponen una restricción a «la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales» para llevar a cabo las obligaciones de servicio público, tal como se prevé en el Tratado.

4.9 Debe prestarse especial atención a las condiciones en las que la Comisión pretende poner el capital material necesario para la explotación ferroviaria a disposición de nuevos operadores a los que se exime de invertir y trabajar en las dimensiones de la investigación y la innovación, tan importantes para la calidad y la seguridad de los ferrocarriles.

4.10 El ejemplo británico demuestra que son operadores bancarios los que garantizan esta concesión a través de sociedades financieras, de manera que la disponibilidad de este capital material está sujeta a riesgos importantes y se plantean interrogantes sobre su gestión.

5. La función de la Agencia Ferroviaria Europea, la seguridad ferroviaria, la interoperabilidad ferroviaria

5.1 El segundo paquete creó una Agencia Ferroviaria Europea, ubicada en Valenciennes (Francia), encargada de la armonización técnica de las redes y del material europeo, el desarrollo de la interoperabilidad mediante la elaboración de normas comunes (especificaciones técnicas de interoperabilidad y métodos comunes de seguridad) y el refuerzo de la seguridad ferroviaria.

5.2 El artículo 91 del Tratado obliga a la Unión a obtener resultados en términos de seguridad de los transportes, que obligan a mejorar constantemente su nivel.

5.3 El nivel de seguridad de los ferrocarriles y su evolución en vista de las modificaciones institucionales y técnicas sufridas no se puede medir en ningún caso por el número de víctimas registradas, sino que debe ser interpretado a la luz de indicadores que permitan observar sus evoluciones y anticiparse a fin de garantizar un máximo nivel de seguridad para los usuarios y residentes en las inmediaciones.

5.4 La creación de un espacio ferroviario europeo exige que se mejore la interoperabilidad. La compatibilidad de las infraestructuras y de los materiales rodantes o fijos debe basarse en procedimientos sencillos y rápidos que mantengan su nivel de seguridad y garanticen su evolución, su modernización y su adaptación a nuevas necesidades.

5.5 Desde este punto de vista, y en contraposición con la presentación realizada en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de las disposiciones de la Directiva 2007/58/CE relativas a la apertura del mercado de los servicios ferroviarios internacionales de transporte de viajeros que acompaña a la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el cuarto paquete ferroviario, la seguridad no se consideraría un obstáculo. Experiencias recientes en otros ámbitos demuestran el carácter

dañino que puede tener una laxitud excesiva en la materia por lo que respecta a la percepción que los ciudadanos tienen del papel de la Unión. Por otra parte, los accidentes de Viareggio y el más reciente de Schellebelle deben empujar a todos los protagonistas del sector a ser lo más prudentes y rigurosos posible en cuanto a la explotación ferroviaria.

5.6 Para ello la Agencia Ferroviaria Europea desempeña un papel principal en la cooperación con las autoridades nacionales responsables de la seguridad conectadas en una red de intercambio y coordinación. Sus misiones, así como las de las autoridades nacionales responsables de la seguridad deben, además, evolucionar para integrar la dimensión humana de la explotación ferroviaria y tener en cuenta los aspectos relativos a la salud y la seguridad de los trabajadores, elemento indiscutible de la seguridad ferroviaria.

5.7 En cuanto a la multiplicación de los protagonistas que intervienen en los ferrocarriles y las consecuencias que puede tener la organización deficiente del trabajo, el papel de las autoridades nacionales responsables de la seguridad también debe extenderse al control de las condiciones para el ejercicio de la producción ferroviaria y deben convertirse en una verdadera policía ferroviaria, encargada de comprobar la aplicación de los reglamentos en vigor, que son disposiciones de carácter público y social.

5.8 En abril de 2011 se evaluó el papel de la agencia a solicitud de la Comisión. Esta evaluación muestra que podría confiarse a la agencia la misión de fomentar la innovación con el fin de mejorar la interoperabilidad y la seguridad ferroviaria, en particular el uso de las nuevas tecnologías de la información y sistemas de seguimiento y de trazabilidad. No obstante, la agencia no podría verse exonerada de su responsabilidad jurídica resultante de sus decisiones.

5.9 Esta última dimensión remite a la definición de una política industrial basada en la investigación, la innovación y la inversión, que requiere el apoyo del poder público ante un importante reto europeo que puede garantizar un papel de reactivación económica. El proyecto industrial y de investigación europeo Shif2Rail puede ser un enfoque adecuado al respecto si se cuenta de forma oportuna con todas las empresas de transporte ferroviario.

5.10 Además, y de acuerdo con las obligaciones establecidas para la Unión por el artículo 91 del Tratado y de garantía de una mejor salud y seguridad de los trabajadores, podría concederse una capacidad prescriptiva a la Agencia para hacer aplicar a todas las partes interesadas las decisiones adoptadas en concepto de la interoperabilidad.

6. Aspectos sociales

6.1 El último punto para reactivar la política industrial a nivel de la Unión consiste en acercar los retos en materia de demografía de los trabajadores y de distribución de cualificaciones del sector ferroviario y la construcción ferroviaria.

6.2 También queda patente el envejecimiento de los trabajadores y el cambio en la distribución social en los sectores, que hacen que los puestos de dirección, los ingenieros y los técnicos vayan a representar en el futuro una parte cada vez más importante de la población implicada.

6.3 Esta situación llevará en los próximos años a una importante renovación del personal responsable de la explotación ferroviaria y a una rotación importante en los nuevos operadores, lo que plantea la cuestión de las condiciones laborales aplicadas por estos últimos y del descenso del nivel de protección social específico del sector, que tenía en cuenta las duras condiciones y el peligro de los oficios relacionados con el ferrocarril y garantizaba su atractivo antes de la liberalización.

6.4 El atractivo de las profesiones ferroviarias, especialmente entre los jóvenes y las mujeres, es por lo tanto un reto importante en cuanto a la fiabilidad de la explotación ferroviaria en los Estados miembros y a escala de la UE, que consiste en garantizar que haya nuevos trabajadores en el sector y que estos sean leales.

6.5 Este doble objetivo de atractivo y fidelización obliga a que los Estados miembros mantengan los compromisos asumidos en materia de protección social (especialmente en materia de jubilaciones), garantías colectivas, condiciones laborales, perspectivas de evolución laboral a largo plazo y de desarrollo de la carrera basado en la adquisición y el reconocimiento de competencias. Para ello podrían movilizarse programas específicos como Erasmus.

6.6 El dictamen del CESE TEN/445 relativo a los aspectos sociales de la política europea de transportes de la UE, de 15 de junio de 2011, presenta una serie de recomendaciones en este ámbito susceptibles de mejorar el atractivo del sector que la Comisión debería incorporar en sus propuestas legislativas.

6.7 El CESE solicita que cada Estado miembro, en el marco de las opciones de organización o de apertura a la competencia por las que se decante, mantenga el nivel de empleo para sus operadores históricos, las garantías colectivas del personal, sus condiciones salariales y laborales. En caso de cambio de operador, deberán preverse el traspaso del personal afectado y la preservación de sus garantías colectivas.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.5

Modifíquese como sigue:

El CESE pide que los Estados miembros conserven la capacidad de organizar su sistema ferroviario nacional y de abrir sus mercados internos a la competencia, en función de su geografía, sus características demográficas, su historia y las condiciones económicas, sociales y medioambientales existentes. El CESE apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión de lograr la creación de un mercado común del ferrocarril en Europa con una alta calidad del transporte y sin problemas fronterizos. El Comité insta a la Comisión a centrarse sobre todo en el desarrollo real de la calidad de los servicios en el mercado ferroviario de la UE, en particular los transfronterizos, teniendo también en cuenta su desarrollo en otros modos de transporte. El objetivo general debe ser aumentar la cuota de mercado del ferrocarril y lograr la satisfacción de los usuarios; no obstante, los instrumentos para alcanzar este objetivo pueden ser distintos en diferentes Estados miembros.

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 3.1 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 30
Votos en contra: 71
Abstenciones: 7

Punto 3.1

Modifíquese como sigue:

Mediante ~~la~~ esta cuarta propuesta legislativa de paquete ferroviario, la Comisión continúa con su trabajo para ~~quiere~~ revitalizar el ferrocarril europeo. Como en los paquetes anteriores ya adoptados, se parte de la base de que el ferrocarril es un componente importante de un sistema de transporte sostenible en la UE para los viajeros y las mercancías, y de que resulta necesario reformar el mercado para crear un mercado común del ferrocarril que pueda desempeñar el papel potencial que el transporte ferroviario no ha podido jugar en las últimas décadas. Tras haber introducido la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril y en el tráfico internacional de pasajeros, la actual propuesta también introduce ahora ~~introduciendo~~ la competencia en el tráfico nacional de pasajeros. La Comisión considera que esta competencia debe estimularse mediante una legislación de la Unión que prevea la separación entre, por una parte, los administradores de infraestructuras –incluida la gestión de la circulación, el mantenimiento de las redes y la inversión en ellas– y, por otra parte, las funciones de operador ferroviario transportista. A esto se asocia el refuerzo de los órganos de regulación destinados a controlar el mercado del ferrocarril. El Comité también apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión de crear un mercado común ferroviario en Europa con una elevada calidad del transporte y sin problemas fronterizos.

Resultado de la votación (los puntos 1.5 y 3.1 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 30
Votos en contra: 71
Abstenciones: 7

Punto 3.5

Modifíquese como sigue:

Varios estudios presentan resultados poco homogéneos en lo que se refiere a las consecuencias de la separación de las funciones de gestor de infraestructuras y de empresa ferroviaria y de la desregulación de los mercados ferroviarios. El examen de los datos estadísticos facilitados por la Comisión demuestra, ~~no obstante,~~ asimismo que no existe una correlación automática entre esta separación, la apertura del mercado y la mejora de los resultados del sector ferroviario. También existen experiencias claramente diferentes en los distintos Estados miembros que han llevado a cabo la separación o la desregulación de los mercados ferroviarios y en aquellos mercados que no se han reformado. Las cuotas de mercado del transporte ferroviario no solo parecen depender de los modelos de gobernanza, sino también de los niveles de inversión general y de factores geográficos, demográficos e industriales nacionales, sino que esta última parece depender directamente de los niveles de financiación y del precio de los peajes. Por otra parte, el informe Me Nulty hace un balance muy crítico de la situación británica, reconociendo que el sistema ferroviario del Reino Unido resulta más caro para el Estado y para los usuarios, y que adolece de una falta de coordinación entre los distintos agentes, por lo que requiere una implicación más fuerte del Estado en la integración necesaria (de tarifas, distribución, horarios, etc.). Para resolver esta ecuación, el Sr. Me Nulty hace tres recomendaciones graduales: compartir los costes y los ingresos entre el gestor de las infraestructuras y los operadores ferroviarios; crear joint ventures (empresas conjuntas) entre estos agentes, e incluso intentar la reintegración de determinadas franquicias.

Resultado de la votación (los puntos 3.5 y 3.6 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 27

Votos en contra: 70

Abstenciones: 7

Punto 3.6

Suprímase:

Algunos estudios nacionales que examinan la calidad de los servicios ferroviarios, tales como el elaborado por la Asociación para la defensa de los consumidores británicos «Which?», presentan un balance desigual del funcionamiento de los ferrocarriles desde el punto de vista de los usuarios, revelando que el nivel de satisfacción de los usuarios es igual o inferior al 50 % para la mitad de los operadores, y que sólo el 22 % de los viajeros considera que sistema está mejorando (<http://which.co.uk/home-and-garden/leisure/reviews-us/best-and-worst-uk-train-companies/best-train-companies-overall/>).

Resultado de la votación (los puntos 3.5 y 3.6 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 27

Votos en contra: 70

Abstenciones: 7

Punto 3.11

Modifíquese de la manera siguiente:

En virtud del artículo 63, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, los dos colegisladores solicitaron a la Comisión que presentase informes «sobre la aplicación del capítulo II» de la Directiva, capítulo que trata básicamente sobre la autonomía y las estructuras de los ferrocarriles de la Unión, relacionadas con «la evolución del mercado, incluido el estado de preparación para una mayor apertura del mercado ferroviario», «analizando los distintos modelos de organización de dicho mercado y el impacto de la («refundición») en los contratos de servicio público y en su financiación». Para ello, la Comisión también habría debido «tener en cuenta la aplicación del Reglamento (CE) n° 1370/2007, y las diferencias intrínsecas entre Estados miembros (densidad de las redes, número de viajeros, distancias medias de viaje)». Concretamente, los debates hicieron ver el respaldo a que ~~la necesidad de dejar a los Estados miembros capacidad de organizar~~ ~~organicen sus sistemas nacionales y de mantener~~ mantengan, si lo consideran útil, una forma de organización integrada de la producción que permita la puesta en común, ~~reduciendo las interfaces nefastas en el plano económico y en cuanto a la seguridad.~~

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.12

Suprímase.

La separación de la gestión de las infraestructuras en un sistema de transporte orientado hacia un solo grado de libertad crea por lo general más problemas que ventajas y complica enormemente el funcionamiento, pues incrementa los gastos y disminuye la calidad del servicio. Esto es válido sobre todo para las redes sometidas a un tráfico mixto intensivo.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.13

Suprímase.

La integración del progreso técnico es más lenta y más difícil. La innovación, que habitualmente se realiza simultáneamente en la parte fija (infraestructura) y en la móvil (material rodante), se ve frenada. La burocracia y las interfaces inútiles aumentan considerablemente, lo que comporta el aumento de los costes de funcionamiento y una inercia en los procesos de toma de decisiones.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.14

Modifíquese como sigue:

Además, la separación entre los administradores de infraestructuras y las operaciones de transporte puede entrañar el riesgo de aumentar la distancia entre el gestor de la red o de la infraestructura y el usuario final (los viajeros y los expedidores de carga) y sus exigencias en cuanto a la calidad del servicio (especialmente la puntualidad). Este riesgo subraya la necesidad de contar con una verdadera función de regulador en tales mercados. Así pues, alguien debe seguir desempeñando un papel de pivote en el sistema ferroviario sin alterar la independencia de las funciones esenciales del gestor de las infraestructuras.

Resultado de la votación (los puntos 3.11, 3.12, 3.13 y 3.14 se votaron y rechazaron conjuntamente)

Votos a favor: 35

Votos en contra: 67

Abstenciones: 2

Punto 3.19

Modifíquese como sigue:

En lo que al ~~examen~~ del transporte de mercancías por ferrocarril se refiere, la situación es catastrófica en muchos los efectos de la desregulación varían mucho entre los diferentes Estados miembros y mercados. En algunos Estados miembros, sobre todo en Europa Oriental, la reciente evolución es muy problemática. Pero el principal motivo no es la desregulación como tal, sino el ~~Esto se debe sobre todo al~~ hecho de que la modernización y el desarrollo de las vías férreas no sigue el ritmo de la modernización de las conexiones por carretera y ~~a que~~ el transporte ferroviario ha de pagar derechos de uso de los surcos. En otros países el servicio a los consumidores ha aumentado significativamente y, en consecuencia, ahora se transportan más mercancías por ferrocarril que antes. En general, la creciente competencia, sobre todo en el mercado de los trenes completos, ha sido positiva. Sin embargo, el transporte de mercancías con trenes de un único vagón, un problema antiguo en Europa, ha seguido su disminución en la mayoría de los países, con los consiguientes efectos para la red y el abandono de las infraestructuras ferroviarias con escaso tráfico. A esto hay que añadir que la competencia en torno a las conexiones más rentables aporta mejoras a algunos servicios prestados por trenes completos. Pero esto se hace a expensas del tráfico de trenes de un único vagón, que tiende a reducirse cada vez más. Esto puede conllevar la desertificación industrial de territorios enteros y devuelve a las carreteras miles de camiones. Además, numerosos interlocutores afirman que, en algunos Estados miembros, De la Comunicación de la Comisión se desprende que la desregulación del transporte de mercancías por ferrocarril en la UE no ha sido suficiente para crear un nuevo mercado ferroviario de transporte de mercancías competitivo. Algunos operadores incluso afirman que la liberalización no ha transferido directamente al ferrocarril ni una sola tonelada de mercancías.

Resultado de la votación

Votos a favor: 39

Votos en contra: 72

Abstenciones: 3

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional

[COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD)]

(2013/C 327/22)

Ponente general: **Virgilio RANOCCHIARI**

El 13 de mayo de 2013 el Consejo, y el 18 de abril de 2013 el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 91 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 que modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional

COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD).

El 21 de mayo de 2013, la Mesa del Comité encargó a la Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 491^o pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Virgilio Ranocchiarri y aprobó por 87 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de revisar –al cabo de diecisiete años– la Directiva vigente sobre pesos y dimensiones de determinados vehículos. La propuesta tiene por objeto adaptarse al avance tecnológico con el fin de disponer de vehículos más limpios y seguros.

1.2 Al mismo tiempo, el CESE señala que deben clarificarse algunos aspectos fundamentales con el fin de que la revisión sea coherente con la legislación ya en vigor y se evite toda complejidad o discriminación innecesarias.

1.3 Con tal fin, el CESE confía en que el comité de expertos, constituido con vistas a la adopción de actos delegados, permita eliminar toda incoherencia.

1.4 Respecto de los alerones traseros, el CESE recomienda que su instalación se incluya en el régimen actual del sistema de homologación de tipo europeo y que se evite la homologación de tipo nacional, ya que constituiría un retroceso respecto del sistema de homologación de vehículos completos (*whole vehicle type-approval*, WVTA).

1.5 La excepción respecto del peso, que se concede únicamente a los vehículos con dos ejes y propulsión híbrida o eléctrica, debería ampliarse a los vehículos con tres ejes o más y a los demás vehículos que utilizan tracciones y combustibles alternativos, cuando las soluciones técnicas correspondientes impliquen un peso adicional que reduzca la capacidad de carga útil.

1.6 Los dispositivos de pesaje a bordo no son obligatorios, solo recomendados. El CESE recuerda que no existe una solución técnica para todos los tipos de vehículos y que su instalación puede ser muy complicada en los vehículos con suspensión mecánica o con un alto número de ejes.

En definitiva, será muy difícil contar con un sistema suficientemente preciso que pueda usarse como instrumento de control. En cambio, podría obtenerse idéntico resultado potenciando el sistema de pesaje en marcha (WIM o *weight in motion*) integrado en la calzada, ya utilizado en los Estados miembros.

1.7 Por último, respecto del concepto modular o *longer heavier vehicles* (LHV), el CESE considera que la propuesta de la CE es, por el momento, la más adecuada, tal como se explica en el punto 4.6 del presente dictamen.

1.8 No obstante, cabe la posibilidad – si finalmente aumenta el número de Estados miembros que autoriza un uso transfronterizo de los LHV – de que se produzca un efecto dominó y que se admitan de forma gradual estos vehículos por toda Europa. En tal caso, estas excepciones podrían hacer que lo que ahora es una práctica excepcional se convierta en la norma, contraviniendo el principio rector de la propuesta, que reitera que el concepto modular no afecta de forma significativa a la competencia internacional, y penalizando a los Estados miembros que no permiten los LHV en su territorio.

1.9 Si ello fuera así, la CE solo podría tomar nota y dejar que las fuerzas del mercado decidieran la hoja de ruta. Si los LHV consiguen una cuota de mercado en los Estados miembros con infraestructuras y requisitos de seguridad adecuados, la CE no podrá imponer restricciones sin infringir el principio de subsidiariedad.

2. Introducción

2.1 La Directiva vigente por la que se establecen las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional para determinados vehículos de carretera que circulan en la Unión Europea ⁽¹⁾ data de julio de 1996.

2.2 Dada la necesidad más acuciante de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de productos petroleros y habida cuenta de que el transporte por carretera representa el 82 % del consumo energético del sector de los transportes, era hora de actualizar esta legislación aplicando la evolución técnica más reciente para reducir el consumo de combustible y facilitar las operaciones de transporte intermodal.

2.3 De hecho, el Libro Blanco sobre los transportes de 2011 ⁽²⁾ ya anunció la revisión de la Directiva vigente a fin de autorizar la comercialización de vehículos con una mayor eficiencia energética.

2.4 A la vista de lo que se ha expuesto, el CESE acoge positivamente la propuesta de la Comisión de revisar la Directiva vigente, dado que la revisión tiene en cuenta no solo la reducción de consumo de combustible, sino también las necesidades del transporte intermodal y del transporte en contenedores, así como la seguridad vial.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión Europea

3.1 Autorizar excepciones a las dimensiones máximas de los vehículos:

- para permitir la incorporación de dispositivos aerodinámicos (alergones traseros) a fin de mejorar la eficiencia energética;
- para modificar la cabina con el fin de mejorar el rendimiento aerodinámico y la seguridad vial, además de la comodidad del conductor.

3.2 Autorizar un aumento de una tonelada de peso para:

- vehículos de motor de dos ejes de propulsión eléctrica o híbrida, con el fin de compensar el peso de las baterías y la doble propulsión, para no mermar la capacidad de carga del vehículo;

- se concederá el mismo aumento de peso a los autobuses para tomar en consideración el aumento del peso medio de los pasajeros y de los equipajes, así como el peso de los nuevos dispositivos de seguridad a bordo. Ello evitará tener que reducir el número de pasajeros por autocar.

3.3 Autorizar un aumento de 15 cm en la longitud de camiones para permitir el uso de contenedores de 45 pies en la Unión Europea.

3.4 Para facilitar la detección de las infracciones relacionadas con el exceso de peso, se recomienda la instalación de «dispositivos de pesaje a bordo» que permitan transmitir los datos de pesaje a las autoridades de control, lo que garantizará la igualdad de condiciones entre los transportistas.

3.5 Confirmar la utilización transfronteriza de vehículos más largos con el sistema modular europeo (o enfoque modular) cuando solo atraviesan una frontera, si los dos Estados miembros afectados ya lo autorizan, siempre que se cumplan las condiciones de excepción establecidas en la Directiva. Esta utilización no debe afectar de manera notable a la competencia internacional.

3.6 La CE redactará características técnicas, niveles mínimos de rendimiento, limitaciones de fabricación y procedimientos respecto de dichos requisitos.

3.7 A este respecto, se constituyó un comité de expertos con vistas a adoptar actos delegados que se rijan por el principio de normas basadas en el comportamiento, con el fin de evitar la imposición de obligaciones desproporcionadas que puedan penalizar especialmente a las pymes. Todas las partes interesadas importantes participan en este comité de expertos.

4. Observaciones del CESE

4.1 Alerones traseros

4.1.1 La longitud máxima autorizada de los vehículos podrá superarse en dos metros como máximo si están equipados con alergones (retractables o plegables) aerodinámicos en la parte trasera.

4.1.2 El CESE apoya la innovación pero pide a la CE que evite toda contradicción legislativa entre esta propuesta (dos metros de tolerancia) y la normativa en materia de homologación de tipo (Reglamento nº 1230/2012), que autoriza un aumento de la longitud de la parte trasera del vehículo en 50 cm y que deberá actualizarse en cuanto se apruebe la propuesta analizada.

4.1.3 Además, la propuesta establece que la instalación de estos dispositivos aerodinámicos deberá ser objeto de una homologación nacional por los Estados miembros, que expedirán un certificado específico que deberá ser reconocido por los demás Estados miembros. En cambio, el CESE, dada la importancia de estos dispositivos, también desde el punto de vista de la seguridad, defiende tajantemente que su homologación se incluya en el sistema de homologación de tipo europeo actual. El enfoque nacional constituiría un retroceso respecto del sistema de homologación de vehículos completos (*whole vehicle type-approval*, WVTA).

⁽¹⁾ Para el transporte de personas: **M2** (a partir de 8+1 plazas con una masa máxima < 5 t); **M3** (igual número de plazas que M2 pero con una masa máxima > 5 t). Para el transporte de mercancías: **N2** (masa máxima > 3,5 t y ≤ 12 t); **N3** (masa máxima > 12 t); **O2** (remolques con una masa máxima > 0,75 t y ≤ 3,5 t); **O3** (remolques con una masa máxima > 3,5 t y ≤ 10 t).

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

4.2 Perfilado de la cabina

4.2.1 El CESE propone encarecidamente que tanto la Directiva como las conclusiones del comité de expertos incluyan disposiciones específicas sobre la mejora de la comodidad de la cabina del conductor. Un número cada vez mayor de conductores que realizan trayectos internacionales dentro de la UE pasan su tiempo de descanso dentro del camión, dándose el caso extremo de conductores no residentes (conductores que trabajan desde un país diferente del país de residencia) que viven de hecho durante meses en su camión. Por tanto, es imperativo mejorar la cabina del conductor. Estas mejoras deberán ir acompañadas sin duda del refuerzo de la aplicación del Reglamento (CE) 561/2006 el cual prohíbe que los conductores pasen el tiempo de descanso semanal en el vehículo, junto con medidas para construir nuevas áreas de estacionamiento protegidas y con precios asequibles.

4.2.2 El CESE recuerda que el diseño de una cabina es complejo y costoso y requiere bastante tiempo para su desarrollo. Por consiguiente, los fabricantes deben disponer de un plazo de tiempo adecuado antes de su aplicación; por este motivo, el CESE sugiere que se establezca un período transitorio que garantice condiciones equitativas para todos los fabricantes.

4.3 Vehículos de propulsión eléctrica o híbrida

4.3.1 El CESE apoya las excepciones sobre peso concedidas a estos vehículos, tanto camiones como autocares, pero se pronuncia claramente a favor de que la excepción se aplique a los vehículos con tres ejes o más.

4.3.2 Asimismo, el CESE considera que todos los vehículos ecológicos deberían ser tratados de la misma manera, con arreglo al principio de neutralidad tecnológica confirmado recientemente por la CE en el Plan de Acción para una industria del automóvil competitiva y sostenible en Europa «CARS 2020»⁽³⁾. Por este motivo, el CESE recomienda conceder la misma excepción a otros sistemas de propulsión y combustibles alternativos, cuando las soluciones técnicas impliquen un peso adicional que penalice la capacidad de carga útil, por ejemplo, vehículos propulsados por hidrógeno, GNC (gas natural comprimido) y GNL (gas natural licuado).

4.4 Contenedores de 45 pies para el transporte intermodal

4.4.1 El CESE apoya plenamente la propuesta de ampliar en 15 cm de la longitud de los vehículos que transportan contenedores de 45 pies.

4.4.2 Este tipo de contenedores, cuyo número aumentó a escala mundial en un 86 % entre 2000 y 2010 hasta representar el 20 % del total mundial de contenedores, con una cuota de mercado de cerca del 3 % en Europa, ya no necesitará un permiso especial, lo que facilitará la mejora del transporte intermodal.

4.4.3 Un aspecto criticable de esta propuesta es el motivo de la limitación de la parte del transporte por carretera establecida en el artículo 11: «menos de 300 kilómetros (...) o hasta las terminales más próximas entre las que exista un servicio regular». La interpretación y el control de esta disposición pueden ser difíciles. Además, también parece criticable el tratamiento

diferente de los trayectos por carretera de o hacia un transporte marítimo de corta distancia para el que no se fijan límites y, aparentemente, se permite asimismo una mayor distancia por carretera, discriminando a las demás combinaciones de transporte intermodal.

4.5 Dispositivos de pesaje a bordo

4.5.1 Es de sobra conocido que los controles de los vehículos respecto del exceso de peso suelen ser ineficientes e insuficientes, lo que pone en peligro la seguridad vial; asimismo, el gran número de infracciones da una ventaja comparativa a los transportistas que no cumplen las normas correspondientes.

4.5.2 La instalación de estos dispositivos a bordo no es nada fácil, dado que no existen soluciones técnicas para todos los tipos de vehículos y que será muy complejo y costoso contar con un sistema suficientemente preciso para poder usarse como instrumento de control. Además, este tipo de dispositivos solo puede ser instalado en los vehículos nuevos, por lo que existe el riesgo de que los Estados miembros apliquen sistemas diferentes y se fragmente el mercado.

4.5.3 Puede obtenerse las mismas mediciones potenciando el actual WIM y parece que es una buena solución viable de acuerdo con la evaluación de impacto de esta propuesta, ya que se estima que los beneficios para los Estados miembros son mucho mayores que el coste.

4.6 Sistema modular europeo/Enfoque modular

4.6.1 Este punto es más sensible y controvertido desde la aprobación de la Directiva vigente en 1996, fecha en que se aceptó la excepción del enfoque modular tras la adhesión de Finlandia y Suecia a la UE, ya que los LHV ya operaban entre ambos países.

4.6.2 En suma, el sistema modular europeo (LHV) consiste en una combinación del semirremolque más largo con una longitud máxima de 13,6 m y del vehículo tractor más largo con una longitud máxima de 7,82 m, de acuerdo con lo que se permite dentro de la UE. El resultado es un vehículo de un máximo de 25,25 m con un peso bruto de hasta 60 toneladas, en tanto que en los Estados miembros donde no están permitidos los LHV la longitud máxima es de 16,50 m para los vehículos articulados y de 18,75 m para los trenes de carretera con un peso bruto máximo de hasta 40 toneladas (hasta 44 toneladas cuando llevan contenedores de 40/45 pies en transporte intermodal).

4.6.3 Las ventajas e inconvenientes del sistema modular europeo son bien conocidas y en cierta forma se reflejan en los distintos 'apodos' que recibe: *eco-combi*, *euro-combi*, *giga-liners*, *mega-trucks*, *super-lorries*, etc.

4.6.4 Quienes defienden a los LHV destacan que mejorará la logística en el continente europeo. Dos LHV pueden sustituir a tres vehículos pesados de transporte de mercancías de los actuales; en consecuencia, puede obtenerse una reducción de los trayectos de aproximadamente un 30 % y de consumo de combustible de un 15 %, con un ahorro en los costes del más del 20 %. Todo ello ofrecerá ventajas adicionales respecto del medio ambiente, la congestión, el desgaste de la calzada y la seguridad vial.

⁽³⁾ COM(2012) 636 final.

Los detractores utilizan más o menos los mismos argumentos dándoles la vuelta: el sistema modular europeo supone un riesgo para la seguridad del tráfico por carretera que ejerce un enorme impacto en las infraestructuras viarias y una mayor presión sobre el medio ambiente. Su éxito podría abaratar el transporte por carretera incrementando el tráfico rodado, lo que provocaría una transferencia de mercancías del ferrocarril a la carretera.

4.6.5 Estos puntos de vista totalmente opuestos se dan tanto entre las partes interesadas como entre los Estados miembros. Como se ha señalado, Finlandia y Suecia permiten el sistema modular europeo desde hace mucho tiempo y en los Países Bajos se autorizó en 2008, tras varios años de prueba. Alemania, Bélgica y Dinamarca todavía realizan pruebas, mientras que otros Estados miembros se han manifestado en contra del sistema modular europeo dentro de su territorio.

4.6.6 En la actualidad, la CE simplemente propone clarificar el texto de la Directiva vigente, cuya redacción se considera bastante ambigua. Los puntos principales son:

- el uso del sistema modular europeo es una decisión que compete a los Estados miembros, de conformidad con el principio de subsidiariedad, en función de las distintas condiciones locales, y con la neutralidad de la UE sobre los modos de transporte;

- los Estados miembros no tienen la obligación de utilizar el sistema modular europeo, pero tienen derecho a prohibir el tráfico de dicho sistema en su territorio;
- los vehículos con el sistema modular europeo pueden atravesar la frontera de dos Estados miembros limítrofes que autorizan su uso siempre que las operaciones de transporte se limiten a estos dos Estados miembros y a las redes viarias especificadas.

4.6.7 El CESE considera que la propuesta de la CE sobre el sistema modular europeo es adecuada tanto desde el punto de vista jurídico como político.

4.6.8 La Comisión no puede imponer una prohibición ni una liberalización del sistema modular europeo sin infringir el principio de subsidiariedad y la neutralidad respecto del modo de transporte. A juicio del CESE corresponde a los Estados miembros adoptar una decisión tras su propio análisis sobre costes y beneficios.

4.6.9 En una perspectiva a más largo plazo, tal como ya se sugirió en un dictamen anterior del CESE ⁽⁴⁾, debe evaluarse si el uso de vehículos de carretera más largos que operen con nuevos combustibles podría vincularse al desarrollo de corredores multimodales previstos en la Hoja de ruta como parte de la red esencial de RTE-T.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 146-153.

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2013/C 327/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados [COM(2012) 788 <i>final</i> — 2012/0366 (COD)]	65
2013/C 327/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Una industria europea más fuerte para el crecimiento y la recuperación económica. Actualización de la Comunicación sobre política industrial» [COM(2012) 582 <i>final</i>]	82
2013/C 327/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el régimen de intercambios aplicable a determinadas mercancías resultantes de la transformación de productos agrícolas [COM(2013) 106 <i>final</i> — 2013/0063 (COD)]	90
2013/C 327/16	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 «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa» [COM(2012) 673 <i>final</i>] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) «Planes hidrológicos de cuenca» [COM(2012) 670 <i>final</i>] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía» [COM(2012) 672 <i>final</i>]	93
2013/C 327/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad [COM(2013) 147 <i>final</i> — 2013/0080 (COD)]	102
2013/C 327/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por buques y la contaminación marina causada por instalaciones de hidrocarburos y de gas [COM(2013) 174 <i>final</i>]	108
2013/C 327/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos [COM(2013) 296 <i>final</i> — 2013/0157 (COD)]	111
2013/C 327/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las Normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos (programa evolutivo) [COM(2013) 130 <i>final</i>]	115



2013/C 327/21

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Cuarto paquete ferroviario compuesto por los siete documentos siguientes: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al «Cuarto paquete ferroviario: completar el espacio ferroviario europeo único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos» [COM(2013) 25 final]; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1192/69 del Consejo, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias [COM(2013) 26 final — 2013/0013 (COD)]; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 881/2004 [COM(2013) 27 final — 2013/0014 (COD)]; Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril [COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD)]; Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único [COM(2013) 29 final — 2013/0029 (COD)]; Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea (refundición) [COM(2013) 30 final — 2013/0015 (COD)]; Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad ferroviaria (refundición) [COM(2013) 31 final — 2013/0016 (COD)] ... 122

2013/C 327/22

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/53/CE del Consejo, de 25 de julio de 1996, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional [COM(2013) 195 final/2 — 2013/0105 (COD)] 133



EUR-Lex (<http://new.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>



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES