

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 18



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

54° año
19 de enero de 2011

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
462° Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010		
2011/C 18/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fortalecer el modelo agroalimentario europeo» (Dictamen exploratorio)	1
2011/C 18/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad» (Dictamen exploratorio)	5
2011/C 18/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Montenegro»	11
2011/C 18/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Educación para la inclusión: un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social» (Dictamen exploratorio)	18
2011/C 18/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acceso al crédito para los consumidores y las familias: prácticas abusivas» (Dictamen de iniciativa)	24
2011/C 18/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estatuto de la Fundación Europea» (Dictamen de iniciativa)	30

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 18/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El sector naval europeo frente a la crisis»	35
2011/C 18/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente» (Dictamen de iniciativa)	44

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010

2011/C 18/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Reforma de la política pesquera común» COM(2009) 163 <i>final</i>	53
2011/C 18/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Construir un futuro sostenible para la acuicultura — Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» COM(2009) 162 <i>final</i>	59
2011/C 18/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Más allá del PIB — Evaluación del progreso en un mundo cambiante» COM(2009) 433 <i>final</i>	64
2011/C 18/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Asociación Unión Europea-África — Conectar África y Europa: hacia un refuerzo de la cooperación en materia de transporte» COM(2009) 301 <i>final</i>	69
2011/C 18/13	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 — Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE» COM(2009) 567 <i>final</i>	74
2011/C 18/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida» COM(2009) 551 <i>final</i> 2 — 2009/0164 (COD)	80
2011/C 18/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional» COM(2009) 554 <i>final</i> — 2009/0165 (COD)	85



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

462º PLENO DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE ABRIL DE 2010

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fortalecer el modelo agroalimentario europeo» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 18/01)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

Coponente: **Carlos TRÍAS PINTO**

Por carta de la Presidencia española de la UE de 23 de julio de 2009 y de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Comité Económico y Social Europeo ha sido consultado sobre el tema

«Fortalecer el modelo agroalimentario europeo» (dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. El modelo agroalimentario comunitario, hoy

1.1 La Política Agraria Común (PAC) se configura no sólo como la primera política común en el sentido real del término —culminada con la reciente extensión de poderes que ha llevado a cabo el Tratado de Lisboa— sino como un modelo agroalimentario propio. Debe ser por tanto del mayor interés estratégico para Europa y jugar un papel activo de influencia en el marco internacional.

1.2 Manteniendo sus objetivos desde el inicio y en las sucesivas reformas de los Tratados, la Política Agraria Común ha ido sin embargo adaptándose a lo largo de casi cincuenta años a las nuevas necesidades que iban imponiendo los acontecimientos: reforma de instrumentos y sistemas de gestión, presupuestos, demandas de la sociedad y apertura a países terceros se han ido sucediendo y hoy en día contamos con un modelo agroalimentario sostenible que cada vez se basa más en la conjunción de consideraciones económicas, medioambientales y sociales.

1.3 Este modelo agroalimentario europeo ha ido en este proceso cumpliendo de manera razonable sus objetivos esenciales: garantizar a la población un suministro de alimentos sanos y seguros, construir un sistema económico agroalimentario líder en el mundo, y albergar una producción variada, de calidad, y apreciada por los consumidores.

2. Luces y sombras

2.1 Manteniendo pues una valoración general positiva, no es menos evidente que en su desarrollo se hace necesario reconsiderar algunos avances y mejoras en el modelo, entre los que cabe destacar:

— La necesidad de contar con instrumentos comunes que puedan responder a la volatilidad de los precios que pueda resurgir en los próximos años, en evitación de episodios como los que se constataron en 2007 y 2008.

- Mejorar los sistemas de especificidad agroalimentaria –denominaciones de origen, indicaciones geográficas protegidas, especialidades tradicionales garantizadas– de forma que se simplifiquen y racionalicen sus condiciones, elevar sus requisitos técnicos y fortalecer el modelo, así como mejorar su justa defensa en los mercados exteriores.
- Afianzar una auténtica política de promoción de los productos agroalimentarios comunitarios, que aporte valor añadido europeo a la riqueza y variedad de nuestros productos y que, sobre todo, conjugue correctamente la promoción de sus valores con el desarrollo comercial de los productos.
- Avanzar en una visión estratégica de cadena agroalimentaria –producción, transformación y comercio– impulsando la transparencia del sistema y poniendo medidas que eviten abusos de posición dominante o prácticas desleales que alteran su funcionamiento.
- Mejorar la información al consumidor a través de un modelo común de etiquetado, y articular un sistema que aproveche al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías de la información de manera que la elección del consumidor sea lo más formada posible.

3. Afrontar los desafíos inmediatos

3.1 La Unión Europea entra en una nueva fase con sus instituciones renovadas y un nuevo Tratado. Debemos afrontar una serie de nuevos desafíos y proceder a cambios profundos que permitan asentar a la Unión en su posición de liderazgo y especialmente abrir una salida a la actual crisis económica y financiera.

3.2 Dentro de este contexto, el sistema agroalimentario comunitario tiene sus propias necesidades que deben enmarcarse en el actual proceso de reflexión iniciado con vistas a la nueva Política Agraria Común que debe conformarse a partir de 2013. Algunos de ellos se han enmarcado en este documento y se han recogido expresamente en otros dictámenes del CESE ⁽¹⁾.

3.3 En este Dictamen el CESE quiere hacer un posicionamiento más detallado sobre los valores de la sostenibilidad del modelo agroalimentario comunitario y significar su importancia. Siendo el único modelo válido a largo plazo, debemos velar por una aplicación uniforme del mismo en el mercado comunitario, y evitar que solo sea asumido por los operadores europeos, ya que se evidencia es la única forma en que podemos afianzar su continuidad.

4. Hacia un modelo seguro, equilibrado y justo

4.1 El modelo agroalimentario europeo se configura claramente bajo un esquema de sostenibilidad que tiene en cuenta sus tres aspectos: económico, medioambiental y social.

4.2 Así, en los últimos años, y especialmente en la última reforma de la Política Agraria Común, se ha ido procediendo a

la inclusión de disposiciones legislativas de hondo calado en áreas tan relevantes como:

- el reforzamiento de la seguridad alimentaria y de la trazabilidad;
- la ordenación de la producción ecológica, de la producción integrada, prácticas medioambientales más respetuosas y la protección del medioambiente en general;
- la aplicación de diversas disposiciones en materia de bienestar animal, extendida a todas sus producciones;
- la afirmación de disposiciones sociales y de protección de los trabajadores.

4.3 Este modelo, entiende el CESE, es fundamental para la pervivencia de la Política Agraria Común en el futuro, y es clave para poder seguir compitiendo en un mundo cada vez más globalizado. Dichos valores, traducidos en reglamentación, y un esfuerzo por potenciar la investigación y la producción agroalimentaria es lo que va a permitir a la UE hacer frente al desafío en un mundo en el cual, según la FAO, se duplicarán las necesidades de producción de alimentos en 2020.

4.4 Pero la consecución de este modelo ha exigido y exige importantes esfuerzos por parte de los operadores comunitarios, tanto en la producción como en la transformación agraria. No parece lógico por tanto que en su aplicación práctica se constaten fallas de diversa índole que puedan llegar a minar su propia existencia.

4.5 La primera de estas fallas se constata en materia de seguridad alimentaria y cumplimiento de las normas comunitarias por parte de las importaciones de alimentos, piensos, animales y plantas. Europa ha aprendido por propia experiencia la necesidad de mantener altos niveles de protección de la salud tanto de consumidores como de animales y plantas, y ello se ha traducido en la imposición de nuevos estándares tras la entrada en vigor del Reglamento 178/2002 que establece los principios del derecho alimentario comunitario. Sin embargo el legislador se centró en ordenar las obligaciones de los operadores comunitarios, dejando en un segundo plano las obligaciones del producto importado.

4.5.1 Hoy en día, y según los datos de la Autoridad Europea de Seguridad de los Alimentos, más de un tercio de las alertas alimentarias que se registran en el mercado interior tienen su origen fuera de la Unión Europea. El CESE quiere recordar que la Unión Europea tiene la obligación de garantizar la seguridad y la salud de los consumidores, así como el cumplimiento de los estándares de todos los productos puestos en el mercado, incluidos los importados.

4.6 El segundo problema al que se enfrentan los productores e industriales comunitarios es que esta falta de equilibrio en el mercado comunitario acaba minando su competitividad frente a los productos importados.

⁽¹⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 81.

4.6.1 Las exigencias de nuestro propio modelo elevan significativamente los costes de producción, algunas de las cuales no se cumplen por los productos importados, que además en algunos casos suelen gozar de un tratamiento arancelario reducido ⁽²⁾.

4.6.2 Así, y según el informe 2008-071 LEI de la Universidad de Wageningen, la aplicación de los nuevos requisitos de bienestar animal para el alojamiento de gallinas ponedoras establecidos por la Directiva 99/74/CE suponen un incremento de entre el 8 y el 10 % de los costes para el productor comunitario medio, que debe competir con los productos importados de Brasil y EE.UU. que no solo no cumplen tales requisitos de bienestar animal, sino que disponen de sistemas productivos cuyas normas son claramente inferiores a las previstas por la legislación de la UE (producción intensiva, menos restricciones al uso de medicamentos, no limitación al uso de OGM en la alimentación animal, etc.).

4.6.3 Un efecto similar producen los costes regulatorios. La industria de la alimentación animal europea necesita de determinadas materias primas importadas ya que la producción europea es insuficiente, pero los estrictos límites impuestos por la legislación comunitaria en materia de OGM dificultan la importación de productos esenciales en la alimentación animal como cereales, soja o semillas proteaginosas procedentes de países como Brasil o Argentina. Estas limitaciones afectan directamente a la producción e industrias cárnicas europeas que deben asumir unos incrementos de costes que afectan a su competitividad tanto en el mercado europeo como en sus exportaciones a terceros países. El CESE no se pronuncia sobre la conveniencia de la utilización de OGM.

4.6.4 La propia Comisión Europea así lo reconoce en su informe de la DG AGRI sobre la aplicación de la normativa OGM, indicando que la política de «tolerancia cero» podría suponer unas pérdidas de hasta 200000 millones de euros para el sector agroalimentario europeo. Además, el presunto elevado nivel de protección del consumidor europeo no se produce en la práctica porque seguimos importando carne, leche y otros productos producidos por animales que han sido criados con alimentación animal que incluye OGM. Por consiguiente, habría que propiciar las condiciones para desarrollar un sector productivo más atento a las expectativas de los consumidores.

4.6.5 Problemas similares a los enunciados en este apartado surgen en otros ámbitos donde los costes regulatorios son igualmente importantes, como los pesticidas (límites máximos de residuos y otras limitaciones medioambientales), la sanidad vegetal o la identificación animal.

4.7 En fin, existen consideraciones de carácter político que hacen poco sostenible la situación actual. En efecto, no parece lógico que los operadores europeos se vean discriminados en su propio mercado natural frente a terceros.

⁽²⁾ El CESE recuerda que la UE es el primer importador mundial de productos agroalimentarios, posición que se ha forjado a base de regímenes arancelarios preferenciales (SPG, SPG+, Todo menos Armas), para los productos de los países menos avanzados y en vías de desarrollo.

5. La necesaria búsqueda de soluciones

5.1 En opinión del CESE, la Unión Europea debe encontrar soluciones que permitan mejorar la aplicación del modelo comunitario en el mercado interior, respetando la libre competencia y las normas internacionales.

5.2 La solución implica actuar sobre diferentes ámbitos, y en algunos casos puede implicar una aplicación progresiva; entre las diferentes medidas posibles, el CESE quiere apuntar las siguientes:

— *Mejorar las condiciones de acceso:* el control de importaciones debe ser capaz de asegurar que los animales y plantas —especialmente aquellos destinados a formar parte de la cadena alimentaria— que entran en la Unión lo hacen de manera segura y cumpliendo con los estándares europeos. Es importante además que el control se aplique sobre la base de procedimientos armonizados, de forma que todos los productos, independientemente de su punto de entrada, ofrezcan las mismas garantías de seguridad. Es una cuestión de reciprocidad para con los operadores europeos.

— *Mejorar el aval internacional del modelo europeo:* es necesario que la Unión Europea explique y promueva la aceptación internacional de nuestro modelo, basado en valores de sostenibilidad promovidos a nivel global por el propio sistema de Naciones Unidas. Organismos como la OMC, la FAO y el CODEX Alimentarius Mundi, OIE, OIT, UNCTAD y otros deben ser parte de este esfuerzo de divulgación. De la misma forma, se debería buscar el máximo nivel posible de armonización de legislaciones a nivel internacional para, de esta forma, evitar tratamientos diferenciados.

— *Profundizar en el sistema de reconocimiento mutuo de sistemas de protección de la salud de los consumidores y del bienestar animal con países terceros:* la Unión Europea debe integrar en sus acuerdos comerciales capítulos específicos para el reconocimiento mutuo de sistemas en los ámbitos sanitario, fitosanitario y alimentario de forma que se obtengan de mutuo acuerdo los niveles apropiados de protección de la salud, dentro del marco establecido por la OMC.

— *Mejorar la asistencia técnica internacional,* potenciando iniciativas como «Better Training for Safer Food», que apoya la colaboración técnica con países en vías de desarrollo, exportadores o potenciales exportadores a Europa, a través de la formación de técnicos, la elaboración de normas y estándares, el intercambio de funcionarios, etc.

— *Incentivos comerciales:* la UE también podría analizar la posibilidad de mejorar el tratamiento comercial, financiero o de cooperación al desarrollo, para aquellos países en desarrollo que armonizaran sus sistemas con el modelo comunitario.

— *Legislar mejor:* si Europa no debe recurrir a medidas proteccionistas que limiten el acceso a sus mercados, no podemos consentir que nuestro modelo se aplique en detrimento de los propios operadores comunitarios. La simplificación legislativa puede ser además un instrumento de gran utilidad para la reducción de cargas administrativas innecesarias.

5.2.1 Parte de nuestro modelo está basado en esos «bienes públicos» que el ciudadano y el consumidor valora como necesarios: calidad basada en el origen y los métodos de producción, protección animal, principio de precaución o protección del medio ambiente son los más relevantes.

5.2.2 La política europea debería dotarse de instrumentos que impidan la deslocalización del trabajo hacia otras zonas, de forma que se pueda competir en igualdad de condiciones fomentando la aplicación de las normas sociolaborales ⁽³⁾ sobre trabajo digno que propugnamos en el mercado interior. La Unión Europea debe además esforzarse ante las instancias internacionales relevantes (y en particular la OMC) por incluir

entre las consideraciones no comerciales las normas sociolaborales fundamentales, ya que el comercio solo puede ser libre de verdad cuando también es justo.

5.2.3 El legislador debe por tanto dar prioridad al necesario reequilibrio de la actual situación adoptando las medidas legales oportunas.

5.3 El CESE solicita al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión la consideración de este Dictamen, y anima a la Presidencia española a proponer medidas en este sentido.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽³⁾ Convenios nº 87, 98, 105, 111, 135 y 182 de la OIT; Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo; Declaración tripartita de la OIT sobre las multinacionales y la política social; Declaración de la OIT sobre el trabajo forzoso; Declaración de la OIT sobre la discriminación; Agenda del trabajo digno de la OIT; Declaración de la OIT sobre el trabajo infantil; Principios de la OCDE para la gobernanza empresarial; Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 18/02)

Ponente: **Carlos TRÍAS PINTO**

El 20 de enero de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia española de la Unión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Modelo agrícola comunitario: calidad de producción y comunicación a los consumidores como elementos de competitividad» (Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 116 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE recomienda reforzar la política de calidad y la comunicación a los consumidores como factores clave para favorecer la competitividad de la industria europea agroalimentaria, así como para mejorar la imagen de marca de la agricultura. Para ello, es imprescindible:

- Promover la asunción de los aspectos sociales, medioambientales, sanitarios y de bienestar animal ligados a la producción agraria, haciendo uso de nuevas herramientas basadas en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- Aportar mayor consistencia y coherencia a los instrumentos de acreditación existentes, mediante directrices de clarificación, armonización y simplificación.
- Potenciar canales de diálogo entre productores, industriales, comercializadores y consumidores, así como desarrollar eficaces estrategias de comunicación hacia la ciudadanía.

1.2 Más en concreto, el CESE propone la implementación de diferentes medidas:

1.2.1 Herramientas

- **La incorporación de las TIC como herramienta de comunicación.** Las TIC están presentes en nuestra vida diaria, pero aún no son utilizadas en el proceso de la compra. Con su incorporación en los lineales como herramienta de información se posibilitaría la actualización constante de la in-

formación (los productos agrarios tienen una alta rotación), su selección por parte del consumidor o su obtención desde cualquier lugar.

- **La trazabilidad como herramienta para asegurar la fiabilidad de las afirmaciones.** A lo largo de la cadena de producción intervienen una diversidad de actores, responsables de los diferentes aspectos socioambientales incluidos en la calidad integral. La trazabilidad permitirá conocer no sólo los actores participantes sino el manejo que han hecho del producto y los indicadores asociados al mismo.

1.2.2 Instrumentos

- **Incorporar criterios de calidad integral en esquemas voluntarios existentes,** como pueden ser la etiqueta ecológica de la UE, en caso de ampliar su alcance a productos agrarios, o en los estándares de calidad existentes, como las Denominaciones de Origen Protegidas o las Indicaciones Geográficas Protegidas.

- **Crear un nuevo esquema de certificación voluntario de aspectos socioambientales,** que permitan al consumidor de una forma rápida, sencilla y fiable evaluar el producto desde el punto de vista de la calidad integral.

1.2.3 Estrategias

- **Promoción de la Calidad Europea.** El CESE propone la potenciación de campañas de comunicación de los productos agrarios europeos, destacando los altos estándares de calidad y diversidad que cumplen.

— **Fomento e integración de medidas.** La Administración cuenta con la oportunidad de hacer uso de las herramientas que tiene a su alcance para la promoción de productos agrarios social y ambientalmente respetuosos: compra pública, tributación diferenciada, campañas de información e incentivos a la producción.

2. Introducción

2.1 Día a día, nuestra sociedad se impregna de una mayor sensibilidad hacia los grandes retos sociales y medioambientales, a partir de la percepción de los efectos del cambio climático, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y el creciente desequilibrio en el reparto de la riqueza.

2.2 Paradójicamente, esta paulatina toma de conciencia apenas viene respaldada por las decisiones de compra (actos que se han acuñado con la denominación de consumo consciente y responsable), lo que desafortunadamente pone de manifiesto la creciente brecha existente entre la posición teórica ⁽¹⁾ del consumidor y su praxis cotidiana.

2.3 Pero no podemos perder de vista que, en tiempos de gran incertidumbre económica, se torna muy complejo el introducir de forma constante en la tradicional ecuación precio-producto ⁽²⁾ variables como el impacto social y ambiental, máxime si eso influye en el importe que paga el consumidor. Y, sin embargo, no podemos obviar que la crisis socioeconómica ha coincidido en el tiempo con la crisis ambiental, y que no se puede prestar atención a una sin considerar la otra. Expresándolo de otra manera: como afirma Jacques Delors, «la crisis de valores consiste en que vivimos en un mundo en el que todo se puede comprar». Habrá, entonces, que revalorizar nuestros valores.

2.4 Afortunadamente, en el seno de la Unión Europea contamos con un sistema de producción agroalimentario basado en la exigencia de elevados estándares sanitarios, medioambientales, sociales y de bienestar animal, que podríamos definir como un sistema de calidad integral y que indudablemente nos otorga un valor añadido respecto al resto del planeta, pero también incorpora riesgos competitivos.

2.5 Muchos de los aspectos que configuran la calidad integral forman parte de la normativa o se integran en las propias prácticas de la industria agroalimentaria europea y, por tanto, ya se cumplen por parte de productos y productores. Lamentablemente, esto no sucede con muchos de los productos importados de terceros países. Esta diferencia implica, cada vez más, una mayor diferenciación entre los precios de los productos agrarios de la Unión Europea y los de terceros países, provocando una pérdida de competitividad de los primeros.

⁽¹⁾ En la encuesta del Eurobarómetro, publicada en julio de 2009, se pone de manifiesto que cuatro de cada cinco europeos declaran que tienen en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente de los productos que compran, siendo mayoritariamente partidarios de la implementación de medidas para mejorar el comportamiento ambiental de los productos.

⁽²⁾ La decisión del acto de compra también viene condicionada por elementos intrínsecos al producto: apariencia, prestigio, propiedades nutricionales, etc., y a los propios consumidores: disponibilidad de tiempo, proximidad, etc.

2.6 En definitiva, esa vocación por la calidad, fruto de una antigua tradición y de un arduo trabajo orientado a la excelencia, tiene que -como hoy viene sucediendo- pasar de ser una amenaza competitiva a constituir una mayor oportunidad de desarrollo, y para ello es necesario considerar nuevas estrategias que pongan en valor los atributos diferenciadores de nuestro modelo de producción y orienten al consumidor a priorizar el producto europeo, haciendo especial hincapié en las políticas de comunicación al consumidor, habilitando para ello una gran variedad de canales y, en particular, instrumentando a través de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) potentes herramientas de formación e información al consumidor ⁽³⁾.

2.7 En paralelo, habrá que considerar los necesarios apoyos, tanto técnicos como económicos, para seguir avanzando en el paradigma agrícola multifuncional, asegurando la viabilidad de las explotaciones agrarias europeas, con precios justos para los productores y el mantenimiento de puestos de trabajo estables y de calidad, cuestión fundamental para la pervivencia del modelo.

2.8 Así mismo, el CESE pone de manifiesto que la mejora de la competitividad a través de las políticas de calidad agraria y de comunicación a los consumidores deben venir acompañadas de medidas para reequilibrar la cadena de valor agroalimentaria, sujeta actualmente a múltiples distorsiones de precios a tenor de los abusos de posición dominante por parte de algunos de sus operadores ⁽⁴⁾.

3. Consumidores, calidad y aspectos socioambientales

3.1 El CESE ha afirmado en anteriores ocasiones su compromiso con el desarrollo sostenible como vía para el desarrollo medioambiental, económico y social en la Unión Europea. Este compromiso puede reforzar el modelo agrícola europeo ya existente, revisando el concepto actual de calidad en el que priman, básicamente, los aspectos cualitativos clásicos intrínsecos del producto (sabor, apariencia, tamaño, etc.), hacia otros criterios referidos a su entorno de producción, como los aspectos sociales, medioambientales, sanitarios, de seguridad y de bienestar animal. La denominaremos «calidad integral», basada en nuevos indicadores de excelencia.

3.1.1 A modo de ejemplo, no exhaustivo ni limitativo, se proponen diferentes criterios o indicadores a considerar ⁽⁵⁾:

Impacto ambiental:

— Tipología de riego

— Consumos energéticos asociados al producto

⁽³⁾ Entendido desde una perspectiva amplia, es decir, abarcando a los consumidores en potencia; también debe alcanzar a los educandos en la escuela, extendiendo a ese ámbito el uso de herramientas de educación al consumidor.

⁽⁴⁾ Comunicación COM(2009) 591 «Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa».

⁽⁵⁾ Relación sólo a título de ejemplo que permite ilustrar diferentes tipos de indicadores para diferentes aspectos de la calidad integral. En función de la tipología de producto y de su grado de manipulación será necesario establecer indicadores específicos.

— Distancia desde el punto de producción

— Tipología de envases

— Gestión de residuos

Factores sociales:

— Cumplimiento de la legislación del país de origen

— Relación entre el precio de venta al público y el precio de compra al productor

— Tipología de contrato laboral (indefinido/eventual)

— Contratación de personas discapacitadas

— Equidad hombres/mujeres

Bienestar animal:

— Tipo de cría y estabulación

— Tipo de alimentación

— Sistema de transporte

— Método de sacrificio

3.2 Será en este nuevo marco de la calidad integral donde los productos europeos podrán diferenciarse de los producidos en el resto de países productores, puesto que actualmente los primeros ya cumplen con muchos de los aspectos enunciados, debido a la existencia de regulaciones europeas y de los propios Estados miembros mucho más estrictas que las del resto de países productores. El problema estriba en que la mayoría de los aspectos regulados son desconocidos para el consumidor, lo que implica que no sean tomados en cuenta en la decisión del acto de compra, máxime si el consumidor alberga dudas sobre la veracidad de las alegaciones. En consecuencia, será necesario formar e informar al consumidor para promover una tracción sobre la demanda de productos con mejor comportamiento.

3.3 No se ha mencionado la seguridad de los alimentos por entender que no se trata de un mero criterio de excelencia, sino, al contrario, de un elemento irrenunciable en la garantía del derecho a la salud de los ciudadanos europeos. El CESE reitera su consternación ante la laxitud con que se sigue autorizando la importación de alimentos sin trazabilidad completa (merced a la dudosa lectura que la Comisión y los Estados miembros hacen de la legislación alimentaria) o tratados con productos de síntesis prohibidos en la UE. Su puesta en el mercado constituye un fraude a los consumidores y una competencia desleal hacia los productores europeos.

4. La trazabilidad como herramienta de información de la calidad

4.1 Actualmente, están surgiendo en el mundo diferentes iniciativas⁽⁶⁾ para conocer el rastro de un producto a través de todo su ciclo de vida. Ya existen algunas experiencias tanto de carácter obligatorio (por ejemplo en la carne de vacuno en la UE) como voluntario (diferentes cadenas de distribución o iniciativas tipo *carbon footprint*).

4.2 El CESE apunta hacia una nueva utilidad –en un principio, con carácter voluntario– de la herramienta en el ámbito de la calidad, mediante la incorporación de diferentes aspectos o indicadores socio-ambientales asociados al producto para facilitar su lectura por parte del consumidor. Así pues, se propone que esta herramienta potente y fiable, acompañada de las certificaciones o verificaciones consiguientes, sirva para que el consumidor tome sus decisiones de compra de manera consciente y con la garantía de datos ciertos y reales.

4.3 Será necesario establecer los mecanismos necesarios para poder hacer visibles los indicadores asociados, mecanismos que pueden ir desde las clásicas informaciones en la etiquetas, ya sean de tipo escala valorativa (como la etiqueta de eficiencia energética), logo (ecoetiqueta, denominación de origen) o *claim* (producto reciclable), hasta la utilización de las TIC.

5. Potencialidades de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la información de calidad de los productos agrarios para el consumidor

5.1 Hasta el momento, la principal fuente de información del producto hacia el consumidor ha sido la etiqueta. Aun considerando el papel fundamental de la etiqueta para la transparencia de la información, sin embargo, cada vez son más las indicaciones voluntarias u obligatorias que aparecen en este reducido espacio, pudiendo complicar la visibilidad de los mensajes y su comprensión, no sólo por la acumulación de mensajes, sino también por la complejidad de algunos de los mismos (un caso claro lo encontramos en el código de los huevos, en el que puede encontrarse impreso: método de cría, país de origen y número distintivo del productor).

5.2 Además, existe una especificidad importante para los productos agrarios: su alta rotación en los lineales, debido tanto a la estacionalidad de los productos como a la variabilidad del proveedor a lo largo del año o incluso de la campaña.

5.3 Por otro lado, muchos ciudadanos ya están familiarizados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y éstas han evolucionado muy significativamente tanto en capacidad de traducir y almacenar información (por ejemplo, códigos QR⁽⁷⁾) como en su abaratamiento. Desde el punto de vista de la información al consumidor cabe pensar tanto en la habilitación de dispositivos personales ya existentes (por ejemplo, los teléfonos móviles), como en la utilización ex profeso de dispositivos situados en el propio establecimiento (pantallas táctiles LCD), como la utilización de Internet en los momentos ante y post compra.

⁽⁶⁾ www.tracefood.org o www.foodtraceability.eu.

⁽⁷⁾ El código QR (Quick Reference) es un «código de barras» o matriz gráfica que almacena datos y permite, mediante un dispositivo móvil con cámara o una *webcam*, leer el código y mostrarnos los datos que se contienen en él.

5.4 Países como Italia ya están utilizando estas tecnologías para mejorar los sistemas de información al consumidor y de acreditación de la calidad de los productos:

- Los mercados de «campagna amica» demuestran cómo, en la franja de precios entre el productor y el consumidor quedan amplios márgenes por recuperar para garantizar adquisiciones convenientes a las familias y apoyar la renta de los agricultores.
- «Tac salva mozzarella» es el primer sistema de análisis que permite saber si una mozzarella se ha producido realmente con leche fresca o, si por el contrario, se ha utilizado cuajo pasado, congelado o refrigerado. La nueva tecnología es un instrumento concreto para defender a los ganaderos y consumidores contra el fraude alimentario.

5.5 A partir de estas concurrencias, el CESE propone el estudio de las potencialidades de las TIC para mejorar la información al consumidor, especialmente aquellas que puedan ser útiles en el acto de compra, puesto que mayoritariamente es en el lineal cuando el consumidor adopta la decisión de compra.

6. El etiquetado y los nuevos indicadores de excelencia

6.1 Ampliar el alcance de la etiqueta ecológica de la UE (Flor Europea) a los productos alimentarios

6.1.1 La etiqueta europea es un símbolo distintivo de calidad medioambiental. El punto de partida para establecer los criterios de calidad ambiental que deben cumplir un bien o un servicio con etiqueta ecológica de la UE descansa en el análisis del ciclo de vida, de manera que se asegura que el producto cumple con unos requisitos ambientales a lo largo de toda su vida útil.

6.1.2 Una vez realizado el estudio previsto por la Comisión⁽⁸⁾ (antes del 31 de diciembre de 2011) el CESE se pronunciará al efecto, con dos condicionantes importantes que considera:

- La incorporación de un nuevo marchamo en las de por sí densas etiquetas de los productos alimentarios.
- La posible confusión conceptual con la etiqueta de productos orgánicos (Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos).

6.1.3 En el lado positivo, encontraríamos el posible conocimiento por parte del consumidor del símbolo por su preexistencia en otros productos, así como la existencia de criterios más amplios que los incluidos en la producción ecológica.

6.1.4 El CESE propone a la Comisión que, en el ámbito del estudio a realizar, se analice la posibilidad de incluir, en el caso de los productos alimentarios, criterios socioeconómicos (como

bienestar animal, igualdad de oportunidades, etc.) a modo de prueba piloto para todo el esquema, sin desbordar el marco fijado por el Reglamento (CE) nº 1980/2000 que regula la ecoetiqueta.

6.2 Incorporación de criterios ambientales y sociales en los diferentes estándares de calidad existentes en la actualidad

6.2.1 Como es conocido, y el CESE ya ha manifestado en repetidas ocasiones, existen múltiples regímenes de calidad de los productos agrícolas de la UE y multitud de etiquetas y certificaciones privadas que tienen, entre otros, los siguientes objetivos comunes:

- Garantizar la seguridad y calidad de los productos frente al consumidor final.
- Aportar un mayor valor añadido a los productos de cara a aumentar la competitividad de los diferentes operadores del mercado (productores, transformadores y comercializadores).

6.2.2 Dada esta gran diversidad de referentes, públicos o privados, que existen hoy en día dentro del marco de actuación de la Unión Europea, los objetivos citados quedan gravemente diluidos y pueden llegar a arrojar resultados opuestos a los perseguidos inicialmente, dando lugar a:

- Confusión a los consumidores a causa del desconocimiento de los diferentes regímenes.
- Desconfianza de los consumidores en las etiquetas o certificaciones.
- Creación de agravios entre los productores acogidos a sistemas de certificación o etiquetaje y los que no lo están. Incluso se puede llegar a agravios entre productores de distintos sistemas de certificación o etiquetado.
- Desprotección de los productos locales certificados (a nivel europeo) frente a terceros países.

6.2.3 En este sentido, sería interesante que la UE impulsase acciones para simplificar y reducir el número de regímenes de calidad de los productos agrícolas de la UE.

6.2.4 Aprovechando esta unificación de regímenes o criterios, el CESE propone a la Comisión que promueva la incorporación de criterios ambientales y sociales en los regímenes de certificación oficiales existentes (o modificarlos): etiqueta de agricultura ecológica, Denominaciones de Origen Protegida (DOP), Indicación Geográfica Protegida (IGP), Especialidad Tradicional Garantizada (ETG), etc., incorporándolos como exigencias mínimas a cumplir.

⁽⁸⁾ Tal como se indica en el artículo 6 del borrador de la propuesta de revisión de la regulación de la EU Ecolabel (*European Parliament legislative resolution of 2 April 2009 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Community Ecolabel scheme (COM(2008) 401 – C6-0279/2008 – 2008/0152(COD))*).

6.2.5 En algunos casos de normas de comercialización, también cabría la incorporación de estos indicadores de excelencia, especialmente en aquellos en que se recojan parcialmente (como las posibles menciones reservadas facultativas de productos «de montaña» o «de bajas emisiones de carbono»⁽⁹⁾).

6.2.6 En el ámbito de las certificaciones privadas, sería conveniente que la UE estableciera unos niveles mínimos que cumplir por todos los estándares, incluyendo también indicadores ambientales y sociales, y que promoviera la armonización y unificación de los diferentes tipos de certificación: se podría tomar como ejemplo el COSMOS-standard (<http://www.cosmos-standard.org>), en el cual se han unido diferentes entidades de certificación de Europa para crear un referente único para la certificación de productos cosméticos naturales y ecológicos, basado en unas simples reglas dirigidas al principio de la prevención y seguridad en todos los niveles de producción, desde la obtención de materia prima hasta el producto final. Esta certificación estará en disposición de entrar en funcionamiento a partir de abril de 2010.

6.3 Creación de un nuevo esquema de certificación voluntario de aspectos socioambientales

6.3.1 Se trata de promover un nuevo esquema de certificación de excelencia que considere los aspectos sociales y ambientales, asegurando la minimización de los impactos ambientales de los productos agrarios en todo su ciclo de vida, a la vez que el cumplimiento de requisitos sociales como los principios de igualdad, retribución justa o equilibrio en la cadena de valor.

6.3.2 Este esquema comportaría la incorporación de nueva información en la etiqueta, pero diferenciaría aquellos productos (o productores) con comportamientos sociales y ambientales ejemplares del resto. En la actualidad la creación de estos sistemas está siendo estudiada por diferentes organismos tanto públicos como privados.

6.3.3 El desarrollo del nuevo esquema tendría que cumplir con los requisitos establecidos por la serie de normas ISO 1402X, entre los que destacan: ser exacto, verificable, pertinente y no engañoso. En su fase de creación será necesario considerar los diferentes aspectos rectores del esquema, como:

- si tiene que ser cualitativo (logo u otro sistema valorativo) o cuantitativo (relación de indicadores con sus valores);
- si puede ser una autodeclaración o tiene que existir un proceso de certificación;
- si los indicadores son de obligado cumplimiento (SÍ/NO), puntuables o mixtos;
- cómo asegurar la transparencia del sistema.

⁽⁹⁾ Comunicación COM(2009) 234 sobre la política de la calidad de los productos agrícolas.

7. Promoción de productos europeos (Calidad Europea)

7.1 Aunque el Comité ya se ha pronunciado sobre la no utilización de la marca «Requisitos de la UE» (NAT 413⁽¹⁰⁾), es necesario promover los valores de calidad (ampliada a los aspectos de entorno) de los productos agrarios europeos para mejorar su posicionamiento respecto a los producidos en terceros países.

7.2 El CESE pide a la Comisión que promueva herramientas e instrumentos comunicativos específicos para el sector agroalimentario destacando los valores de calidad de los productos europeos, a partir del consenso con las partes interesadas. En este aspecto, y salvando las distancias, ya existen en otros sectores elementos de identificación que ayudan al consumidor a identificar productos de calidad, como la etiqueta de eficiencia energética (marcado y clasificación de los productos en función de su eficiencia energética, que ha comportado un claro movimiento de los productores hacia productos más eficientes) o el marcado CE (cumplimiento de normas de seguridad para la venta de un producto en Europa que obliga a las importaciones de terceros países a cumplir con la normativa europea).

7.3 Es también necesario avanzar en la información de dicha calidad (mayoritariamente de obligado cumplimiento) mediante campañas informativas con la utilización de una «frase fuerza» o eslogan acompañados de algunas de las principales características de la calidad del producto. Estas campañas pueden ser de tipo genérico (por ejemplo, campaña de los productos bio/eco) o específicas para un producto o grupo de productos.

8. Hacia la integración de medidas (Integrated Product Policy)

8.1 Ya en el Libro Verde de 7 de febrero de 2001, sobre la política de productos integrada, se habla de la integración de medidas para la potenciación de productos ambientalmente respetuosos utilizando todas las herramientas que la administración tiene a su alcance, desde la compra hasta la información, pasando por la tributación diferenciada. En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa al Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible, se acomete otra vez el mismo tema, pero pensando especialmente en productos industriales, sin hacer prácticamente referencia a los de origen agrícola.

8.2 Entre otros aspectos, habría que profundizar en las potencialidades que ofrece la compra pública (en la actualidad se centra sólo en los conceptos de agricultura ecológica o integrada y en bienestar animal), en los incentivos a la producción responsable (subvencionando productos social y ambientalmente respetuosos) o en la información al consumidor. En este punto, es muy importante destacar la necesidad de incorporar los indicadores de excelencia como referencia de un producto de calidad. En la actualidad gran parte de los consumidores aún asocia el concepto de la calidad a productos con buena presencia u otras características intrínsecas del producto. También existen consumidores que asimilan un producto procedente de la agricultura ecológica a un producto excelente en el campo social y medioambiental, no siendo cierto en todos los casos.

⁽¹⁰⁾ DO C 218 de 11.9.2009, p.46.

8.3 Sólo con la interacción de estos elementos en los que confluyen oferta y demanda será posible romper la dicotomía entre el posicionamiento ético y el comportamiento real, tanto de consumidores como de productores y distribuidores.

8.4 Por último, el CESE propone que se realice un análisis de impacto para conocer las fortalezas y las debilidades que implicarían en el modelo agrario comunitario la introducción de las medidas propuestas.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Montenegro»

(2011/C 18/03)

Ponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Mediante carta de 14 de julio de 2009, la Comisaria Margot Wallström y el Comisario Olli Rehn solicitaron al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Montenegro.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de abril de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado el presente Dictamen por 101 votos a favor y 6 abstenciones.

1. Recomendaciones encaminadas a dar mayor validez al presente dictamen ante Montenegro y las instituciones europeas

Al Parlamento de Montenegro:

1.1 El procedimiento para nombrar representantes de las ONG ante el Consejo Nacional para la integración en la UE ⁽¹⁾ debería establecerse por decreto parlamentario y basarse en criterios claros de credibilidad y legitimidad de las ONG, que deberán demostrar su participación en asuntos de la UE.

1.2 La Ley de Voluntariado, que aún ha de aprobarse, debería incorporar los puntos de vista de las ONG.

Al Gobierno de Montenegro:

1.3 Intensificar la lucha contra la corrupción, de acuerdo con la recomendación del informe de la CE sobre los progresos realizados. La corrupción sigue siendo generalizada en muchos ámbitos y constituye un problema particularmente grave.

1.4 Debería intensificarse la aplicación de la estrategia nacional acordada para la cooperación entre el Gobierno de Montenegro y las organizaciones no gubernamentales. Deberían establecerse mecanismos claros para conseguir una verdadera representación de las ONG en distintos organismos, tal y como contempla el espíritu de la normativa actual, especialmente dentro del previsto Consejo de Cooperación con las ONG, donde los representantes de éstas no deberían ser elegidos por el Gobierno, sino confirmados en sus puestos en función de que cumplan determinados criterios.

⁽¹⁾ Aunque desarrolla sus actividades en el seno del Parlamento, el Consejo Nacional para la integración en la UE no sólo incluye a diputados, sino también a representantes del poder judicial, ONG, la Universidad de Montenegro, la Academia de Ciencias montenegrina, el Consejo Social y la Oficina del Presidente.

1.5 Los recursos humanos y técnicos de la actual Oficina de Cooperación con las ONG son demasiado limitados para prestar una asistencia adecuada a las ONG y para garantizar su desarrollo en Montenegro. El plan para establecer un Consejo Gubernamental para las ONG, con auténticos representantes de éstas, debe ser una de las grandes prioridades.

1.6 La normativa fiscal de aplicación a las ONG debe especificarse claramente y deben introducirse leyes de acompañamiento cuando corresponda. Además, la participación de las ONG en los debates públicos sobre la elaboración de leyes debe ser más efectiva, a fin de que puedan contribuir al proceso de armonizar la legislación montenegrina con las normas y las mejores prácticas de la UE. Lo mismo es de aplicación a las actualizaciones del Plan Nacional para la Integración y la programación del IAP.

1.7 El registro de ONG debe actualizarse y hacerse público en la página web del organismo competente para ofrecer detalles precisos del número de ONG, con lo que se pondría fin a la manipulación en este asunto. Todas las ONG deberían publicar periódicamente sus informes de actividad y financieros, a fin de contribuir al proceso general de transparencia en la sociedad y aumentar su propia credibilidad. Es necesario adoptar un fundamento jurídico adecuado, es decir, una legislación sobre la actividad empresarial en la agricultura, la pesca y otras actividades por cuenta propia, a la vez que se deberá ampliar el derecho de sindicación a todos, y no solamente a los asalariados.

1.8 El proyecto de ley sobre representatividad sindical que aún está pendiente debe crear un marco legislativo que establezca criterios transparentes y no discriminatorios para la representatividad de las organizaciones sindicales y permitir la pluralidad sindical en el país. Igualmente, hay que consagrar por vía legislativa unos criterios detallados para la representatividad de las asociaciones patronales, al igual que ocurre ya para las organizaciones sindicales.

1.9 Aprovechar el potencial del Consejo Social y utilizarlo como instrumento efectivo de consulta e información a los interlocutores sociales, a fin de abordar todas las inquietudes económicas y sociales pertinentes.

1.10 Abrir la comisión gubernamental para la integración europea a representantes de los interlocutores sociales y lograr gradualmente su participación en el proceso de integrar el país en la UE.

A la Comisión Europea:

1.11 Aplicar nuevos indicadores en el proceso de seguimiento: uno para el desarrollo de la sociedad civil y el segundo para el diálogo social, para contribuir a garantizar que la sociedad civil tenga una presencia más clara y efectiva en el proceso de preadhesión.

1.12 Continuar respaldando a las asociaciones de la sociedad civil y el desarrollo de capacidades, además de incluir a la sociedad civil en la programación del IAP y promover el establecimiento de un Comité Consultivo Mixto UE-Montenegro en cuanto se otorgue a Montenegro el estatus de país candidato.

1.13 Mantener la cooperación con la sociedad civil organizada de Montenegro, ayudarla en el proceso de preadhesión y dar pasos concretos hacia el establecimiento de un Comité Consultivo Mixto UE-Montenegro.

2. Principales datos y cifras acerca de Montenegro

2.1 El desmembramiento de la Federación Yugoslava en 1989 dejó a Montenegro en una situación precaria. Entre 1991 y 1992 se separaron de Yugoslavia Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. El 27 de abril de 1992, Serbia y Montenegro se unieron para aprobar en Belgrado la Constitución de la República Federal de Yugoslavia. Aunque Montenegro reafirmó su unidad política con Serbia, continuaba aumentando un claro sentimiento de identidad montenegrina. El 4 de febrero de 2003 se aprobó la Carta Constitucional de la Unión de los Estados de Serbia y Montenegro.

2.2 El 21 de mayo de 2006, la República de Montenegro celebró un referéndum sobre la independencia, que se proclamó el día 3 de junio.

2.3 Es el país más pequeño de los Balcanes Occidentales, con una superficie de 13 812 km² y 620 145 habitantes, lo cual afecta a su posición en el contexto geoestratégico y político más amplio de la región.

2.4 La composición multiétnica de la sociedad siempre se ha considerado uno de sus grandes valores. La mayoría son mon-

tenegrinos (43,16 %), seguidos por serbios (31,99 %), bosnios (7,77 %), albaneses (5,03 %), musulmanes (2) (3,97 %) y croatas (1,10 %).

2.5 En 2008 (3), el PIB per cápita era de 4 908 euros (43 % del promedio de la UE) y la tasa de desempleo se situaba en el 16,8 %. El salario neto medio era de 416 euros (4), pero un 12,2 % de los ciudadanos vivía con menos de 116 euros al mes y el 4,7 % vivía en la extrema pobreza. La inflación de los precios al consumo fue del 9 % en 2008. En 2009, la deuda pública alcanzaba los 1 071,1 millones de euros, es decir, un 34,7 % del PIB (5), mientras que la deuda interna era de 426 millones de euros (13,8 %) y la deuda externa era de 645,2 millones de euros (20,9 %). La tasa de alfabetización entre los adultos se situaba en el 97,5 %.

3. Relaciones entre la UE y Montenegro

3.1 En estos momentos, el gran reto para Montenegro es reforzar el Estado y las instituciones, cumplir las normas y criterios establecidos por la UE y, en consecuencia, establecer un Estado de Derecho operativo con la inclusión plena de todos los grupos de la sociedad. Estos retos forman parte de un mismo proceso, se influyen mucho recíprocamente y, por tanto, es preciso comprenderlos en el marco de esa interacción.

3.2 Las relaciones entre la UE y Montenegro se basan en el **Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA)** entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y Montenegro, así como en el **Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio que se firmó en octubre de 2007**. Montenegro avanza en la aplicación de la **Asociación Europea**.

3.3 Desde 2007, Montenegro ha venido recibiendo asistencia financiera para la preadhesión dentro del **Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP)** que administra la nueva delegación de la UE en Podgorica. Para los componentes I y II del IAP, Montenegro ha recibido las siguientes cantidades: en 2007, 31,4 millones de euros; en 2008, 32,6 millones de euros; en 2009, 33,3 millones de euros.

3.4 La cooperación regional y las relaciones de buena vecindad constituyen una parte esencial del **proceso de avance hacia la UE**. Montenegro participa en el trabajo sobre iniciativas regionales, incluidos el **Proceso de Cooperación de Europa Sudoriental (SEECp)**, que presidirá en 2010-2011, y el **Consejo de Cooperación Regional (RCC)**, que sustituyó al **Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental** y que aspira a lograr un mayor peso del ámbito regional. Montenegro presidió el Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio (CEFTA) en 2009 y también forma parte del Tratado de la Comunidad de la Energía y el Acuerdo sobre el Espacio Aéreo Común Europeo (ECAA).

(2) Datos oficiales del censo. Los musulmanes se consideran en Montenegro un grupo étnico en este censo, con arreglo a la práctica seguida en la ex Yugoslavia.

(3) Eurostat.

(4) Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

(5) Programa Económico y Fiscal 2009-2012, 21 de enero de 2010.

3.5 Montenegro ha seguido fomentando unas buenas relaciones bilaterales con los países vecinos y los Estados miembros de la UE. La cooperación con los países vecinos se intensificó particularmente en el ámbito de la cooperación transfronteriza (cuatro programas de cooperación transfronteriza, con Bosnia y Herzegovina, Albania, Serbia y Croacia), ciencia y tecnología (Albania), protección de las minorías (Croacia) y doble nacionalidad (Antigua República Yugoslava de Macedonia). Las relaciones con Serbia siguen empañadas por la decisión de Montenegro de reconocer la independencia de Kosovo ⁽⁶⁾. Las relaciones siguen siendo buenas con Turquía, país con el que Montenegro ha firmado acuerdos de libre comercio y de cooperación bilateral para la defensa. También se han desarrollado las relaciones bilaterales con Italia, el principal socio comercial de Montenegro en la UE. El principal socio comercial de Montenegro en la Región continúa siendo Serbia, con un tercio de todo el comercio montenegrino.

3.6 En cuanto a su situación en el panorama internacional, Montenegro progresa constantemente: es miembro de las Naciones Unidas, la OSCE, el FMI, el Consejo de Europa y otras organizaciones regionales e internacionales. El Gobierno ha señalado que su gran objetivo es la adhesión a la UE, y para ello cuenta con el aplastante respaldo de los ciudadanos ⁽⁷⁾.

3.7 **El informe de 2009 sobre los progresos realizados por Montenegro ⁽⁸⁾** describe las reacciones entre Montenegro y la Unión Europea, examina los progresos realizados por Montenegro en el cumplimiento de los **objetivos políticos de Copenhague**, analiza la situación económica del país y revisa su capacidad para adecuarse a las normas europeas, es decir, para armonizar gradualmente su legislación y sus políticas al acervo de la UE. También se ocupa de todas las medidas que ha tomado el país para afrontar la crisis financiera y económica.

3.8 Aunque el informe señala que Montenegro ha conseguido avances notables en numerosos ámbitos, **la administración pública, el poder judicial y las políticas de lucha contra la corrupción** seguirán siendo un gran reto en el futuro.

3.9 El Gobierno ha seguido racionalizando sus actividades para la integración en la UE y ha mantenido un ritmo especialmente ágil en la adopción de nueva legislación. No obstante, es preciso establecer una distinción clara entre la elaboración y la adopción de nueva legislación, acciones que se realizan en plazos razonables y casi siempre de forma correcta, y su aplicación, para la que a menudo faltan recursos o voluntad política.

⁽⁶⁾ En virtud de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244/1999.

⁽⁷⁾ Según las encuestas realizadas los últimos años, entre el 75 y casi el 80 % de los montenegrinos está a favor de la adhesión a la UE.

⁽⁸⁾ Informe 2009 sobre los progresos realizados por Montenegro SEC(2009) 1336, que acompaña a la Comunicación COM(2009)533 «Estrategia de ampliación y retos principales 2009-2010».

3.10 La liberalización de los visados ha sido el asunto clave en 2009: la CE propuso el 15 de julio liberalizar el sistema si Montenegro cumplía las condiciones de la hoja de ruta. El 30 de noviembre de 2009, los Ministros de Interior de la Unión Europea acordaron formalmente suprimir la obligatoriedad del visado para los ciudadanos de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro que entraran en la zona Schengen a partir del 19 de diciembre de 2009.

3.11 Por lo que se refiere a los **criterios económicos, se ha mantenido el consenso interno sobre las cuestiones esenciales de política económica**. El funcionamiento del mecanismo de mercado se vio amenazado por la magnitud de los ajustes que se produjeron en las cuentas exteriores y en el sector financiero. Las finanzas públicas soportaron más presiones en 2009. **La política macroeconómica ha sido impulsada en gran medida por la crisis financiera**. La atención se ha centrado en aplicar una política fiscal más prudente y en acelerar las reformas estructurales.

4. La sociedad civil ⁽⁹⁾ en un nuevo contexto socioeconómico

4.1 Observaciones preliminares

4.1.1 **La sociedad civil de Montenegro en general carece de raíces históricas y de tradiciones sólidas ⁽¹⁰⁾**. La primera asociación de voluntarios no se creó hasta mediados del siglo XIX y sus actividades eran primordialmente caritativas. El primer sindicato y la primera asociación de trabajadores se fundaron a principios del siglo XX. Al comenzar el régimen comunista en 1945 no se permitió el funcionamiento de organizaciones cívicas independientes y se limitó fuertemente el trabajo de las organizaciones sin ánimo de lucro.

4.1.2 *Sociedad civil y organizaciones no gubernamentales son una misma cosa en el contexto de Montenegro*: las ONG son una parte de la sociedad civil que, de acuerdo con la metodología desarrollada por CIVICUS ⁽¹¹⁾, contiene otros 19 elementos. Aunque se intente aplicar categorías más amplias, es preciso reconocer que la sociedad civil también está representada *a través de* comunidades religiosas, sindicatos, los medios de comunicación, asociaciones profesionales, fundaciones, movimientos sociales, etc. Sin embargo, los ciudadanos montenegrinos identifican las ONG con la sociedad civil, y esto en buena parte se explica por la contribución real de las ONG al establecimiento de los principios de una sociedad cívica abierta y un equilibrio de poderes adecuado, aunque también señala unos niveles preocupantemente bajos de activismo social, potencial e iniciativa en otros sectores de la sociedad civil.

⁽⁹⁾ Por sociedad civil, el presente dictamen se refiere en líneas generales a las organizaciones no gubernamentales, donde se incluyen las organizaciones profesionales, las asociaciones de interlocutores sociales, consumidores, agricultores o artesanos, las comunidades religiosas, las fundaciones, los movimientos sociales, los medios de comunicación, etc.

⁽¹⁰⁾ TRIALOG, La sociedad civil de Montenegro, Maša Lekić.

⁽¹¹⁾ CIVICUS, Alianza mundial para la participación ciudadana: www.civicus.org.

4.2 Los distintos grupos de intereses de Montenegro

4.2.1 *El marco legal para el trabajo de las ONG es sólido:* el establecimiento de ONG se fundamenta en el derecho de reunión reconocido constitucionalmente ⁽¹²⁾ y desarrollado a través de la Ley de las ONG ⁽¹³⁾, así como en otros varios textos legislativos. Sin embargo, algunos aspectos del trabajo de las ONG no están claramente definidos, sobre todo en cuanto al sistema fiscal, y aún quedan cosas por mejorar. Por otra parte, el proyecto de ley sobre el voluntariado, aprobado por el Gobierno el 14 de enero de 2010, no reconoce la posición de los representantes de ONG, lo cual hace cuestionable todo el espíritu de la ley.

4.2.2 *Registro de ONG:* el procedimiento es sencillo y en cierta medida ha contribuido a que se registre un elevado número de ONG. Este registro correspondía al Ministerio de Justicia hasta 2006, fecha en que, en línea con el cambio de mandatos en el Gobierno, pasó al Ministerio de Interior y Administración Pública. La cifra aproximada de 4 500 ONG registradas que a menudo se menciona públicamente no es fiable, puesto que el registro no está bien llevado: se incorporan las organizaciones nuevas, pero no se descuentan del total las que ya no existen. El Gobierno ha anunciado que pronto presentará un sistema informático para resolver estas controvertidas cuestiones. Además, hay organizaciones profesionales –como las asociaciones de agricultores o pescadores– que también están registradas como ONG al no existir ninguna otra base o modalidad jurídica que cubra su actividad empresarial.

4.2.3 *Financiación pública:* los esfuerzos de las ONG durante muchos años para conseguir financiación pública se han traducido en una atribución formal de sumas considerables a las ONG a escala local (unos 883 900 euros ⁽¹⁴⁾ del presupuesto de las autonomías locales) y a escala nacional (a través de la comisión parlamentaria para la asignación de fondos a ONG, con una cifra estimada en 200 000 euros ⁽¹⁵⁾ y a través de la comisión para la asignación de una parte de los ingresos por loterías, con una suma de 3 440 000 euros ⁽¹⁶⁾.) Por otra parte, algunos ministerios cuentan con fondos especiales para las organizaciones de sus respectivos ámbitos ⁽¹⁷⁾. En conjunto, estos fondos podrían ayudar notablemente al desarrollo de la socie-

dad civil. Sin embargo, debido a que la mayor parte de la financiación se destina a un número limitado de ámbitos de trabajo de las ONG, especialmente el fondo más cuantioso, el procedente de los ingresos por loterías ⁽¹⁸⁾, y debido a la falta general de transparencia en el trabajo de la comisión y los graves negligencias en la asignación de los fondos ⁽¹⁹⁾, el dinero no llega a muchas de las ONG genuinas y activas ni apoyan los programas que aspiran a democratizar la sociedad. El reglamento para la atribución de estos medios fue elaborado por un grupo de trabajo compuesto por representantes del Gobierno y de las ONG, y el Gobierno lo aprobó en 2008. Es un marco sólido, pero su aplicación sigue siendo objeto de muchas manipulaciones y de grandes preocupaciones ⁽²⁰⁾. En 2010 se formará un nuevo grupo intersectorial que trabajará en un nuevo reglamento con el que se intentará resolver estos problemas.

4.2.4 *Financiación de procedencia internacional:* la comunidad de ONG de Montenegro ha trabajado principalmente gracias al respaldo de donantes internacionales. Recientemente esta financiación se ha convertido en un problema, porque muchos donantes bilaterales se han retirado siguiendo sus propias prioridades y la asistencia de Estados Unidos se ha reducido muchísimo. En consecuencia, el sector de las ONG depende de los fondos de la UE, cuyos procedimientos son bastante complicados. Esto está llevando ya a una situación en la que sólo sobrevivirán y se desarrollarán las organizaciones más grandes: las demás verán limitados su acción y su crecimiento.

4.2.5 *Creación de capacidades de las ONG:* el personal de las ONG se renueva con mucha frecuencia y se carece de ayudas institucionales, lo cual es un factor de limitación incluso para las ONG consolidadas. El CRNVO ⁽²¹⁾ contaba con distintos programas de creación de capacidades, pero la retirada de los donantes que apoyaban estas actividades ha afectado gravemente a la cantidad de la oferta. Ahora está preparándose una nueva asistencia técnica financiada por la UE para organizaciones de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales ⁽²²⁾. En general

⁽¹²⁾ La Constitución se aprobó en octubre de 2006, pero este concepto ya se perfilaba en la anterior.

⁽¹³⁾ Aprobada en 1999 y modificada en 2002 y 2007.

⁽¹⁴⁾ Datos de una investigación de CRNVO (Centro para el Desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales de Montenegro) para 2008, en la que se señala que se habían previsto 883 900 euros y de hecho se distribuyeron 860 764,66 euros.

⁽¹⁵⁾ Datos de 2009.

⁽¹⁶⁾ De acuerdo con el reglamento sobre la asignación de una parte de los ingresos por loterías, el 75 % debería asignarse a ONG y el resto a otras organizaciones e instituciones. Además, los sueldos de los miembros de la comisión y todo el proceso de administración se financian con este mismo presupuesto. Estos datos corresponden a 2009, mientras que en 2010 han sufrido un descenso.

⁽¹⁷⁾ Ministerios de Turismo, Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, Derechos Humanos y Derechos de las Minorías.

⁽¹⁸⁾ Se incluyen los siguientes ámbitos: 1) bienestar social y actividades humanitarias; 2) necesidades de personas con discapacidades; 3) desarrollo del deporte; 4) cultura y cultura técnica; 5) educación no institucional; 6) lucha contra las drogas y todas las formas de adicción.

⁽¹⁹⁾ Informe de seguimiento del Centro para la Educación Cívica sobre la asignación de fondos realizada por la comisión responsable de los ingresos por loterías en 2009.

⁽²⁰⁾ Informe de seguimiento del Centro para la Educación Cívica sobre la asignación de fondos realizada por la comisión responsable de los ingresos por loterías en 2009.

⁽²¹⁾ CRNVO: Centro para el Desarrollo de las Organizaciones no Gubernamentales de Montenegro;

⁽²²⁾ Programa de apoyo a la sociedad civil.

se observa una necesidad continua de programas para la creación de capacidades y el desarrollo de conocimientos y técnicas específicas en distintos ámbitos, así como ayudas institucionales orientadas a fomentar la creación de capacidades individuales. Además de esto, las ONG deberían actuar en asuntos más específicos a través de plataformas y redes ad hoc o a largo plazo, a fin de que su acción resulte más eficiente e influya más en las partes interesadas.

4.2.6 *Autorregulación de las ONG:* dentro de la coalición de ONG «Cooperar para alcanzar los objetivos», que es la más grande de su clase y reúne aproximadamente a 200 ONG de Montenegro ⁽²³⁾, se han establecido un órgano autorregulador y un código de conducta preparado y aceptado por la mayoría de las ONG más importantes, así como muchas otras, que, para cumplir ese código de conducta, han hecho públicos sus informes de actividad y sus finanzas. Es algo crucial para aumentar la transparencia de las ONG y, en consecuencia, la confianza de los ciudadanos.

4.2.7 *Representación en los consejos que engloban distintos intereses sociales:* en línea con la adopción de la nueva legislación que exige la participación de todas las partes interesadas, se concedió a las ONG una posición legalmente garantizada en el Consejo de la radiotelevisión de Montenegro ⁽²⁴⁾, el Consejo para el control cívico de la policía ⁽²⁵⁾, el Consejo Nacional para la integración europea ⁽²⁶⁾, la Comisión Nacional para la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, el Consejo para la atención a las personas con discapacidad, el Consejo para la atención infantil, etc., así como en determinados organismos de ámbito local. Se han conseguido mejoras en muchos casos gracias a años y años de esfuerzos continuados de las ONG, pero el Consejo Nacional para la integración europea sigue siendo un órgano que plantea muchas inquietudes en cuanto a la legitimidad y la legalidad de los representantes de las ONG.

4.2.8 *Sostenibilidad del sector de las ONG en Montenegro:* el sector montenegrino de las ONG tiene una débil tradición y un incierto futuro ⁽²⁷⁾ a consecuencia del escaso desarrollo general de la cultura política y de la cultura de los derechos humanos. Depende mucho de la ayuda exterior y de sus propios líderes clave, por lo que es frágil ante los cambios de sus representantes o la retirada de los donantes. Se han dado algunos pasos en la entidad más grande de cara a la reorganización interna y la planificación estratégica, además de la introducción de servicios que suponen una contribución al presupuesto, pero esto aún no representa una garantía sólida para la sostenibilidad general del sector.

⁽²³⁾ Más información en www.saradnjomdocilja.me.

⁽²⁴⁾ Ley sobre los servicios de radiodifusión pública de la radiotelevisión de Montenegro, aprobada en 2002, y ley sobre los servicios de radiodifusión pública de Montenegro, aprobada en 2009 (que sustituye a la primera).

⁽²⁵⁾ Ley sobre la policía, aprobada en 2005.

⁽²⁶⁾ Decisión sobre el establecimiento del Consejo Nacional para la integración europea, adoptada en 2008.

⁽²⁷⁾ CIVICUS, Evaluación de la Sociedad Civil de Montenegro: «Débil tradición, incierto futuro», 2006, ed. S. Muk, D. Uljarevic y S. Brajovic.

4.3 *Diálogo social y organizaciones de interlocutores sociales*

4.3.1 La Ley del Trabajo aprobada en 2008 ⁽²⁸⁾ regula las disposiciones de los convenios colectivos, el procedimiento para modificar las relaciones recíprocas entre los firmantes de una negociación colectiva y otras cuestiones importantes para empresarios y trabajadores. Un convenio colectivo general debe ser firmado por la autoridad competente del sindicato que corresponda, la asociación de empresarios y el Gobierno.

4.3.2 **La Ley del Trabajo incluye igualmente disposiciones que regulan las organizaciones de trabajadores y de empresarios.** Los trabajadores y los empresarios pueden establecer libremente sus propias organizaciones y afiliarse a ellas sin una aprobación previa y conforme a las condiciones establecidas en los estatutos y normas de la organización.

4.3.3 **Libertad para crear un sindicato.** Los trabajadores tienen garantizada la libertad para organizar un sindicato y llevar a cabo acciones sindicales sin aprobación previa. Las organizaciones sindicales están inscritas en el registro de organizaciones sindicales que gestiona el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. De acuerdo con la ley, se entiende por organización sindical representativa aquella que tiene el número más elevado de miembros y está registrada como tal en el Ministerio. Esto significa en la práctica que solamente una organización sindical puede ser representativa a nivel nacional, independientemente del número de representantes o de la representatividad real de las demás organizaciones sindicales. En la agenda del Consejo Social figura una propuesta de ley sobre la representatividad sindical.

4.3.4 Los sindicatos están representados por la **Confederación de Sindicatos de Montenegro (CTUM)** y la **Unión de Sindicatos Libres de Montenegro (UFTUM)**. La CTUM es miembro de la CIS ⁽²⁹⁾ y está haciendo gestiones para afiliarse a la CES ⁽³⁰⁾ como miembro observador. La UFTUM es una nueva organización que se escindió de la CTUM y se fundó oficialmente en noviembre de 2008. Así pues, no forma parte todavía ni de la plataforma sindical internacional (CIS) ni de la europea (CES), aun cuando mantiene contactos con ambas organizaciones. La CTUM ha obtenido el estatuto de interlocutor social, aunque en la práctica ninguna organización sindical haya incoado procedimiento jurídico alguno para ver reconocida su representatividad con arreglo a la nueva legislación laboral.

4.3.5 **Asociación de empresarios** De acuerdo con la ley, una asociación de empresarios se considera representativa si sus miembros emplean como mínimo al 25 % de los trabajadores de la economía del país y aportan un mínimo del 25 % al PIB de Montenegro. La asociación de empresarios está obligada a inscribirse en el registro del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. El Ministerio establece cómo han de gestionarse los registros de las asociaciones de empresarios y fija criterios más detallados para determinar el grado de representatividad de una asociación de empresarios.

⁽²⁸⁾ Ley del Trabajo, Gaceta Oficial de Montenegro n° 49/08.

⁽²⁹⁾ CIS: Confederación Internacional de Sindicatos.

⁽³⁰⁾ CES: Confederación Europea de Sindicatos.

4.3.6 Los empresarios de Montenegro están representados por la **Federación de Empresarios de Montenegro (MEF)**, con sede en Podgorica. La MEF es miembro muy activo de la Organización Internacional de Empresarios (**OIE**) con sede en Ginebra y participa en numerosos proyectos. También tiene estatuto de observador en **BUSINESSEUROPE** ⁽³¹⁾.

4.3.7 Montenegro cuenta igualmente con una Cámara de Comercio, organización obligatoria creada en 1928, que, a nivel europeo, es miembro observador de Eurochambers y Eurocommerce. La Cámara de Comercio no tiene estatuto de interlocutora social. A escala nacional es miembro del Consejo Nacional para la supresión de las barreras empresariales y mejorar la competitividad y de la Comisión gubernamental para la integración europea.

4.3.8 El **Consejo Social** es el órgano tripartito de más alto nivel. Se estableció en junio de 2008 en virtud de la ley aprobada en 2007 (Ley del consejo Social). Está formado por 11 representantes del Gobierno, 11 de las organizaciones sindicales autorizadas y 11 de la asociación de empresarios. Al amparo del Consejo Social existen varios comités de trabajo que se ocupan de distintas cuestiones económicas y sociales.

4.3.9 El memorándum sobre asociación social en el contexto de la crisis económica global se firmó en 2009. Los interlocutores sociales están abiertos y aprovechan diversas oportunidades para mantener consultas formales e informales en el contexto actual de crisis económica global.

4.3.10 Pese a ciertos avances conseguidos en el diálogo tripartito, el diálogo social bilateral sigue siendo muy débil y se centra especialmente en la negociación de los convenios colectivos sectoriales. Aunque a escala nacional el objetivo es lograr un único convenio colectivo general, firmado por sindicatos, empresarios y el Gobierno, se está valorando la posibilidad de introducir dos: uno para la economía y el otro para la administración pública. Cualquier decisión que se tome al respecto debería basarse en análisis más exhaustivos. El establecimiento de un centro de recursos bipartito para el diálogo social podría ser fundamental para el diálogo social en general y para los análisis conjuntos de los interlocutores sociales.

5. Observaciones específicas

5.1 El cuarto informe de la CE sobre los progresos realizados por Montenegro indica que **no hay ninguna restricción en cuanto a la libertad de reunión y asociación**. Se ha avanzado algo en cuanto al papel de las organizaciones de la sociedad civil. Varias ONG continúan disfrutando de una gran repercusión pública y política. A nivel nacional **existe una estrategia gubernamental para la cooperación con las ONG, pero su aplicación está demorándose y el verdadero impacto de las ONG** en la elaboración de las políticas es muy limitado, a pesar de la experiencia y los recursos que puede ofrecer el sector de

las ONG. El Gobierno acoge bien a las ONG cuando son políticamente aceptables o cuando ofrecen distintos servicios, pero el problema surge con los programas de vigilancia y supervisión, y también en cuanto a la consulta efectiva y la inclusión en el proceso de elaboración de políticas y toma de decisiones.

5.2 El papel de la **Oficina de cooperación con las ONG**, que forma parte de la Secretaría General del Gobierno de Montenegro, debería ser asistir a las ONG y garantizar su buen desarrollo en el país. Lo cierto es que sus capacidades y su equipamiento recientes son muy limitados. Pese a los esfuerzos de su personal, la actividad no llega a los representantes de las ONG. La creación del Consejo Gubernamental para la Cooperación con las ONG se encuentra en fase de preparación; la oficina debería actuar como secretaria del Consejo. Podría ser un buen paso para mejorar la situación.

5.3 La sociedad civil también tiene dos representantes en el **Consejo Nacional para la integración en la UE**. Sin embargo, algunas ONG con credibilidad han puesto en duda la legalidad y la legitimidad del nombramiento de los miembros actuales. Deberían establecerse unos criterios claros mediante un decreto parlamentario que sirviera para garantizar la transparencia, la representatividad y la calidad de los distintos delegados. El Consejo Nacional para la integración en la UE podría ser un promotor instrumento para una participación más amplia y efectiva de la sociedad civil en el proceso de integración en la UE. Debería sacarse todo el partido a su potencial.

5.4 Pese a la declaración del Gobierno y de los ministerios correspondientes acerca de las consultas con la sociedad civil como parte del proceso de creación del marco legislativo, **la participación de las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo insatisfactoria**.

5.5 Es preciso mejorar las condiciones –sobre todo financieras– para que las organizaciones de la sociedad civil funcionen debidamente y aumentar su capacidad a través de **la diversificación y la sostenibilidad de sus fuentes de financiación**.

5.6 También es limitada la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en los trabajos para la adhesión a la UE. Ya se han establecido las estructuras y los mecanismos necesarios, pero aún no se utilizan lo suficiente. **La contribución activa de la sociedad civil puede ayudar a facilitar el proceso de negociación con la UE** y a tender un verdadero puente entre la sociedad civil y las instituciones de la UE.

5.7 Continúa el diálogo tripartito en el seno del Consejo Social. Sin embargo, **aún no se valoran en su justa medida el papel y el potencial de las organizaciones de los interlocutores sociales**. El Consejo Social podría convertirse en un organismo muy poderoso en el proceso de integración en la UE y ayudar a solventar las consecuencias económicas y sociales.

⁽³¹⁾ BUSINESSEUROPE: Confederación Europea de Empresas.

5.8 Las disposiciones de la legislación laboral vigente que definen las condiciones para el reconocimiento de la representatividad de las organizaciones sindicales en el ámbito nacional discriminan a las más pequeñas e impiden el correcto desarrollo del pluralismo sindical. Aunque la UFTUM está participando en el grupo de trabajo gubernamental que negocia la nueva propuesta legislativa sobre la representatividad de los sindicatos, no ha conseguido influir en el resultado: el Gobierno ha decidido unilateralmente un censo del 20 %, lo cual significa que el 20 % de los trabajadores montenegrinos deben formar parte de los sindicatos para cumplir los criterios de representatividad a escala nacional. Sin embargo, esos criterios también deberían recoger otros componentes, como la estructura territorial y sectorial y la capacidad para defender con eficacia los derechos de los trabajadores.

5.9 Los interlocutores sociales no participaron todo lo que hubiera sido oportuno en el cuestionario de la UE: sólo la Federación de Empresarios de Montenegro y la Cámara de Comercio estuvieron presentes dentro de los órganos de trabajo gubernamentales para responder al cuestionario. Según las instrucciones de la UE, debería haberse consultado a todos los interlocutores sociales pertinentes para los distintos apartados del cuestionario.

5.10 La Comisión gubernamental para la integración europea, que trabaja bajo la égida del Ministerio para la Integración Europea, coordina la administración estatal durante el proceso de integración del país en la UE. En este órgano sólo está representada la Cámara de Comercio y no figuran los interlocutores sociales.

5.11 **Es preciso desarrollar más la capacidad de los interlocutores sociales.** Son bienvenidas todas las formas de asistencia en todos los ámbitos. En este sentido, el CESE reconoce el papel de la OIE y la CIS a escala internacional y de BUSINESSEUROPE y la CES a escala europea. Están poniéndose en marcha muchos programas y proyectos integrados para reforzar la capacidad de las organizaciones de los interlocutores sociales y fomentar el diálogo social.

5.12 **El CESE también acoge con agrado la asistencia financiera y técnica prestada por la Comisión Europea** en el marco de su estrategia de ampliación y los recursos disponibles. La mayor participación de organizaciones de la sociedad civil incrementa la calidad de la democracia y contribuye a la reconciliación. La Comisión Europea, gracias a la puesta en práctica del Instrumento para la Sociedad Civil en el marco del IAP, ha financiado la creación de oficinas de apoyo técnico

en cada uno de los países beneficiarios, así como un número cada vez mayor de visitas breves a las instituciones de la UE y la participación de unas ochocientas personas en talleres en los Balcanes Occidentales y en Turquía.

6. El papel del Comité Económico y Social Europeo

6.1 La ampliación de la UE y los avances logrados por los países de los Balcanes Occidentales en el camino de la adhesión a la UE es una de las prioridades de las relaciones exteriores del CESE. La Sección Especializada de Relaciones Exteriores ha desarrollado instrumentos eficaces para lograr sus objetivos principales de ayudar a la sociedad civil de los Balcanes Occidentales y aumentar su capacidad para convertirse en interlocutor de los gobiernos en el proceso de adhesión a la UE.

6.2 El Grupo de contacto «Balcanes Occidentales» comenzó sus trabajos en octubre de 2004. Su ámbito geográfico engloba Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Kosovo (en virtud de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244/1999). Es el órgano permanente y específico del CESE para esta región en concreto.

6.3 **Se han celebrado dos foros de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales**, el primero en Bruselas (2006) y el segundo en Ljubljana (2008), que sirvieron para demostrar la voluntad de los interlocutores sociales de mantener contactos transfronterizos para debatir juntos sobre un futuro mejor. El tercer foro de la sociedad civil de los Balcanes Occidentales tendrá lugar en Bruselas los días 18 y 19 de mayo de 2010.

6.4 Los otros instrumentos más importantes para construir el puente entre la sociedad civil de la UE y la de los Balcanes Occidentales son los **comités consultivos mixtos (CCM)**. El **dictamen exploratorio del CESE de 2006 sobre la situación de la sociedad civil en los Balcanes Occidentales** ⁽³²⁾ ponía de relieve la postura del CESE, sus grandes conocimientos y sus considerables recursos humanos, y destacaba el papel de los CCM en todo el proceso de ampliación.

6.5 **Por esta razón, el CESE recomienda establecer un Comité Consultivo Mixto UE-Montenegro en cuanto se le otorgue a Montenegro estatus de país candidato a la adhesión a la UE.** Este CCM podrá permitir a las organizaciones de la sociedad civil de ambas partes mantener un diálogo más profundo y supervisar los avances del país en la vía de la adhesión a la UE.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

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

⁽³²⁾ DO C 195 de 18.5.2006, p. 88.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Educación para la inclusión: un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 18/04)

Ponente: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Mediante carta del 23 de julio de 2009, el Sr. D. Diego López Garrido, Secretario de Estado para la Unión Europea del Gobierno español, solicitó en nombre de la futura Presidencia española, al Comité Económico y Social Europeo, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Educación para la inclusión: un instrumento de lucha contra la pobreza y la exclusión social».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 13 votos en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra la decisión de dedicar el año 2010 a redoblar esfuerzos para eliminar la exclusión y la pobreza, y subraya la importancia de utilizar a la educación y a la formación como instrumentos eficaces para lograr estos objetivos. La educación es reconocida como un instrumento de gran importancia para la inclusión en la sociedad de quienes viven en la pobreza.

1.2 El hecho de que entre las prioridades de la «Estrategia de la UE para el 2020» esté el refuerzo de la educación como medio para combatir las desigualdades y la pobreza, y que el trío de presidencias rotatorias de la UE, España, Bélgica y Hungría, haya fijado entre sus objetivos el de «la Educación para todos y todas» permite proponer una serie de acciones tendentes a hacer de la educación y la formación instrumentos eficaces en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

1.3 La educación como derecho humano fundamental ha sido reconocida desde los inicios de la UE, y se han hecho ingentes y positivos esfuerzos para hacer de este derecho un bien público al alcance de todos/as. El CESE ha contribuido con un elevado número de dictámenes al respecto, en todos ellos se reconoce que el objetivo central de la educación sigue siendo la formación de ciudadanos/as libres, críticos/as, autónomos/as y capaces de contribuir al desarrollo de la sociedad en la que viven, con un alto nivel de competencias necesarias para hacer frente a los nuevos desafíos, en particular en el mundo del trabajo, pero también conscientes de que comparten valores y cultura y de que el mundo que habitan debe ser preservado para las generaciones futuras.

1.4 El CESE recomienda que a partir del concepto de educación para la inclusión la UE y los Estados miembros se obliguen a revisar las políticas educativas, los contenidos, enfoques y estructuras y la asignación de recursos, pero también que se haga una revisión y/o actualización de las políticas relacionadas con el empleo, los servicios públicos de calidad, la atención a las especificidades (niños/as, personas con necesidades especiales,

migrantes, etc.), y que en todas esas políticas se incluya la perspectiva de género. La educación inclusiva se puede desarrollar en múltiples contextos, formales y no formales, en las familias, en la comunidad y no hacer que todo el peso recaiga en la escuela. Lejos de ser una cuestión marginal o focalizada solo en los/as pobres debe estar abierta a todos los grupos sociales que la necesiten. Las razones por las que optamos por una educación inclusiva son:

- educativas, porque exige un sistema educativo de calidad que llegue a todos/as, desde la más temprana infancia,
- sociales, porque la educación debe contribuir al cambio de mentalidades, creando una sociedad sin exclusiones, prejuicios ni discriminaciones, y
- económicas, porque contribuye a aumentar la competitividad frente a los nuevos desafíos económicos y a las nuevas demandas del mercado de trabajo.

1.5 Desde hace muchos años se han venido desarrollando debates en la UE acerca del reconocimiento de los resultados de la educación no formal, esto es, aquella que se realiza fuera de los ámbitos educativos tradicionales, y que a la vez completa la educación formal proporcionando a las personas competencias prácticas, habilidades básicas o sociales y ejemplos de actitudes adecuadas y fomentando la ciudadanía activa. Si bien estos debates no han alcanzado aún acuerdos consensuados en el ámbito de la UE, la educación no formal está obteniendo un reconocimiento progresivo en el sentido de que habilita para el ingreso al mercado laboral. El CESE considera conveniente que la UE analice el estado de este tema a la luz de la educación para la inclusión, y en ese sentido recomienda:

- Reunir información sobre las disposiciones institucionales y técnicas existentes, y proponer el desarrollo de indicadores para medir los beneficios potenciales del reconocimiento de la educación no formal, y reunir pruebas sobre quiénes se benefician de la misma.

- Revisar los modelos de reconocimiento de los resultados de la educación no formal a fin de identificar los más igualitarios, efectivos y beneficiosos, en particular para las personas socialmente excluidas y asegurar la calidad de la educación suministrada.
- Alentar el intercambio de las experiencias exitosas entre los Estados Miembros.
- Involucrar en este proceso a los interlocutores sociales, a las organizaciones de la sociedad civil correspondientes y a los representantes de las instituciones educativas, tanto de la educación formal como de la educación no formal.

1.6 El CESE ha señalado en anteriores dictámenes que la enseñanza pública, de calidad, para todos y todas, es un instrumento promotor de igualdad y de inclusión social. En ese sentido, es esencial que todos aquellos/as que viven en situación de exclusión tengan acceso a una educación mayoritariamente pública⁽¹⁾, de calidad, que les abra las puertas del mercado laboral, y les permita desempeñar trabajos dignos y bien remunerados.

1.7 El CESE, por último, recomienda que las actividades posibles a desarrollar, sin perder de vista la coherencia con las prioridades políticas ya definidas, sirvan de motor, de impulso para compromisos más audaces y ambiciosos en esta materia y alcancen a las instituciones y los actores sociales más diversos.

1.8 La conferencia organizada por el CESE del 20 al 22 de mayo de 2010, en Florencia, sobre «La educación para luchar contra la exclusión social» se inscribe perfectamente en esta óptica. En efecto, se basará en un enfoque transversal y congregará a un gran número de agentes interesados en este ámbito.

2. Introducción

2.1 El derecho a la educación como derecho humano fundamental ha sido reconocido y está inscrito en todos los instrumentos que se ha dado, desde su nacimiento, la Unión Europea. Europa ha realizado ingentes y positivos esfuerzos para hacer de este Derecho un bien público al alcance de todos/as⁽²⁾. Sin embargo, sigue habiendo franjas de la población que se encuentran excluidas de sus beneficios, lo que profundiza situaciones de pobreza aún no erradicada. Los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeos han propuesto y aprobado importantes medidas tendentes a luchar contra la pobreza utilizando como instrumento para la inclusión una educación pública, de calidad, para todos y todas. En ese mismo sentido, la UE ha decidido que el 2010 sea el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza⁽³⁾.

(1) Véanse las «Directrices de la UNESCO sobre las políticas de inclusión en la educación», París 2009.

(2) Carta Europea de Derechos fundamentales (2000). Asimismo conviene mencionar la ratificación por los países europeos de todos los Tratados Internacionales relacionados con los DD. HH., en particular la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño/Niña (1989) y los Pactos Internacionales de Derechos económicos, sociales y culturales y de Derechos Civiles y Políticos (1966).

(3) DO C 224 de 30.8.2008, p. 106.

2.2 Asimismo, la inclusión social y la lucha contra la pobreza son parte integrante de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento y empleo. La coordinación de las políticas nacionales sobre la protección e inclusión social se realiza a través de un proceso de intercambio y aprendizaje, conocido como «Método abierto de coordinación» (MAC), que se aplica a los ámbitos que son competencia de los Estados miembros con objeto de lograr la convergencia entre las políticas nacionales para realizar algunos objetivos comunes. El MAC contribuye a la coordinación de las políticas sociales, en especial en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada.

2.3 Por otra parte, la educación y la formación son factores clave para mejorar el desarrollo económico y la cohesión social de nuestras sociedades. El fracaso de los objetivos de reducción de los niveles de pobreza y las consecuencias en términos de exclusión que pueden derivarse de la actual crisis económica, así como el crecimiento del desempleo refuerzan el interés por buscar instrumentos que permitan avanzar hacia el objetivo de la inclusión activa.

2.4 Entre las prioridades de la UE para la Estrategia 2020⁽⁴⁾, la primera es la de «Crear valor basando el crecimiento en el conocimiento». Se reconoce así que el conocimiento es el motor de un crecimiento duradero, y que son la educación, la investigación, la innovación y la creatividad las que hacen la diferencia. Las conclusiones de la Cumbre del Trabajo, celebrada en Praga, en mayo de 2009, siguen la misma dirección. En este sentido y ante la crisis económica actual, que ha producido un gran impacto sobre los/as trabajadores/as y las empresas, especialmente las PYME y considerando que el desempleo ha alcanzado tasas históricas, en valores cercanos al 20,2 %, con grandes diferencias entre los países de la UE, se hace necesario intensificar todas las acciones que contribuyan a crear empleo y que, a la vez, refuercen la igualdad entre los/as europeos/as, de manera muy destacada la política educativa.

2.5 La enseñanza pública, que es uno de los principales instrumentos promotores de igualdad, hoy día afronta nuevos y numerosos retos en un mundo cada vez más globalizado, y también más desigual, dividido y asimétrico. La integración escolar y social de todos/as los/as estudiantes es una prioridad para las autoridades públicas y para las organizaciones internacionales o regionales. La educación para la inclusión es un enfoque vinculado a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de todos/as los/as niños y niñas, los/as jóvenes y adultos, y, en particular, de aquellos sectores más afectados por la discriminación, la marginación, la pobreza o la exclusión social.

2.6 La educación y la formación pueden ser eficaces instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los jóvenes con menos oportunidades en la sociedad afrontan dificultades específicas, asociadas a su pertenencia a entornos desfavorecidos en el plano educativo, socioeconómico o geográfico, o porque viven con alguna discapacidad.

(4) COM(2009) 647 final de 24.11.2009. Documento de Trabajo de la Comisión - Consulta sobre la futura Estrategia «UE 2020».

2.7 Según los principios rectores de la Unesco para la educación inclusiva, ésta se considera un proceso destinado a tener en cuenta la diversidad de las necesidades de todo el estudiante y responder a ellas por medio de una participación creciente en el aprendizaje, la cultura y los valores de la comunidad, con el fin de reducir la exclusión social y la pobreza. La educación para la inclusión demanda la transformación de los contenidos, enfoques, estructuras y estrategias educativas, la consiguiente evolución de los sistemas de formación docente, la asignación de mayores recursos, con una visión que englobe a todos/as los/as estudiantes con la convicción de que es responsabilidad del sistema educativo general educar a todas las personas. La educación inclusiva tiene por objetivo aportar respuestas adecuadas a las diversas necesidades de aprendizaje de los grupos sociales y puede vehicularse a través de la educación formal y no formal.

2.8 Lejos de ser una cuestión marginal –es decir, ¿cómo integrar a determinados/as estudiantes en la enseñanza general?–, o focalizada sólo hacia los más pobres, el planteamiento de la educación inclusiva supone hacer evolucionar los sistemas educativos y los demás marcos de aprendizaje para adaptarlos a la diversidad de los/as estudiantes, transformándose en un potente instrumento en la lucha contra la pobreza. Debe permitir que tanto los enseñantes como los estudiantes se sientan cómodos con la diversidad y vean en ella, más que un problema, un reto y una posibilidad de enriquecimiento en el entorno del aprendizaje.

2.9 La aparición del desempleo masivo hace surgir situaciones inéditas de pobreza. En la actualidad ⁽⁵⁾, la crisis económica global no es más que una confirmación dolorosa de esta situación. La pobreza actual no se caracteriza solamente por la existencia de rentas insuficientes; puede manifestarse a través de accesos limitados o inexistentes a la salud, la educación, por un entorno peligroso, la supervivencia de discriminaciones y prejuicios y por la exclusión social. Un empleo, si no es un empleo de calidad, ya no constituye en sí mismo una protección suficiente contra la pobreza. Y la extrema pobreza está más extendida entre las mujeres que entre los hombres: en la Unión Europea, el riesgo de extrema pobreza es considerablemente más elevado para las mujeres en diecisiete de los Estados miembros. Las familias monoparentales cuya cabeza de familia es una mujer corren un riesgo mayor de caer en la pobreza. En un mundo donde el 60 % de la población vive sólo con el 6 % de los ingresos mundiales, donde el 50 % vive sólo con dos dólares diarios, y más de mil millones de personas tiene ingresos de menos de un dólar al día, Europa no puede convertirse en una fortaleza que ignora el contexto en el que vive.

2.10 Los fenómenos crecientes de pobreza urbana, el desplazamiento de población rural hacia zonas industriales, la migración masiva, representan un desafío para las políticas sociales de la región. El 16 % de la población europea según datos de Eurostat 2009, vive por debajo de los niveles de pobreza, uno/a de cada diez Europeos/as vive en un hogar en donde ningún miembro de la familia trabaja. En varios Estados Miembros, los niños/as están más expuestos a la pobreza que el resto de la población, se calcula que un 19 % (esto es 19 millones de

niños/as) se encuentran amenazados. Es imprescindible contribuir a romper el engranaje que lleva a tantos y tantas a la pobreza por medio de la creación de un entorno educativo estable y seguro, capaz de garantizar a todos/as los/as estudiantes el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, el desarrollo de sus capacidades y de oportunidades futuras.

3. Observaciones generales

3.1 La lucha contra la pobreza constituye un elemento fundamental de las políticas de inserción y de empleo de la UE, así como en los Estados Miembros. La lucha contra la pobreza, en otros tiempos considerada política de asistencia, se ha transformado en lucha contra la exclusión. No se trata ya sólo de preservar a la sociedad contra las consecuencias temidas de la pobreza, sino de garantizar sus derechos humanos a los individuos afectados por ella. En 2007, en el momento de decidir que el objetivo del año 2010 sería «la lucha contra la pobreza y la exclusión social», el Parlamento y el Consejo Europeos afirmaron que «*existen actualmente unos 78 millones de personas expuestas al riesgo de pobreza en la UE y esta cifra no deja de crecer. Ya que esta situación está en contradicción flagrante con los principales valores comunes de la Unión, se imponen medidas que asocien, a la vez, a la UE y a sus Estados miembros*».

3.2 Por otra parte, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron en el 2000 los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente destinados a reducir a la mitad la extrema pobreza. Tales objetivos – concretamente ocho – deberán alcanzarse antes de 2015. No obstante, en el marco económico actual se reconoce que será muy difícil conseguir que todos los objetivos se alcancen en los plazos previstos. La UE ha decidido precisamente dedicar el año 2010 a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, con la intención de redoblar sus esfuerzos en dirección a la consecución de dichos objetivos.

3.3 De forma reiterada el CESE ha mantenido una postura armonizada en torno a la sociedad del conocimiento, como uno de los instrumentos esenciales para alcanzar la plena integración de todos/as los/as ciudadanos, y no solo de una elite, y muy especialmente como uno de los medios para alcanzar los objetivos establecidos en la Cumbre de Lisboa.

3.4 El CESE recientemente ha considerado ⁽⁶⁾ que las personas con menos nivel educativo son las que tienen mayor riesgo de exclusión y que el derecho a la educación tiene que proporcionarles oportunidades para mejorar la calidad de sus vidas y su acceso al mercado laboral. Asimismo, hay que considerar que los cambios económicos, sociales y tecnológicos exigen un ajuste en el contenido de la formación, sobre todo si se pretende responder a las necesidades del mercado laboral. En este sentido el CESE propone un cambio en los estudios tanto escolares como universitarios, de forma que se puedan complementar, ante un hipotético abandono, con programas de formación profesional que puedan facilitar la incorporación al mercado laboral ⁽⁷⁾. Se trata de prevenir y reparar los daños provocados por la exclusión social.

⁽⁵⁾ Key Data on Education in Europe (Informe 2009 de la Comisión Europea sobre la educación en Europa); http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf.

⁽⁶⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 10.

⁽⁷⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 93.

3.5 Asimismo, el CESE ⁽⁸⁾ aprobó un Dictamen en el que se acogía favorablemente la Comunicación de la Comisión «Nuevas capacidades para nuevos empleos» y entre sus conclusiones, hay que destacar la demanda por «incrementar las capacidades en todos los niveles [como] la condición fundamental para una revitalización de la economía a corto plazo; constituye asimismo una condición crucial, a largo plazo, para el desarrollo, el aumento de la productividad, la competencia, el empleo, la igualdad de oportunidades y la cohesión social».

3.6 En todo caso, hay una cuestión ineludible, que es la de precisar el concepto de educación para la inclusión del que partimos, ya que, además de una estrategia, es un proceso que obliga a revisar no solo las políticas educativas, sino también las relacionadas con el empleo, el suministro de servicios públicos de calidad, la atención a la diversidad del universo a educar, en donde se encuentran: hombres y mujeres, niños/as, jóvenes y personas mayores, migrantes, desempleados/as, personas que viven con alguna discapacidad o con el VIH/SIDA, etc.). En definitiva, la educación para la inclusión tiene por objetivo final la eliminación de la exclusión en cualquiera de sus formas, ya sea a consecuencia de actitudes negativas o de la falta de valoración de la diversidad. Se puede desarrollar en múltiples contextos, formales y no formales, en las familias, en la comunidad, y no hacer que todo el peso recaiga en la escuela.

3.7 La educación no formal se basa muy a menudo en métodos de trabajo y formas pedagógicas participativos y no jerárquicos, a la vez que está estrechamente vinculada y es gestionada por organizaciones de la sociedad civil. Por su naturaleza y enfoque en sentido ascendente, la educación no formal ha resultado un instrumento eficaz para combatir la pobreza y la exclusión social. Por ello el CESE resalta el hecho de que la educación «no formal» puede tener un papel muy importante a la hora de ejecutar la Estrategia UE 2020.

3.8 El éxito del proceso de aprendizaje permanente se refuerza con la educación no formal que complementa y apoya la educación formal. Este vínculo puede desempeñar un papel importante para hacer que el aprendizaje sea más atractivo para los jóvenes y de este modo luchar contra el abandono escolar, introduciendo nuevos métodos de aprendizaje, facilitando las transiciones entre la educación formal y no formal y reconociendo las competencias ⁽⁹⁾.

3.9 La OCDE ha prestado especial atención a la educación informal con una serie de estudios y proyectos ⁽¹⁰⁾. No existen aún acuerdos generales sobre hasta dónde y cómo deben ser reconocidos los conocimientos adquiridos mediante una «educación no formal» y menos aún una «educación informal». Esto supone, entre otros aspectos, reconocer que otras partes interesadas, como las organizaciones de la sociedad civil, tienen la capacidad de enseñar fuera del sistema educativo formal y establecer unas normas de valoración para evaluar las competencias

adquiridas por esta vía. El reconocimiento de las competencias y habilidades así adquiridas se ha desarrollado a través de las estrategias de educación a lo largo de la vida en varios Estados miembros. En algunos de ellos se están analizando procedimientos para el reconocimiento legal de dichas capacidades y habilidades dentro del marco nacional de calificación existente, lo que facilita el proceso de ingreso en el mercado laboral. El CESE considera conveniente que la UE analice el estado de este tema a escala de los Estados miembros y recomienda el intercambio de experiencias y ejemplos positivos entre los Estados Miembros.

3.10 Un riesgo importante a evitar es que las estrategias educativas para la inclusión estén solo disponibles para los/as pobres, los inmigrantes, los que han desertado del sistema escolar por cualquier motivo. Esto aislará en lugar de integrar, de incluir, a los /as participantes. Una posible alternativa es dejar la puerta abierta de estos sistemas a otros grupos que puedan necesitarlos ⁽¹¹⁾. Por otra parte, la educación no formal no substituye a la formal, pero al reconocer el valor de los conocimientos adquiridos por esta vía, la complementa en tanto los/las beneficiarios/as de estas medidas quedan habilitados para reintegrarse, si lo desean y necesitan, en el «cursus» educativo formal.

3.11 El CESE considera fundamental que todos los/as excluidos/as tengan una educación mayoritariamente pública ⁽¹²⁾, de calidad, que les abra el acceso al mercado laboral, y les permita desempeñar trabajos dignos y bien remunerados. No es menos importante que esa educación transmita valores fundamentales de ciudadanía, de igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de activa participación democrática. El CESE apuesta por una educación que contribuya a la construcción personal y social y no sea vista sólo como una mera transmisión de habilidades y capacidades (concepción utilitaria de la educación). Una educación que dé como resultado seres humanos abiertos, críticos y capaces de participar activamente en sociedades cada vez más justas socialmente y más maduras políticamente.

3.12 El CESE considera que promover la inclusión en la educación significa acrecentar la capacidad de análisis crítico, y contribuye a mejorar los marcos educativos y sociales de los educandos para hacer frente a las nuevas demandas del mercado de trabajo y de la sociedad. En definitiva, vincular la educación a la inclusión social supone relacionarla con los objetivos de desarrollo de la sociedad y de los espacios territoriales, en la que se efectúa. De esta forma la educación servirá de instrumento para la eliminación progresiva de la pobreza.

3.13 En resumen, las razones por las que hay que optar por una educación inclusiva son:

— Educativas: la exigencia de que el sistema educativo llegue a todos («meta de educación para todos en 2015») supone que dicho sistema se abra a la diversidad del universo a educar.

⁽⁸⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 74.

⁽⁹⁾ DO C 151 de 17.6.2008, p. 45 y DO C 318 de 23.12.2009, p. 113.

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, «Recognition of non-formal and informal learning in OECD countries: A very good idea in jeopardy?» Lifelong Learning in Europe, Patrick Werquin, París, 2008.

⁽¹¹⁾ OCDE, *Beyond Rethoric: Adult learning policies and practices*. París, 2003 y *Promoting Adult learning*, París, 2005.

⁽¹²⁾ Véanse las «Directrices de la UNESCO sobre las políticas de inclusión en la educación», París 2009.

- Sociales: la educación puede y debe contribuir al cambio de mentalidades, ayudando a la construcción de sociedades sin discriminación ni prejuicios, en donde todos los habitantes puedan ejercer sus derechos fundamentales.
- Económicas: una educación inclusiva contribuirá a aumentar la competitividad real de las sociedades, frente a los nuevos desafíos económicos. Una competitividad basada en el buen hacer y no en la competencia desleal. La inclusión y la calidad se refuerzan mutuamente.

4. Objetivos específicos

4.1 El Año europeo de lucha contra la pobreza tiene cuatro objetivos específicos:

- **reconocimiento:** se tratará de reconocer el derecho de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social a vivir con dignidad y a desempeñar una función en la sociedad;
- **adhesión:** el Año tendrá por objeto también aumentar la adhesión de la opinión pública a las políticas y acciones de inclusión social, insistiendo en la responsabilidad de todos y todas para afrontar la pobreza y la marginación;
- **cohesión:** buscará promover una sociedad más cohesionada, sensibilizando sobre las ventajas que tiene para todos una sociedad en la que se erradique la pobreza y nadie esté condenado a la marginación;
- **compromiso:** por último, el Año tendrá por objeto reiterar el firme compromiso político de la UE respecto a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, y promover dicho compromiso en todos los niveles de gobernanza.

4.2 Los temas privilegiados por el Año serán los siguientes:

- a) la pobreza infantil y la transmisión de la pobreza de una generación a otra;
- b) un mercado laboral que propicie la inclusión;

- c) la falta de acceso a la educación y la formación;
- d) la dimensión de género de la pobreza;
- e) el acceso a los servicios básicos;
- f) la superación de la discriminación y el fomento de la integración de los inmigrantes y la inclusión social y laboral de las minorías étnicas;
- g) el estudio de las necesidades de las personas con discapacidad y de los demás grupos vulnerables.

4.3 En Europa, por consiguiente, el año 2010 brinda una ocasión única de sensibilizar y movilizar a una opinión pública muy amplia y diversificada en el tema de la lucha contra la pobreza y el papel que puede desempeñar la educación, con el fin de avanzar hacia la eliminación de la pobreza. Sólo podrá realizarse tal ambición si el mensaje transmitido es fuerte y claro, y no múltiple y difuso. Por ello, el CESE propone que las actividades se articulen en torno a un eje central: «La educación para la inclusión: un potente instrumento de lucha contra la pobreza. Por una Europa sin exclusión social».

4.4 El Gobierno español asume la Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010. España ha mostrado durante los últimos años un interés particular por lo que constituye la temática de la lucha contra la pobreza, la eliminación de la exclusión social y la educación inclusiva. Su turno de Presidencia abre el Año Europeo consagrado a este asunto. La apertura se efectuó en Madrid el 21 de enero de 2010 y a finales de junio se celebrará el Consejo Europeo habitual en el que España pasará la Presidencia rotatoria a Bélgica. El interés y el compromiso asumido por España en el tema de la «Educación para todos y todas» parece una excelente oportunidad para desarrollar toda una serie de actividades encaminadas a que este año deje huellas vivas, decisiones políticas que nos acerquen al objetivo deseado, la eliminación de la pobreza y la exclusión social.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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:

Punto 1.5

«La educación “no formal” es una nueva forma de educación que en ciertos países ha sido utilizada a gran escala por empresarios, sindicatos y por la sociedad civil en general durante muchas generaciones. Por sus modalidades pedagógicas y métodos de trabajo participativos ha sido un instrumento muy eficaz en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Por ello el CESE resalta el hecho de que, para ejecutar la Estrategia UE 2020 sobre el crecimiento integrador, la educación “no formal” puede tener un papel muy importante como complemento de la educación formal.»

Resultado de la votación:

A favor: 44

En contra: 61

Abstenciones: 14

Punto 3.7

«La educación “no formal” es una forma de educación reconocida en ciertos países para integrar mejor a las personas en la vida social y laboral. Ha sido utilizada a gran escala por empresarios, sindicatos y por las organizaciones de la sociedad civil durante muchas generaciones. La educación “no formal” se basa muy a menudo en métodos de trabajo y formas pedagógicas participativos y no jerárquicos, a la vez que está estrechamente vinculada y es gestionada por organizaciones de la sociedad civil. Por su naturaleza y enfoque en sentido ascendente, la educación “no formal” ha resultado un instrumento eficaz para combatir la pobreza y la exclusión social. Por ello el CESE resalta el hecho de que la educación “no formal” puede tener un papel muy importante a la hora de ejecutar la Estrategia UE 2020.»

Resultado de la votación:

A favor: 37

En contra: 73

Abstenciones: 10

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acceso al crédito para los consumidores y las familias: prácticas abusivas» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 18/05)

Ponente: **Mario CAMPLI**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Acceso al crédito para los consumidores y las familias: prácticas abusivas».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera estratégica la creación de un marco reglamentario único, transparente y completo en materia de acceso al crédito.

1.2 El CESE solicita a la Comisión Europea que estudie el mejor modo de acabar con las lagunas del marco reglamentario actual, con especial atención a los productos crediticios ofrecidos, las prácticas de publicidad engañosa, la transparencia de las condiciones, los intermediarios del crédito, las asimetrías de la información y la educación financiera de las partes interesadas.

1.3 El CESE invita a los Estados miembros a instituir la autoridad supervisora de las prácticas comerciales desleales, con competencias específicas en el ámbito del crédito.

1.4 El CESE recomienda ampliar el sistema europeo de alerta rápida (RAPEX) a la comercialización de productos financieros y crediticios tóxicos en el mercado financiero y crediticio europeo.

1.5 El CESE invita a la Comisión Europea y a los Estados miembros a analizar con más profundidad los fenómenos de las prácticas ilegales y delictivas en el ámbito del crédito, con especial atención a las prácticas abusivas y usureras y a iniciativas específicas en el espacio europeo de justicia.

1.6 El CESE recomienda definir una norma específica europea que abarque los distintos tipos de intermediarios crediticios en la que se detallen las definiciones, requisitos y obligaciones de actuación, con independencia del producto comercializado y de que la actividad crediticia desarrollada sea de naturaleza principal o secundaria.

1.7 El CESE recomienda una norma específica para la supervisión de las actividades, prácticas y actuaciones de quienes desarrollan la actividad de intermediación junto con otras actividades de diversa índole, como los agentes comerciales.

1.8 El CESE pide que los requisitos para el registro de los distintos intermediarios financieros y crediticios en una red europea de registros nacionales se definan en referencia a una norma operativa europea de profesionalidad, prudencia y ética que, además, incluya disposiciones comunitarias de exclusión de determinados sujetos por conductas que perjudiquen a los consumidores o supongan prácticas abusivas o ilegales.

1.9 El CESE considera importante estudiar la posibilidad de hacer extensivas, con las correspondientes modificaciones y adaptaciones, a los productos financieros y crediticios las normas comunitarias en materia de responsabilidad establecidas en la Directiva 85/374/CEE y en sus modificaciones posteriores.

1.10 El CESE recomienda introducir en el mercado europeo gamas apropiadas de productos crediticios «certificados» o «estandarizados» que complementen la oferta actual, para promover mayor transparencia y una competencia leal tanto por lo que se refiere a las prácticas como a los productos de la oferta de créditos al consumo.

1.11 El CESE considera indispensable una campaña europea de información y formación de los consumidores, de las asociaciones de consumidores y de los profesionales que les asesoran en cuanto a los derechos adquiridos de los consumidores en cuestiones de créditos y servicios financieros, además de potenciar las redes europeas de mecanismos judiciales y extrajudiciales para la resolución de conflictos (Modalidades alternativas de solución de conflictos, ADR) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sistema FIN-NET (*Financial Dispute Resolution Network*).

1.12 El CESE considera importante crear y promover, en cooperación con las autoridades públicas, redes de la sociedad civil para el estudio, la asistencia y la supervisión de situaciones de exclusión social y de pobreza asociadas al crédito y sobreendeudamiento.

1.13 El CESE recomienda, en particular, introducir en el ámbito europeo unos procedimientos comunes para las situaciones de sobreendeudamiento que sienten las bases para acciones públicas de asistencia y rescate de las personas afectadas.

1.14 El CESE recomienda que la Comisión realice un estudio oficial para comprobar las posibilidades y las modalidades de introducción de disposiciones europeas completas sobre la usura y estudiar a fondo los principios o elementos básicos comunes, útiles para la fijación de una horquilla europea de tipos de interés dentro de la cual se pueda determinar una situación de usura.

1.15 El CESE recomienda la introducción de procedimientos comunes para la promoción de sistemas nacionales de lucha contra la usura, coordinados a partir de un marco normativo europeo.

1.16 El CESE pide que la emisión de tarjetas de crédito esté sujeta a una reglamentación comunitaria estricta para evitar comportamientos abusivos y que fomenten el sobreendeudamiento, haciendo obligatorios acuerdos entre los titulares y los emisores de tarjetas de crédito sobre los límites del crédito.

1.17 La reglamentación comunitaria debe garantizar en toda la UE una protección completa y transparente de la utilización de los datos facilitados por el cliente, especialmente en las transacciones a través de Internet.

1.18 El CESE considera estratégica la información y educación de los consumidores, también con formas y prácticas educativas desde la enseñanza básica, por lo que recomienda fomentar y desarrollar las iniciativas de la sociedad civil en materia de información transparente y comprensible.

1.19 El CESE recomienda, por último, adelantar la fecha de verificación de la eficacia de la Directiva 2008/48/CE (la primera está prevista el 12 de junio de 2013) y reducir los períodos de verificación de cinco a tres años.

2. Introducción

2.1 Ante la crisis financiera mundial, la atención se ha centrado, en un primer momento, en el modo de devolver la estabilidad y la liquidez a los mercados financieros y, posteriormente, en el modo de reforzar la estabilidad y renovar la estructura normativa para evitar en el futuro nuevas caídas del mercado.

2.2 Aunque la acción continúa y ha de intensificarse, el CESE está convencido de que ahora es preciso centrar todas las energías en el objetivo de recuperar la confianza de los ciudadanos europeos en el sistema financiero y tranquilizarles en cuanto a las diversas formas de acceder al crédito.

2.3 La crisis financiera ha dado lugar a la consiguiente crisis económica que está generando graves pérdidas de puestos de trabajo, actividad económica e ingresos individuales y familiares.

2.4 En tal contexto se produce un aumento de las situaciones de *exclusión social y financiera, así como de la pobreza* (2).

2.5 Para los consumidores y las familias, el crédito es un instrumento importante que les permite hacer frente a compras indispensables para una vida normal y ordenada. En este sentido, el acceso al crédito, con un coste razonable, es un instrumento esencial para la inclusión social.

2.6 No obstante, el crédito no debe considerarse ni presentarse como sustituto ni como complemento de los ingresos de los consumidores y las familias.

2.7 El mayor reto de la política económica, fiscal y social es garantizar el acceso responsable al crédito, sin crear situaciones de dependencia.

2.8 Para conseguir este objetivo es necesario un marco normativo que impida actividades irresponsables de concesión y aceptación de préstamos, así como contrastar todos los casos de diferencia de información entre proveedores y consumidores.

3. Objeto del dictamen

3.1 El presente dictamen se ocupa de las situaciones de abuso en el marco de la oferta de crédito, así como de las situaciones ilegales que viven los consumidores y que contribuyen a agravar los casos de exclusión social y de pobreza. No trata cuestiones específicas que han sido objeto de otros dictámenes del CESE.

3.2 Por tanto, el dictamen pretende examinar el actual marco normativo para reconocer las lagunas que permiten que se produzcan esas situaciones de abuso y sugerir posibles soluciones a las autoridades públicas europeas y nacionales. Por otra parte, el dictamen desea también acometer un primer examen de los fenómenos ilegales que, por el momento, quedan fuera del marco normativo: se trata de fenómenos poco conocidos y difíciles de resolver, relacionados entre sí y a menudo derivados de las prácticas abusivas. El dictamen aspira, por tanto, a definir el posible papel de la sociedad civil en la solución de los problemas detectados.

(2) Véanse la segunda evaluación conjunta del Comité de Protección Social y de la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y de las respuestas políticas (SPC/2009/11/13 final); la encuesta del Eurobarómetro sobre la pobreza y la exclusión social (2010 Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social); y la Comunicación de la Comisión - Informe conjunto sobre protección e inclusión social (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es>).

3.3 En una audiencia pública reciente ⁽³⁾, la Comisión afirmó que la crisis financiera ha puesto de manifiesto los daños que las prácticas irresponsables en la concesión y suscripción de préstamos pueden suponer para los consumidores y las entidades crediticias, así como para el sistema financiero y la economía en general. La Comisión declaró también la determinación de aprender de los posibles errores para garantizar que las actividades de concesión y suscripción de préstamos se lleven a cabo de forma responsable (Sr. McCreevy, Comisario responsable del mercado interior). En esta misma audiencia, la Comisión afirmó que es nuestro deber estar atentos a los mecanismos viciados que han generado las actividades irresponsables de concesión y suscripción de préstamos, causantes de daños financieros a un gran número de ciudadanos (Sra. Kuneva, Comisaria responsable de la protección del consumidor).

3.4 Así pues, el objetivo último del dictamen es también contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado único estudiando si hay soluciones viables a escala comunitaria y también en los Estados miembros, aunque siempre dentro de un marco común. El CESE cree, de hecho, que los problemas de dimensión supranacional precisan de respuestas al mismo nivel, a fin de evitar la fragmentación del mercado único.

4. El marco reglamentario actual: lagunas y perspectivas de acción

4.1 Por lo que se refiere a los contratos de crédito al consumo, el principal acto legislativo a nivel europeo está representado por la Directiva 2008/48/CE (CCD). Se trata de una reglamentación de armonización máxima: es decir, los Estados miembros no pueden mantener ni introducir regulaciones nacionales divergentes, ni aunque protegiesen más a los consumidores. La Directiva establece el marco general de los derechos de los consumidores en el ámbito del crédito al consumo, aunque no se aplica al crédito hipotecario.

4.2 Como complemento de esta norma, la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas hacia los consumidores, establece un marco general de definiciones y sanciones de dichas prácticas. Por lo que respecta a los servicios financieros, se les aplica una reglamentación de armonización mínima, que permite a los Estados miembros introducir normas más restrictivas o más rigurosas para la protección de los consumidores.

4.3 No existe reglamentación europea para el crédito hipotecario: las normativas nacionales varían en función de las diferentes culturas y de los distintos mercados domésticos. No obstante, existe un código europeo de buenas prácticas sobre la información precontractual que debe facilitarse a los consumidores, así como una ficha europea de información normalizada para el consumidor (ESIS). No obstante, el código sólo es un instrumento voluntario y su aplicación es muy limitada.

4.4 El CESE reconoce que la normativa actual permite una serie de posibles soluciones para afrontar las conductas abusivas en la concesión de créditos. No obstante, a escala europea sigue habiendo lagunas que deben desaparecer. Las autoridades nacionales y europeas tienen aún mucho trabajo que hacer, también en lo que se refiere a la aplicación y a los regímenes de sanciones.

4.5 Por otra parte, el CESE observa que la crisis financiera ha alcanzado tales dimensiones a causa, entre otras cosas, de las presiones comerciales a que se ven sometidos los trabajadores del sector crediticio y financiero. La imposición de unos objetivos de ventas cada vez más ambiciosos, sin valorar que los productos respondieran al perfil del consumidor, hizo que el mal de los productos tóxicos se extendiera a las empresas, los consumidores y, en algunos casos, a los entes municipales.

4.6 El CESE cree que tal fenómeno se ha producido también debido a los sistemas de incentivos y bonificaciones para los altos directivos que, en ocasiones, han visto cómo sus sueldos aumentaban de forma exagerada. De hecho, se ha alcanzado una diferencia de 1 a 400 entre el salario anual de un trabajador y el que recibe un directivo de una gran entidad financiera. A pesar de todos los esfuerzos y las declaraciones solemnes de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE, el CESE constata que aún no se han tomado medidas eficaces y concretas contra estos problemas.

4.7 Ante todo, en el marco normativo actual para los contratos de crédito no existe ninguna obligación de adecuar la oferta a las necesidades de los consumidores. La Directiva 2008/48/CE (art. 8) establece oportunamente la obligación de valorar la solvencia del consumidor. El artículo 5, apartado 6, sólo estipula que los prestamistas faciliten al consumidor las explicaciones adecuadas para que éste pueda evaluar si el contrato de crédito propuesto se ajusta a sus necesidades y a su situación financiera, si fuera preciso explicando la información precontractual, las características esenciales de los productos propuestos y los efectos específicos que pueden tener para el consumidor; asimismo, deja a los Estados miembros un cierto margen en la aplicación práctica, pero no contiene normas sobre la adecuación del producto a sus necesidades.

4.8 Esta falta de regulación ha permitido situaciones de abuso en las que los productos que se ofrecen a los consumidores resultan en ocasiones inadecuados a sus necesidades. Éste es el caso cuando se ofrece un solo tipo de crédito o cuando se ofrecen de forma indiscriminada tarjetas de crédito o débito para la compra de productos en determinados grandes almacenes (agentes comerciales).

4.9 En este sentido, el CESE subraya la necesidad de establecer una diferenciación clara entre la oferta de tarjetas de crédito y la de productos comerciales o prácticas que se orienten a la adquisición de éstos.

4.10 Por lo que se refiere a las informaciones publicitarias, se observa que en la reglamentación actual, aunque se recogen las obligaciones relativas a las informaciones básicas necesarias para la suscripción de contratos de crédito (Directiva 2008/48/CE, art. 4 y ss.), no se contemplan obligaciones específicas sobre las prácticas engañosas y agresivas o que pudieran inducir al endeudamiento ⁽⁴⁾.

4.11 El CESE es consciente de que en una economía de mercado corresponde a éste encontrar el equilibrio cuantitativo y cualitativo entre la oferta y la demanda. Sin embargo, cuando el mercado no es capaz de encontrar soluciones adecuadas, tienen que intervenir las autoridades públicas, a las que corresponde la responsabilidad de garantizar respuestas adecuadas a las necesidades sociales.

⁽³⁾ Audiencia pública sobre el tema «Responsible lending & borrowing», Bruselas, 3 de septiembre de 2009.

⁽⁴⁾ En la Directiva 2005/29/CE puede encontrarse una buena definición de acciones engañosas (art. 6) y agresivas (art. 8), en este caso en relación con las prácticas comerciales desleales de las empresas hacia los consumidores.

4.12 El CESE piensa que una respuesta podría ser la introducción en el mercado europeo de gamas apropiadas de productos crediticios «certificados» o «estandarizados», unos productos que podrían completar la oferta disponible. De esta forma, los consumidores podrían encontrar más fácilmente el producto más conveniente y adaptado a sus necesidades ⁽⁵⁾.

4.13 Así pues, el CESE considera necesario que la Comisión estudie más a fondo el fundamento jurídico para introducir mayor transparencia en el mercado europeo con productos crediticios «certificados» o «estandarizados» y para poner en marcha un sistema europeo de alerta rápida con el que detectar la introducción en el mercado financiero y crediticio europeo de productos financieros y crediticios tóxicos.

4.14 Desde otro punto de vista, sería importante revisar la responsabilidad de los proveedores de crédito, a fin de limitar los productos inadecuados para las necesidades de los consumidores. Para ello se considera necesario introducir procedimientos comunes de ámbito europeo para las situaciones de sobreendeudamiento que sirvan de base para acciones públicas de asistencia y ayuda a las personas que se encuentren en situación de sobreendeudamiento a consecuencia de las prácticas abusivas seguidas por los proveedores.

4.15 Otra situación no cubierta por la legislación europea es la usura. En algunos Estados miembros (España, Francia, Italia y Portugal), la usura está regulada, pero no ocurre lo mismo en todos los países.

4.16 Además, estudios recientes ⁽⁶⁾ han demostrado que la regulación de la usura puede tener efectos positivos en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, así como en la lucha contra las prácticas abusivas.

4.17 El CESE cree que la Comisión debería llevar a cabo un estudio oficial para comprobar las posibilidades y las modalidades de introducción de disposiciones europeas completas sobre la usura. En concreto, el CESE considera conveniente analizar la determinación de los principios o elementos básicos comunes, útiles para fijar una horquilla europea de tipos de interés dentro de la cual se pueda dar una situación de usura.

4.18 A fin de reforzar y valorizar las experiencias plurianuales llevadas a cabo en algunos Estados miembros, el CESE considera útil elaborar un marco normativo europeo para la promoción de sistemas nacionales de lucha contra la usura y la asistencia a las víctimas de esta práctica.

4.19 El CESE cree que la mayoría de las situaciones de abuso en el campo del crédito se producen en las relaciones entre intermediarios crediticios y consumidores.

⁽⁵⁾ Véanse al respecto ISO 22222 (*Personal financial planning*, 2005); UNI-ISO (Planificación financiera, económica y patrimonial personal, 2008); AENOR-UNE 165001 (Ética. *Requisitos de los productos financieros socialmente responsables*, 2009); y ECO/266 «Productos financieros socialmente responsables».

⁽⁶⁾ Véase *Usura* – Informe final del Observatorio socioeconómico sobre la delincuencia, Consejo Nacional de Economía y Trabajo, Roma 2008.

4.20 En este sentido, el PE ha pedido un marco comunitario ⁽⁷⁾ para aclarar y armonizar la responsabilidad y las obligaciones de los intermediarios crediticios basado en el principio «misma actividad, mismos riesgos, mismas normas». El objetivo es garantizar la protección de los consumidores y evitar prácticas de venta poco transparentes y la publicidad engañosa, que perjudican particularmente a los grupos de consumidores más vulnerables y menos informados. El CESE comparte este punto de vista y cree que podría servir para renovar el mercado de la oferta y combatir con más fuerza los abusos, la intermediación crediticia irresponsable y la intermediación delictiva de los usuarios.

4.21 El CESE cree que sería posible garantizar la transparencia, la fiabilidad y la profesionalidad mediante la creación de un registro de intermediarios crediticios. Este registro contaría con unos criterios vinculantes para la inscripción y estaría controlado por organismos constituidos por las asociaciones profesionales de bancos, intermediarios y mediadores financieros y asociaciones de consumidores, bajo el control de la autoridad supervisora, que deberían indicar la causa de la suspensión, cancelación o exclusión y la responsabilidad solidaria en caso de daños comprobados en un tribunal.

4.22 Operaciones como ofrecer créditos a los jóvenes a través de SMS, los créditos «fáciles» que se conceden por teléfono, los créditos como anticipo del sueldo o la oferta indiscriminada de tarjetas de crédito o débito ocultan prácticas abusivas que deben atacarse con todos los medios. En tales situaciones, la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales ofrece diversas soluciones posibles para los problemas derivados de una oferta irresponsable de crédito, soluciones que podrían adaptarse y adoptarse en la reglamentación relativa a los contratos de créditos al consumo.

4.22.1 El CESE pide que las entidades financieras que emiten tarjetas de crédito estén sujetas a una reglamentación estricta (ofertas promocionales, límite máximo de endeudamiento total, edad del titular potencial, transparencia de los extractos) para evitar comportamientos abusivos y que fomenten el sobreendeudamiento.

4.22.2 En especial, el límite de crédito de estas tarjetas debería fijarse mediante un acuerdo con el titular. Todo incremento posterior de dicho límite sólo debería realizarse tras un acuerdo explícito entre los titulares y los emisores de tarjetas de crédito.

4.23 Sin embargo, para que la legislación sea eficaz, es preciso aplicarla de modo más estricto ⁽⁸⁾. El CESE, visto que la nueva situación ha surgido a consecuencia de la crisis financiera mundial, recoge la exigencia de adelantar la fecha de verificación de la eficacia de la Directiva 2008/48/CE (la primera está prevista el 12 de junio de 2013) y reducir los períodos de verificación de cinco a tres años. En el ámbito de las prácticas comerciales desleales en la oferta de crédito en particular, para el CESE es importante que se establezca en los Estados miembros una autoridad de control del mercado, con competencias y recursos técnicos adecuados y específicos para esta cuestión.

⁽⁷⁾ Resolución del PE de 5.6.2008: Investigación en el sector de la banca minorista.

⁽⁸⁾ Los Estados miembros deben aplicar la reglamentación comunitaria antes del 12 de junio de 2010.

4.23.1 En particular, el CESE pide un cuadro reglamentario reforzado para garantizar una protección completa y transparente de la utilización de los datos facilitados por el cliente, especialmente los suministrados en las transacciones a través de Internet y el correo electrónico.

4.24 En opinión del CESE, en el caso del crédito hipotecario es preciso estudiar la opción de ampliar a los intermediarios de créditos hipotecarios, siempre con las cautelas que ya ha señalado en dictámenes anteriores sobre este asunto ⁽⁹⁾, el ámbito de aplicación obligatoria de la ficha europea de información normalizada (ESIS) y de las indicaciones sobre los tipos de interés, como establece la Directiva sobre el crédito al consumo, a fin de lograr una mayor integración del mercado europeo de los créditos hipotecarios y una protección global de los consumidores y de las familias.

4.25 Por lo que se refiere al asesoramiento en materia de crédito al consumo, el CESE es partidario de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de consumidores, para desarrollar las actividades de consultoría que permitan a los que acceden al crédito tener una opinión objetiva, transparente y profesional sobre la adecuación de los productos que se ofrecen a sus necesidades específicas.

4.26 El CESE considera que la actividad de consultor de crédito debería estar regulada, a fin de garantizar, sobre todo, un nivel elevado de transparencia e independencia tanto de los proveedores como de los intermediarios.

4.27 Para hacer frente a todos estos problemas, el CESE cree necesario un marco reglamentario unitario, armonizado y homogéneo para toda la Unión Europea, con unos principios y normas aplicables a todos los productos crediticios.

5. Prácticas abusivas e ilegales en el ámbito del crédito

5.1 El CESE cree que, paralelamente, deberían abordarse los problemas de ese amplio mundo que se esconde tras las sociedades ficticias de intermediación y servicios financieros, responsables de las prácticas abusivas y usureras, asociadas a prácticas delictivas por los tipos de interés aplicados y por las extorsiones. Sin pretender una enumeración exhaustiva ni completa, se mencionan los casos de:

- préstamos irregulares a consumidores y familias que atraviesan dificultades y se han endeudado más allá del límite;
- préstamos concedidos con el fin de arruinar al cliente, en acciones propias de organizaciones delictivas, como las que practican la usura.

5.2 El crédito irregular puede revestir distintas formas:

- anticipos de dinero u otros servicios «no registrados», lucrándose lo más posible según las posibilidades de liquidez del individuo y prolongando los anticipos cuanto sea posible;

- financiación irregular, en la que el prestamista se beneficia del incumplimiento de los códigos deontológicos, de la aplicación de cláusulas abusivas, de la falta de transparencia de las condiciones y de una presión cada vez mayor por las garantías exigidas;

- préstamos que normalmente suponen un ejercicio abusivo de la actividad extrabancaria;

- préstamos en condiciones indudables de usura, con diversas modalidades delictivas y en contextos determinados.

5.3 El CESE opina que el potencial de incremento de los casos de crédito irregular se basa en que muchas familias y consumidores se encuentran en situación de exclusión del mercado normal de los créditos, a causa, a veces, de la concesión irresponsable de un crédito, que les ha llevado a una situación de dependencia y de vulnerabilidad extrema.

5.4 El CESE reconoce que los problemas derivados de los bajos ingresos de las familias y de las distintas formas de incitación al consumo —que, junto con otras causas, explican la fragilidad que acerca a consumidores y familias a las prácticas de préstamos ilegales y a los mercados paralelos del dinero— no pueden resolverse exclusivamente con una regulación del crédito.

5.5 Por otra parte, las prácticas abusivas e ilegales en el sector crediticio suelen revestir un carácter delictivo y, en consecuencia, deberían regularse en el espacio europeo de justicia con iniciativas específicas de índole penal que deberían ser aplicadas por las fuerzas del orden. La aplicación plena en toda la Unión de las sentencias nacionales sobre embargo de bienes procedentes de la usura y de la extorsión criminal podría aportar una contribución significativa a la lucha contra tales actividades ⁽¹⁰⁾.

5.6 El CESE observa que en algunos territorios de la Unión no existen datos suficientes al respecto para conocer bien el fenómeno a escala europea y en todas sus vertientes cualitativas y cuantitativas. Por tanto, sugiere a la Comisión que analice de forma detallada y comparable estas situaciones, en colaboración con los Estados miembros.

6. El papel de la sociedad civil

6.1 La sociedad civil, en especial las asociaciones de consumidores y las organizaciones caritativas, ha de desempeñar un papel importante a la hora de determinar, estudiar y vigilar los problemas derivados de las prácticas abusivas e ilegales en la concesión de créditos a consumidores y familias.

⁽¹⁰⁾ «Ante unos fenómenos que ya son globales, los gobiernos y las instituciones pueden seguir actuando como si no ocurriera nada o buscar respuestas meramente nacionales. Pero si toman nota del impulso dado a la búsqueda de prófugos con la instauración de la «euroorden», se avanzaría con coherencia y agilidad en el camino de definir un instrumento de investigación y enjuiciamiento común y un Derecho penal mínimo compartido por todos los Estados miembros partiendo de la indemnización por un delito de asociación mafiosa» (véase F. Forgione, *Mafia export*, 2009, Milán).

⁽⁹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 18 y DO C 65 de 17.3.2006, p. 13.

6.2 Así pues, el CESE cree importante crear y promover, en cooperación con las autoridades públicas, redes de la sociedad civil para el estudio, la asistencia y la supervisión de situaciones de exclusión social y de pobreza asociadas al crédito y sobreendeudamiento. Estas redes tienen un cometido esencial como punto de intercambio de información y buenas prácticas, y también como parte del sistema armonizado de reclamaciones.

6.3 El CESE observa que ya se siguen buenas prácticas en esta materia, como el «crédito social acompañado» o la Red Europea de Inclusión Financiera (EFIN), y que estas buenas prácticas deben estimularse y reproducirse en toda la Unión.

6.4 El CESE considera que la información y la educación de los consumidores, también con formas y prácticas educativas desde la enseñanza básica, es un ámbito en el que sobresalen las iniciativas de los Estados miembros y de la sociedad civil ⁽¹¹⁾. Se trata de acciones importantes para desarrollar una educación financiera a nivel europeo en toda la Unión.

6.5 El CESE cree importante fomentar y desarrollar estas actividades, aunque insiste en que la información sobre los productos es deber de los proveedores de créditos y en que la educación es un deber de las autoridades públicas. Asimismo, el CESE opina que las iniciativas de la sociedad civil en materia de información transparente y comprensible y de educación serán eficaces si sirven de complemento a un marco regulador único y exhaustivo.

6.6 En la audiencia pública que organizó el CESE en Bruselas el 28 de enero de 2010, con la participación de representantes cualificados de la sociedad civil a nivel nacional y europeo, se destacó la necesidad de poner bajo control europeo el fenómeno de las prácticas abusivas e ilegales, tanto por lo que se refiere a los aspectos reglamentarios y de asistencia a las víctimas como a las políticas de educación, formación e información de todas las partes interesadas.

6.7 Para estimular una economía social de mercado en el sector crediticio, el CESE considera importante crear y desarrollar empresas de economía social, como las cooperativas ⁽¹²⁾. Las autoridades públicas son igualmente responsables de apoyar y promover la creación y el funcionamiento de este tipo de empresas ⁽¹³⁾.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹¹⁾ UNI (Propuesta de norma para la educación financiera de los ciudadanos – Requisitos del servicio), enero de 2010.

⁽¹²⁾ Véase «Capacidad de resistencia del modelo empresarial cooperativo en tiempos de crisis», OIT, 2009.

⁽¹³⁾ Véase DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estatuto de la Fundación Europea» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 18/06)

Ponente: **Mall HELLAM**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el

Estatuto de la Fundación Europea.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Recomendaciones generales y conclusiones

1.1 El presente dictamen de iniciativa expone algunas reflexiones y propuestas para la creación de un Estatuto Europeo que se adapte a las fundaciones, a la vez que propone las directrices por las que se podría regir este estatuto.

1.2 El análisis de las necesidades y oportunidades confirma que es preciso formular un proyecto de legislación empresarial para las fundaciones en Europa, a fin de ofrecerles un instrumento adaptado que facilite sus actividades en el mercado interior. Tanto un reciente estudio ⁽¹⁾ como distintos agentes del sector ⁽²⁾ han señalado que en la última década ha aumentado considerablemente el número de fundaciones y fundadores que desean desarrollar las operaciones y la cooperación de carácter transnacional. Igualmente, indican que las fundaciones que realizan operaciones transfronterizas han de afrontar diversos obstáculos, también de orden jurídico, que conllevan un aumento en los costes de transacción, lo cual, a su vez, reduce los fondos de que disponen en favor del bien común.

1.3 El sector, sus organizaciones y sus redes de representantes en la UE ⁽³⁾ vienen reclamando reiteradamente un Estatuto de la Fundación Europea como la solución más rentable para eliminar las barreras transfronterizas e incentivar así las actividades de las fundaciones en toda Europa.

1.4 En este contexto, el CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta de reglamento sobre un Estatuto de la Fundación Europea que apoye las actividades de utilidad pública, para su posterior adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo.

1.5 El CESE considera que el Estatuto de la Fundación Europea constituye un instrumento esencial para acercar Europa a sus ciudadanos y lograr que éstos ocupen un lugar preponderante en el mercado interior.

1.6 El CESE considera que el Estatuto de la Fundación Europea puede ser un nuevo mecanismo de gran utilidad para respaldar el bien común y la acción ciudadana en Europa, así como para abordar en la UE las principales cuestiones socioeconómicas y las necesidades más acuciantes en ámbitos como el conocimiento y la innovación, la investigación médica, la atención sanitaria, los servicios sociales, el medioambiente, el desarrollo regional, el empleo, la formación profesional, la conservación del patrimonio natural y cultural, la promoción de las artes y la diversidad cultural, así como la cooperación y el desarrollo internacionales.

1.7 Para hacerlo más eficaz y atractivo, el nuevo estatuto deberá sentar unas reglas claras y completas en lo referente a su establecimiento, funcionamiento y supervisión, así como hacer gala de una verdadera dimensión europea. Servirá para facilitar las actividades, las donaciones y la cooperación transfronterizas por medio de un instrumento eficaz de gestión del interés público, a la vez que proporcionará una etiqueta reconocida en el ámbito europeo.

2. Observaciones generales

2.1 Objetivos y contexto institucional

2.1.1 El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto examinar el posible desarrollo de un Estatuto de la Fundación Europea para ayudar a las fundaciones y sus fundadores, que, a pesar de desempeñar una labor de carácter cada vez más transfronterizo, siguen encontrando obstáculos en la legislación civil y fiscal. Asimismo, se pretende imprimir una dimensión europea, ya desde una fase inicial, a la creación de nuevas fundaciones.

2.1.2 La Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea hizo públicos en noviembre de 2009 los resultados de una consulta pública ⁽⁴⁾ sobre un Estatuto de la Fundación Europea (EFE). La consulta obtuvo una respuesta masiva, especialmente por parte de las organizaciones sin ánimo de lucro, que mostraron un enérgico apoyo a esta iniciativa.

⁽¹⁾ Estudio de viabilidad de un Estatuto de la Fundación Europea, 2009.

⁽²⁾ El European Foundation Centre (EFC), la principal organización de fundaciones de utilidad pública a escala de la Unión Europea, ha destacado esta tendencia. Dos tercios de sus miembros desarrollan actividades en países distintos del suyo.

⁽³⁾ European Foundation Centre, redes de donantes y fundaciones de Europa, Red de fundaciones europeas.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

2.1.3 En febrero de 2009, la Comisión Europea publicó un estudio de viabilidad sobre un Estatuto de la Fundación Europea (EFE) ⁽⁵⁾. En este estudio se señalaban las ventajas que un EFE podría reportar con vistas a reducir o eliminar los costes económicos y las cargas administrativas innecesarios, lo cual facilitarían la labor de aquellas fundaciones con intenciones de desplegar sus actividades en distintos Estados miembros de la Unión Europea.

2.1.4 Además, existen dos recomendaciones relacionadas con el Estatuto de la Fundación Europea:

— una propuesta de reglamento de estatuto europeo para las fundaciones, publicada en 2005 por el European Foundation Centre (EFC) ⁽⁶⁾, y

— un proyecto de investigación de 2006 con el título «*The European Foundation – a New Legal Approach, by foundation law and tax law experts*» ⁽⁷⁾.

2.1.5 El Parlamento Europeo aprobó el 4 de julio de 2006 una Resolución sobre las perspectivas en materia de Derecho de sociedades ⁽⁸⁾ en la que pide a la Comisión que continúe elaborando legislación comunitaria para otras formas jurídicas como la Fundación Europea.

2.1.6 En un Dictamen de 2009 sobre los distintos tipos de empresa ⁽⁹⁾, el CESE acogía con satisfacción el inicio de los trabajos sobre un Estatuto de la Fundación Europea y solicitaba a la Comisión que concluyera la evaluación de impacto a comienzos de 2010 presentando una propuesta de reglamento que permitiera a las fundaciones de ámbito europeo operar en pie de igualdad en el mercado interior.

2.1.7 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó en 2006 ⁽¹⁰⁾ que la diferencia de trato fiscal de las fundaciones de utilidad pública residentes y no residentes constituye una violación injustificada de la libre circulación de capitales, aunque únicamente cuando el Estado miembro reconozca a la fundación el estatus de utilidad pública con arreglo a su legislación nacional.

2.1.8 En un asunto de donaciones de carácter transfronterizo ⁽¹¹⁾, el Tribunal estableció que toda legislación fiscal que discrimine las donaciones en favor de organismos de utilidad pública establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea es contraria al Tratado CE, siempre y cuando el organismo beneficiario establecido en otro Estado miembro pueda considerarse «equivalente» a los organismos de utilidad pública residentes.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuropeanStatuteUpdated.pdf>.

⁽⁷⁾ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽⁸⁾ P6_TA(2006)0295.

⁽⁹⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p.22.

⁽¹⁰⁾ Asunto Stauffer, C-386/04.

⁽¹¹⁾ Asunto Persche, C-318/07.

2.2 Observaciones – El sector de las fundaciones en la UE

2.2.1 El sector de las fundaciones europeas es una importante potencia económica ⁽¹²⁾, con activos que oscilan entre los 350 000 millones y el billón de euros, y con un gasto anual entre 83 000 millones y 150 000 millones de euros. Este sector presenta también perspectivas de crecimiento sostenido en un número considerable de países.

2.2.2 Las fundaciones desempeñan un papel importante en el mercado laboral. Las 110 000 fundaciones identificadas en el estudio de viabilidad sobre un Estatuto de la Fundación Europea aportan directamente entre 750 000 y un millón de puestos de trabajo a tiempo completo en la Unión Europea ⁽¹³⁾. Al otorgar ayudas o apoyo económico a personas y organizaciones, también respaldan el empleo y la labor de voluntariado.

2.2.3 La inmensa mayoría de las fundaciones de la UE se basan en sus activos y se rigen por el interés público. Por regla general, no tienen miembros ni accionistas, y son entes constituidos por separado y sin ánimo de lucro. Disponen de una fuente de ingresos establecida y fiable que se destina de manera irrevocable a objetivos de interés público. Las fundaciones obtienen sus ingresos a partir de una dotación, un capital proporcionado por una persona, familia, empresa u otra organización. Puede ser en forma de «bienes muebles» (dinero en efectivo, acciones, títulos, obras de arte, derechos de autor, licencias de investigación) o «bienes inmuebles» (terrenos o propiedades inmobiliarias, como museos o centros de asistencia). Además, obtienen ingresos de otras fuentes, como legados y donaciones, colectas, ingresos propios, contratos o recaudaciones de lotería.

2.2.4 Las fundaciones de la UE se dedican a cuestiones y proyectos que benefician directamente a las personas y son fundamentales a la hora de impulsar la Europa de los ciudadanos en ámbitos como el conocimiento, la investigación y la innovación, los servicios sociales y la asistencia sanitaria, la investigación médica, el medio ambiente, el desarrollo regional, el empleo y la formación profesional, la conservación del patrimonio natural y cultural, la promoción de las artes y la cultura, o la cooperación y el desarrollo internacionales.

2.2.5 Un número creciente de fundaciones y fundadores desempeñan su labor con carácter transfronterizo. Sin embargo, según se afirma en el estudio de viabilidad, han de hacer frente a diversos obstáculos jurídicos de orden administrativo, civil y fiscal:

— lidiar con distintas legislaciones nacionales; las nuevas iniciativas europeas sufren retrasos o se abandonan por la falta de instrumentos jurídicos adecuados;

— dificultades a la hora de reconocer la personalidad jurídica de las fundaciones extranjeras;

— inseguridad jurídica en el reconocimiento nacional del carácter de «interés general» en la labor transfronteriza y el estatus de utilidad pública de las fundaciones residentes;

⁽¹²⁾ Resumen del estudio de viabilidad Ad1.

⁽¹³⁾ Véase la nota 12.

- las cargas y costes administrativos que supone la creación de filiales en otros países;
- la imposibilidad de trasladar la sede a otro Estado miembro, y
- obstáculos fiscales: los entes no residentes sufren discriminación fiscal.

2.3 Necesidad de dotar a las fundaciones de un instrumento adecuado

2.3.1 Sería poco realista esperar una armonización del amplio número de textos legislativos por los que se rigen las fundaciones en los Estados miembros⁽¹⁴⁾, especialmente si se tienen en cuenta las diferencias de cometidos, requisitos para su creación, gestión y responsabilidades⁽¹⁵⁾.

2.3.2 Ninguno de los instrumentos jurídicos europeos⁽¹⁶⁾ que existen con el fin de apoyar en la UE el incremento de las actividades transfronterizas de las empresas privadas y los órganos públicos, así como la cooperación entre estos dos sectores, se acomoda a las necesidades y características especiales de las fundaciones, en la medida en que éstas son organizaciones privadas sin ánimo de lucro que persiguen un objetivo de interés público y carecen de accionistas o miembros que las controlen.

2.3.3 Se hace necesario plantearse la redacción de un Estatuto de la Fundación Europea que sea accesible y se adapte a las necesidades de las fundaciones para facilitar sus actividades y su labor de colaboración dentro del mercado único, ya que ello permitiría aunar los recursos de distintos países e imprimir una dimensión europea, ya desde una fase inicial, a la creación de nuevas fundaciones que apoyen actividades de utilidad pública.

3. Por un Estatuto de la Fundación Europea – Objetivos básicos y estructura

3.1 Objetivos y beneficios

3.1.1 El Estatuto de la Fundación Europea (EFE) representa una buena opción política para potenciar la labor de las fundaciones de utilidad pública en toda la UE, ya que:

- impulsaría un marco jurídico europeo para las fundaciones;
- reduciría los obstáculos jurídicos y administrativos;
- alentaría el desarrollo de nuevas actividades;
- facilitaría la labor transfronteriza a través de la cooperación en el seno del mercado único;
- reforzaría la transparencia;

⁽¹⁴⁾ EFC, Perfil legal y fiscal de las fundaciones en la UE: <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationsLegalandFiscalCountryProfiles.aspx>

⁽¹⁵⁾ EFC, Comparativa general de la legislación sobre fundaciones: <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>

⁽¹⁶⁾ La Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), la Sociedad Europea, la Cooperativa Europea, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

- constituiría un eficaz instrumento de gestión para apoyar los cometidos de interés público;

- facilitaría los procedimientos para que tanto las personas físicas como las jurídicas efectúen donaciones en favor de actividades transfronterizas, y

- contribuiría al proceso de integración económica, a la vez que consolidaría una sociedad civil europea en el actual contexto de globalización, en el que los desafíos y amenazas comunes requieren un enfoque europeo, claro y sin ambages.

3.1.2 Las ventajas de un EFE serían muy diversas:

- eficacia y simplificación; el Estatuto permitiría la creación de una Fundación Europea que, registrada en un único Estado miembro, fuera reconocida también en los 26 restantes. Ésta podría operar en toda la UE con arreglo a un conjunto único de normas y a un sistema coherente de gestión y notificación. El Estatuto ayudaría también a superar los obstáculos existentes y facilitar la cooperación y la labor transfronterizas;

- responsabilidades; el EFE serviría para esclarecer el concepto de fundación proporcionando una definición común de «fundación con finalidad de utilidad pública» en toda la UE, ya que el término actual «fundación» se utiliza con demasiada laxitud para referirse a cometidos muy diversos. El Estatuto podría influir positivamente en la gestión general de las fundaciones aportando una evaluación comparativa;

- beneficios económicos; además de ver recortados los costes de sus actividades transfronterizas, las fundaciones que optaran por el Estatuto obtendrían el reconocimiento de la administración pública y de la opinión pública gracias a una «etiqueta» europea de confianza. Un EFE facilitaría la agrupación de recursos en beneficio de actividades para el bien común y podría atraer la inversión extranjera, así como repercutir de modo beneficioso en el comportamiento de los donantes y en las donaciones;

- ventajas políticas y beneficios para el ciudadano; el desarrollo de la actividad y la cooperación transnacionales impulsaría la integración europea en aquellos ámbitos que revisten un interés directo para los residentes en la UE. El EFE podría constituir un instrumento de gestión robusto y flexible en aras del interés público y la acción ciudadana en la UE, con vistas a dar respuesta a las necesidades apremiantes y a las cuestiones políticas globales.

3.2 Características básicas

3.2.1 Un Estatuto de la Fundación Europea eficaz deberá respetar una serie de principios y características fundamentales. El EFE constituiría un instrumento de utilidad pública que, con carácter adicional y optativo, se regiría principalmente por la legislación europea y complementaría las leyes nacionales y regionales.

3.2.2 El EFE podría elaborarse con arreglo a las siguientes directrices, que deberán pormenorizarse en cooperación con las partes interesadas. El EFE debería:

3.2.2.1 ser un instrumento opcional y complementario al que puedan recurrir, si así lo desean, los fundadores y las fundaciones activos en más de un Estado miembro de la UE para no verse obligados a crear varias fundaciones con arreglo a la legislación nacional de cada uno de ellos. Este instrumento no sustituiría las leyes por las que actualmente se rigen las fundaciones en los Estados miembros;

3.2.2.2 ser sencillo y exhaustivo, habida cuenta de que afectará a la mayoría de los aspectos de la legislación sobre fundaciones, y deberá referirse a la legislación nacional en el menor número posible de ámbitos jurídicos. Esto permitirá a los fundadores ahorrarse costes de aplicación, al utilizar un único instrumento jurídico y una estructura de gestión comparable en todos los Estados Miembros;

3.2.2.3 ser de fácil acceso. La Fundación Europea podría ser establecida a perpetuidad o por una duración limitada mediante testamento por cualquier persona física residente en la UE; mediante escritura ante notario, por toda persona física o jurídica residente en la Unión; así como por transformación en una Fundación Europea de una fundación de utilidad pública existente legalmente establecida en un Estado miembro o por fusión entre fundaciones de utilidad pública legalmente establecidas en uno o varios Estados miembro de la UE. La creación de una Fundación Europea deberá notificarse mediante su publicación en el Diario Oficial.

3.2.2.4 perseguir exclusivamente cometidos de utilidad pública. En aras de la flexibilidad, la descripción de utilidad pública podría incluir una lista abierta de este tipo de cometidos⁽¹⁷⁾. Una Fundación Europea podría considerarse de utilidad pública si:

- (1) sirve al interés público, en general a escala europea o internacional, bien ejecutando sus propios programas, bien ayudando a otras personas, asociaciones, instituciones o entidades, y si,
- (2) entre los propósitos para los que fue creada, figura la promoción del interés público en uno o más ámbitos que se hayan definido de utilidad pública;

3.2.2.5 establecer una dimensión europea; el EFE iría dirigido a actividades que incluyesen un aspecto europeo en el más amplio sentido de la palabra, esto es, actividades realizadas en más de un Estado miembro;

3.2.2.6 disponer de un capital mínimo, una señal de seriedad de los cometidos y actividades de la Fundación Europea que también aumentaría la protección de los acreedores, aunque ello no debe impedir el inicio de las actividades de otras iniciativas más pequeñas;

⁽¹⁷⁾ La propuesta del EFC de 2005 para la creación de un EFE prevé una lista abierta.

3.2.2.7 permitir algún tipo de estructura participativa, sin una inscripción «formal» para miembros, aunque aquélla no debe sustituir los derechos y deberes de la estructura de gestión;

3.2.2.8 atendiendo al objetivo de utilidad pública de la Fundación Europea, poder desempeñar actividades económicas directamente, o a través de otra entidad jurídica, siempre y cuando todos los ingresos o superávit se destinen a cumplir cometidos de utilidad pública;

3.2.2.9 establecer el derecho a conservar bienes muebles e inmuebles, a recibir y conservar donaciones o subvenciones de cualquier tipo –como acciones y otros valores negociables– procedentes de cualquier fuente legítima;

3.2.2.10 establecer su domicilio social dentro de la UE, que podrá ser trasladado a cualquier otro Estado miembro sin necesidad de proceder a una liquidación o a la creación de una nueva entidad legal;

3.2.2.11 adoptar normas claras en materia de transparencia y responsabilidad. Toda Fundación Europea deberá mantener un registro de todas las transacciones financieras, utilizar canales financieros oficiales y elaborar anualmente estados de cuentas e informes de actividad para las autoridades competentes. Las organizaciones más grandes deberán someter sus cuentas a una auditoría;

3.2.2.12 dotar a las fundaciones europeas de unas normas de gestión y responsabilidades claras, aunque los fundadores o los consejos de administración deben tener la flexibilidad suficiente para esbozar sus asuntos internos respetando la reglamentación de las fundaciones europeas. Sería útil ofrecer un modelo de reglamentación a modo de ejemplo, ya que contribuiría a evitar los conflictos de intereses.

4. Legislación aplicable

4.1.1 La propuesta de EFE concerniría a las distintas fuentes legislativas aplicables: el Reglamento de la Unión Europea sobre el EFE, los propios estatutos de las fundaciones europeas y otras leyes nacionales y de la UE.

4.1.2 Si bien es necesario que la legislación sobre el EFE sea exhaustiva, también deberá ser clara y simple por un motivo obvio: esta claridad ayudará a las fundaciones europeas a cumplir la ley, y a los responsables en materia de supervisión a realizar su cometido.

4.1.3 La propuesta sobre un EFE deberá crear un marco para la creación, funcionamiento y asunción de responsabilidades por parte de las fundaciones europeas. En sus posibles ámbitos de actuación (creación, inscripción, cometido, capital, domicilio social, personalidad jurídica, capacidad jurídica, responsabilidad de la dirección, transparencia y requisitos de responsabilidad), la legislación ha de ser exhaustiva y no podrá remitir a las leyes nacionales. Esto garantizará la unidad, la claridad y la seguridad que este Estatuto deberá proporcionar a terceras partes, socios y donantes.

4.1.4 Por lo que respecta a la supervisión, la supervisión de las fundaciones europeas podría delegarse en órganos competentes en los Estados miembros, sobre la base de una norma consensuada para el Estatuto de la Fundación Europea en relación con los requisitos de registro, notificación y supervisión formulados en el Reglamento sobre el EFE.

4.1.5 Para aquellos asuntos no cubiertos por la legislación sobre el EFE, podrían ser aplicables también las disposiciones previstas en otras leyes comunitarias o de los Estados miembros.

4.1.6 Por lo que respecta al ámbito impositivo, la competencia para determinar el tratamiento fiscal de las fundaciones europeas recae en la autoridad fiscal competente del Estado miembro donde tribute la fundación en cuestión.

4.1.7 Los Estados miembros de la UE deparan un trato fiscal especial a las fundaciones con finalidad de utilidad pública⁽¹⁸⁾. Se considera que una diferencia del trato fiscal entre las entidades de utilidad pública o bien común nacionales y las extranjeras podría entrar en conflicto con el Tratado CE, en particular por lo que se refiere a donaciones y herencias, impuestos sobre

donaciones para legados y donaciones, e ingresos de procedencia extranjera. Por este motivo, la Fundación Europea también deberá poder beneficiarse de aquellas ventajas fiscales concedidas por los legisladores nacionales a las fundaciones residentes, incluida la exención del impuesto sobre la renta, los impuestos sobre sucesiones y donaciones y los impuestos sobre el valor o la transferencia de sus activos⁽¹⁹⁾.

4.1.8 En lo referente al trato fiscal de los fundadores/donantes de las fundaciones europeas, cualquier fundador/donante se beneficiará de la misma deducción o crédito fiscal que si la donación hubiera sido realizada a una organización de utilidad pública en el Estado miembro del donante.

4.1.9 Por lo que respecta a los impuestos indirectos, el CESE solicitó a la Comisión en un dictamen sobre el tema «Distintos tipos de empresa»⁽²⁰⁾ que animara a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de conceder medidas compensatorias a las empresas sobre la base de su utilidad pública comprobada o de su contribución constatada al desarrollo regional.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Se puede consultar un compendio de las normas fiscales aplicables a las fundaciones en «Comparative Highlights of Foundation Laws» (Comparativa general de la legislación sobre fundaciones): <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁹⁾ Véase «The European Foundation a new legal perspective»: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽²⁰⁾ Véase la nota 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El sector naval europeo frente a la crisis»

(2011/C 18/07)

Ponente: **Marian KRZAKLEWSKI**

Coponente: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El sector naval europeo frente a la crisis».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su Dictamen el 9 de abril de 2010.

En su 462º Pleno celebrado los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado, por 168 votos a favor, 14 en contra y 12 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo constata con gran preocupación que el sector de la construcción naval de la UE atraviesa una situación de crisis profunda caracterizada por un completo fracaso en lo que se refiere a nuevos pedidos, grandes problemas de financiación para los pedidos ya existentes, exceso de capacidad de producción en la construcción de buques mercantes, pérdida irreversible de puestos de trabajo y anuncio de nuevos despidos, un número cada vez mayor de suspensiones de pagos y cierres de astilleros y empresas relacionadas con ellos.

1.2 El Comité está convencido de que, como resultado de la crisis, es indispensable una estrategia europea común para el futuro del sector naval de la UE y la coordinación de las acciones de los Estados miembros en este ámbito. Los primeros elementos de esta estrategia deberían definirse y ponerse en marcha a más tardar a mitad de 2010 y deberían abordar las siguientes necesidades más urgentes:

- estímulo de la demanda (véanse los puntos 4.1 y 4.1.1),
- financiación (entre otras medidas, prolongando más allá de 2011 las acciones del «marco comunitario aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval»),
- garantía de medidas en materia de empleo (incluidas las ayudas con motivo del cierre de astilleros),
- reacción ante la situación de desigualdad en las reglas del juego.

Estas acciones deberían contrarrestar los estímulos negativos que podrían dificultar la competitividad.

1.3 En ausencia de un sistema de normas comerciales para el sector de la construcción naval obligatorias en todo el mundo, el Comité considera que hay que exigir a la Comisión medidas más enérgicas y una actuación más directa para proteger este sector estratégico. Ante la falta de un acuerdo internacional a nivel de la OCDE, la UE debe adoptar medidas directas y enérgicas para proteger al sector europeo de la construcción naval ante la competencia desleal.

1.4 Los responsables europeos y nacionales, las empresas del sector y los interlocutores sociales deben adoptar con urgencia medidas para la realización de un proyecto común ⁽¹⁾. Los objetivos políticos son los siguientes:

- mantener una base industrial fuerte y competitiva para este sector de alta tecnología en Europa, que pueda garantizar un nivel elevado de empleo sostenible en el futuro;
- evitar despidos precipitados en un período de deterioro de la coyuntura, preservar puestos de trabajo, y, lo que es igualmente importante, retener la mano de obra altamente cualificada en este sector estratégico;
- otorgar especial importancia a los argumentos ecológicos y de ahorro energético para el transporte marítimo; el sector naval europeo, y, en particular, el subsector del equipamiento de buques, tiene un gran potencial para mejorar la situación en estos dos aspectos;
- garantizar la cohesión en relación con las regiones costeras amenazadas en las que actualmente existe una industria naval;

⁽¹⁾ En la sesión de los representantes de alto nivel en el marco de la iniciativa LeaderSHIP celebrada en Bremerhaven ya se presentó un proyecto de reacción ante la situación de crisis.

- no permitir que la capacidad de producción de los astilleros disminuya por debajo de una masa crítica, ya que ello tendría como consecuencia que en el futuro la UE no estuviese en condiciones de producir buques;
- garantizar el *know-how* europeo en materia de financiación de la construcción naval ⁽²⁾;
- salvaguardar las competencias marítimas europeas (también en materia científica y de enseñanza superior);
- garantizar que el sector posea un importante potencial de crecimiento, innovación y expansión en el ámbito de la I+D;
- manifestar claramente que los costes de la inacción son mucho más elevados que los costes de tomar ahora medidas concretas para apoyar el sector (véase el ejemplo de EE.UU.) ⁽³⁾.

1.5 El Comité insta al Consejo, a la Comisión y al Parlamento a que la UE reconozca como objetivo estratégico y prioritario el mantenimiento de una masa crítica indispensable en el campo de la construcción y la reparación naval en Europa. Esto es fundamental para:

- supervisar los avances en materia ecológica y energética en el ámbito del transporte, así como el aumento de su eficiencia energética;
- no perder una importante contribución tecnológica a la industria europea. Esta contribución influye en otros sectores (economías exteriores). Una vez que se cierra un astillero, ya no vuelve a abrirse;
- aprovechar el potencial de crecimiento futuro (por ejemplo, utilizando la energía eólica), cosa que Europa sólo puede hacer explotando sus capacidades en el ámbito de la construcción naval;
- preservar una capacidad suficiente de reacción ante cualquier circunstancia histórica (en situaciones de crisis, cada unidad de navegación se convierte en un elemento estratégico de combate; también los buques mercantes);

⁽²⁾ Hasta ahora Europa ha dominado los mercados de créditos a la construcción naval. Para salvaguardar y aprovechar este *know-how*, deberá establecerse un sistema de garantías europeo que permita a los astilleros asegurar la financiación de los pedidos actuales y futuros. Europa ha de mantener y seguir desarrollando su función como centro de financiación naval.

⁽³⁾ La consecuencia comercial de la pérdida de masa crítica en EE.UU fue un aumento del 300 % de los costes de construcción de nuevas unidades tras la crisis del sector.

- conservar la mano de obra cualificada y un nivel suficiente de investigación científica avanzada en el sector naval, que de lo contrario se encontraría por completo en manos no europeas en ámbitos como el transporte, el desarrollo sostenible, la defensa del medio ambiente o el alto nivel de innovación tecnológica.

1.6 El Comité advierte de que la pérdida de una masa crítica indispensable en el sector naval provocará la liquidación y el cierre de centros de formación de ingenieros y personal técnico especializado, así como de escuelas de formación profesional para trabajadores especialistas. Señala que la Unión Europea se ve amenazada por la pérdida de masa crítica intelectual a manos de sus competidores comerciales y políticos.

1.7 El Comité considera que, tal y como ha sucedido con otros sectores (por ejemplo, el de la automoción), los Estados miembros deberían realizar esfuerzos comunes para actuar conjuntamente a nivel europeo, con el fin de hacer posible que este sector supere la crisis mediante la aplicación a corto plazo de medidas temporales que tomen en consideración la especificidad del sector.

1.7.1 Estas medidas deberían:

- permitir garantizar nuevos pedidos lo antes posible;
- posibilitar el mantenimiento en medio de una coyuntura débil de vínculos entre los astilleros y las empresas que cooperan con estos últimos y los trabajadores con conocimientos técnicos indispensables, a fin de no perder de manera irreversible el potencial de conocimientos con motivo de una crisis temporal.

1.8 En relación con la política de empleo en este sector, el Comité considera que hay que evitar por todos los medios los despidos en el sector. Debe retenerse a los trabajadores cualificados y competentes, que ya escaseaban en los últimos años. Mientras dure la crisis en el sector, los poderes públicos deben crear marcos europeos comunes para el trabajo a tiempo parcial a fin de garantizar una igualdad de condiciones en Europa y una defensa de los trabajadores, que estén a disposición de todos los trabajadores amenazados.

1.8.1 Dichos marcos deberán garantizar la preservación de los puestos de trabajo y del poder adquisitivo en la medida de lo posible, así como el derecho de todos los trabajadores a acceder a las prestaciones de formación y reciclaje profesional. Son indispensables unos programas de formación y reciclaje de los trabajadores de la construcción naval a fin de mejorar sus competencias individuales y el nivel general de cualificaciones en los astilleros.

Recomendaciones y propuestas específicas del Comité

1.9 Es preciso acelerar las actuaciones a nivel europeo para facilitar la renovación urgente de la flota de modo que se tengan en cuenta los problemas ecológicos. Para ello es importante aprovechar las posibilidades que ofrecen las directrices comunitarias de 2008 sobre las ayudas estatales para la protección del medio ambiente. La Organización Marítima Internacional debería resolver las cuestiones medioambientales a nivel internacional con carácter prioritario. Este proceso ya está en marcha.

1.10 Los Estados miembros y la UE deberán abordar el problema de la financiación a largo plazo del sector de la construcción naval. Para ello hay que crear, conjuntamente con el BEI, un instrumento europeo para la financiación de los astilleros. El sector, los responsables políticos y el BEI deben estudiar la manera de poner a disposición del sector de la construcción naval recursos del BEI destinados a promover las tecnologías ecológicas y el transporte limpio.

1.11 Es necesario un control más estricto de las prácticas empresariales de los armadores, a fin de que no utilicen las subvenciones europeas y nacionales para la adquisición de buques a astilleros de países no pertenecientes a la UE.

1.12 Hay que ayudar y fomentar el desguace y la modernización (*retrofitting*) ecológicos y económicamente aceptables de las unidades antiguas cumpliendo los requisitos europeos en materia de calidad en los astilleros que realizan estas actividades.

1.13 El Comité apoya la iniciativa LeaderSHIP 2015 como marco idóneo para todas las partes interesadas a fin de desarrollar conjuntamente políticas para este sector. Dicho marco también debería ampliarse a otros sectores industriales.

1.13.1 La iniciativa LeaderSHIP 2015 (LS 2015) debe también desarrollar un plan de acción dinámico y valiente centrado en el fortalecimiento del sector naval europeo, en la preservación de los puestos de trabajo que exigen altas cualificaciones y que responda a los retos que afronta el sector de la construcción naval en materia de protección del medio ambiente. Es necesario que todas las partes interesadas, y, en particular, las instituciones de la UE y los Estados miembros apliquen las propuestas desarrolladas en el marco de LS 2015.

1.14 El Comité recomienda a los interlocutores sociales que aprovechen de manera especial durante la crisis las posibilidades de diálogo social a fin de elaborar estrategias comunes para el futuro. El diálogo social es una plataforma para las ideas y soluciones comunes destinadas a afrontar los desafíos actuales y futuros para el sector naval. En este contexto, también deben acordarse y aplicarse normas sociales para los trabajadores del sector naval europeo.

1.14.1 El Comité considera que la aplicación en este sector del principio de responsabilidad social de las empresas (CSR) debería contribuir a su desarrollo sostenible.

1.14.2 El Comité insta a adoptar *medidas concretas* a fin de mantener los vínculos de los trabajadores con el sector durante largos períodos de ausencia de pedidos (*labour pools*, formación subvencionada, etc.).

1.14.3 Hay que estudiar la posibilidad de destinar temporalmente al sector naval una parte de las ayudas «sociales» (FSE ⁽⁴⁾, FEDER, fondo de adaptación a la globalización).

⁽⁴⁾ Fondo Social Europeo

1.15 El Comité apoya la pronta creación de un consejo sectorial sobre el empleo y las competencias del sector naval, de acuerdo con la nueva estrategia de la Comisión, que prevé la creación de este tipo de órganos.

1.16 Teniendo en cuenta la importancia clave de la producción de buques ecológicos y de bajo consumo energético para la supervivencia del sector, hay que aspirar a que las empresas de construcción naval, los centros de enseñanza y los poderes públicos garanticen programas de formación y de reciclaje profesional que promuevan y desarrollen un conjunto adecuado de conocimientos y competencias que permitan la transición eficaz hacia buques de menores emisiones y de bajo consumo energético. El Comité apoya la idea de «cualificaciones ecológicas» para todos los trabajadores del sector.

1.16.1 En el sector de la construcción naval deberían aprovecharse instrumentos como ECVET, EQARF o EQF a fin de facilitar la movilidad y aumentar la competencia y la productividad.

1.17 Debe exigirse al sector de la construcción naval que amplíe sus objetivos y actividades (medio marino, acuicultura, producción de energía *off-shore*, dimensión ártica, etc.).

1.18 También deberían dirigirse los esfuerzos tecnológicos hacia nuevos ámbitos (incluida la investigación científica) y reforzarse el papel de las plataformas tecnológicas (por ejemplo, la plataforma Waterborne) y la colaboración entre ellas.

1.19 Debe instarse a la Comisión a que preste un mayor apoyo y adopte medidas más urgentes para favorecer la navegación marítima de corta distancia, las autopistas del mar y unos buques adecuados para estos servicios que cumplan los requisitos ecológicos y energéticos europeos.

1.20 El Comité considera que al buscar soluciones para los astilleros europeos no puede dejarse de valorar a los productores de equipamiento para buques, directamente relacionados con ellos. La situación de este sector es mucho mejor que la de la construcción naval (entre otras cosas, porque las empresas pueden trasladar más fácilmente su actividad). Por eso merece la pena examinar las causas de estas situaciones diferentes y extraer conclusiones que puedan tenerse en cuenta a la hora de buscar soluciones eficaces para los astilleros europeos.

El Comité tiene intención de elaborar en el futuro un informe sobre este sector y su influencia en el sector de la construcción naval.

2. Introducción: contexto y objetivos del dictamen

2.1 El sector europeo de la construcción naval ⁽⁵⁾ se ha visto especialmente afectado por la crisis actual, debido a:

— sus exigencias financieras específicas, que son mayores que en otros sectores;

⁽⁵⁾ La definición de este término se encuentra en el glosario que se incluye al final del dictamen.

- su enorme sensibilidad a los cambios en el comercio mundial, que se encuentra ahora en franco declive en lo que respecta a la demanda de construcción de buques, lo cual en gran medida es el resultado de un crecimiento récord del número de buques mercantes en el mundo, que decididamente supera el crecimiento de la demanda en el transporte marítimo;
- su competencia, que procede fundamentalmente de los Estados que adoptan un planteamiento intervencionista con respecto a la industria de la construcción naval y que consideran que este sector tiene gran importancia estratégica;
- el hecho de que esta crisis haya surgido en un momento en que existe claramente un fortísimo excedente de capital físico en todo el mundo, que sobrepasa considerablemente las necesidades;
- el hecho de que esta crisis se haya producido cuando muchos astilleros europeos están saliendo de un proceso avanzado y a menudo doloroso de reestructuración, modernización y mejoras técnicas; un ejemplo de esto es la situación de los astilleros polacos;
- las características específicas de este sector (enormes inversiones, largos ciclos de producción, prototipos y bienes que nunca se producen en serie, etc.), lo que de diverso modo hace que la construcción naval sea un sector inevitable e intrínsecamente rígido. En tiempos de crisis aguda esto conduce a tomar medidas drásticas, como el cierre de astilleros.

2.2 Hay un peligro real de perder la masa crítica ⁽⁶⁾ necesaria para sostener la capacidad de producción de los astilleros en Europa; este factor debe tenerse en cuenta para evaluar el daño que ello provocaría, no sólo desde un punto de vista económico, social y tecnológico, sino también en términos estratégicos, para el futuro de la Europa que queremos construir.

2.3 Los factores antes mencionados han llevado al Comité a elaborar el presente dictamen, que se centra en las consecuencias específicas de la crisis para el sector de la construcción naval. El dictamen examina la cuestión desde su perspectiva económica y social (con respecto al empleo, a la calidad de los puestos de trabajo, al impacto regional) y desde un ángulo tecnológico y estratégico.

2.4 En el presente dictamen el Comité también lleva a cabo una revisión y una evaluación intermedias de la aplicación de la iniciativa LeaderSHIP 2015 e intenta contestar a las siguientes preguntas: ¿qué puede hacerse para asegurar el éxito y para evitar el fracaso? y ¿cómo puede actualizarse esta iniciativa en respuesta a los nuevos factores surgidos de la crisis económica?

⁽⁶⁾ Volumen mínimo de producción general en los astilleros de los países de la UE necesario para mantener el funcionamiento del sector de la construcción naval en el territorio de la UE.

3. Las consecuencias específicas de la crisis para el sector de la construcción naval

3.1 Dada la naturaleza única del sector de la construcción naval, es importante subrayar que la acumulación de problemas financieros en este sector, resultado tanto de los continuos problemas con la financiación ⁽⁷⁾ como de una fase desfavorable en el ciclo económico y de la retirada de inversores de la financiación de pedidos ya realizados [así como del número cada vez mayor de transacciones de buques «de segunda mano» ⁽⁸⁾], está generando una situación muy arriesgada, especialmente porque esta rama de la industria siempre ha tenido que afrontar mayores problemas de financiación que otros sectores.

3.1.1 El sector de la construcción naval de la UE y, en particular, el subsector de los astilleros que construyen buques de gran tamaño y de tamaño medio, también sufre las consecuencias de la falta de condiciones de competencia equitativas y de una competencia desleal de otras partes del mundo, algo que viene sucediendo desde hace décadas. Este sector carece hasta ahora de un sistema de normas comerciales vinculantes en todo el mundo. Además, no hay que olvidar que la crisis ha puesto de relieve el exceso de capacidad de producción en países que están luchando implacablemente por una financiación pública permanente de la producción nacional.

3.1.2 Habida cuenta de la acumulación sin precedentes de muchas de las circunstancias desfavorables antes citadas, ante el problema que afronta actualmente este sector no puede decirse simplemente que «la historia se repite», sino que se trata más bien de un desafío nuevo de consecuencias posiblemente dramáticas. Hay que destacar que estas dificultades son más bien de carácter financiero que industrial o estructural.

3.1.3 No obstante, la crisis representa una oportunidad para emprender acciones que conduzcan a preservar y garantizar la masa crítica necesaria para mantener tecnologías avanzadas en este sector en peligro de ruina y sin embargo clave para el transporte marítimo. Desgraciadamente, los astilleros europeos corren el riesgo de perder esta masa crítica.

3.2 El sector de la construcción naval muestra una tendencia característica a reaccionar con retraso a la recuperación de la coyuntura. A causa de esta tendencia desfavorable, a menos que el sector reciba apoyo, la herida puede ser mortal, y lo mismo podría suceder si las medidas de apoyo temporales ya en curso se interrumpen demasiado pronto.

3.2.1 En la industria de la construcción naval se produce una situación en la que un período de crecimiento va seguido de un período de declive. Esta tendencia es muy habitual en este sector desde hace décadas y la UE debe anticipar los efectos del ciclo económico en sus políticas sectoriales.

3.3 Al examinar las causas y las consecuencias de la difícil situación del sector hay que citar las circunstancias específicas de países como, por ejemplo, Polonia o Rumanía.

⁽⁷⁾ Problemas de financiación cada vez mayores debido al escaso margen de beneficios (CESA)

⁽⁸⁾ El exceso de buques supera ampliamente al crecimiento de la demanda en el transporte marítimo: si colocáramos todos los buques de nueva construcción uno detrás de otro, se extenderían a lo largo de 60 millas náuticas (véase Bloomberg and Clarkson Research Services).

La dramática situación de Polonia, que se manifiesta actualmente en la desaparición de la producción en los dos grandes astilleros de Gdynia y Szczecin, es el resultado de la acumulación de varias circunstancias fatales y de su falta de anticipación unos años antes. Sucedió lo siguiente: se bloquearon los procesos de mejora y reestructuración del sector debido principalmente a la decisión política de finales de 2002 y principios de 2003, y no se aprovechó entre 2003 y 2008 la buena coyuntura en el mercado europeo y mundial.

3.4 Este es un sector de importancia estratégica *per se*, y también en relación con otros sectores y con el empleo, lo cual es particularmente apreciable y evidente en estos tiempos de crisis. La Comisión ha reconocido este hecho, y esperamos que también lo haga la actual Presidencia de la UE. Por eso es preciso esperar y exigir medidas políticas por su parte. Lamentablemente, hasta ahora no existe un apoyo claro por parte de la mayoría de los Estados miembros donde que cuentan con un sector de construcción naval.

3.5 El impacto social de la crisis en el sector de la construcción naval es muy significativo a nivel regional. El paro creciente en las denominadas «regiones de construcción naval» y la pérdida de una parte importante del PIB regional pueden ser más drásticos que en el caso de las industrias de ámbito nacional, para las que se están proporcionando medidas de apoyo a nivel nacional.

3.6 Cuando se cierra un astillero, por lo general es para siempre. Entonces se pierden irremediamente conocimientos técnicos (*know-how*) o tecnologías avanzadas. En la práctica, todos los productos de la construcción naval son productos experimentales o prototipos, y cada uno de ellos contiene un componente de I+D diferente. Si Europa los pierde, entonces el futuro del transporte ecológico y con bajas emisiones de carbono garantizado por «buques limpios» quedará en otras manos, no seguras. Además, la pérdida de masa crítica podría limitar el acceso a la energía y las materias primas de los océanos, así como a los minerales extraídos *off-shore*.

3.7 El subsector de la reparación naval no se encuentra en crisis, aunque puede empezar a sentir la competencia por parte de los astilleros de construcción que modifican su perfil para convertirse en astilleros de reparaciones. Por otra parte, últimamente se están produciendo casos de adquisición (o arrendamiento) de elementos de infraestructura productiva de los astilleros de construcción por los astilleros de reparaciones y la contratación de grupos de trabajadores cualificados procedentes de los astilleros cerrados.

3.8 El sector de la construcción y reparación naval y los equipamientos y materiales de tecnología avanzada que utiliza desempeñan un papel clave también en la defensa de Europa, en el aumento de la protección y la seguridad, la mejora del medio ambiente y en la transferencia de tecnología a otras áreas de la industria; esto constituye un argumento importante en la búsqueda de soluciones a la actual situación crítica del sector.

3.9 Al describir la situación del sector de la construcción naval, y, en particular, la situación de los astilleros, no puede dejarse de hacer una valoración del sector de producción de equipamiento para buques, directamente relacionado con el primero. Este sector da trabajo en Europa a casi el doble de

trabajadores que el sector de la construcción naval (si excluimos el empleo del sector de la construcción de yates y embarcaciones de recreo, que es 1,5 veces superior al del sector naval tradicional). En cuanto a la participación del sector del equipamiento naval de la UE en la producción mundial de equipamiento tecnológicamente avanzado, ésta es mucho mayor que la del sector de la construcción naval, y asciende al 36 % (frente al 50 % de Asia, que se refiere a productos de clase inferior). Por lo tanto, la situación de este sector es incomparablemente mejor que la de la construcción naval.

3.10 Por lo tanto, merece la pena estudiar las causas de estas distintas situaciones y extraer conclusiones que puedan tomarse en consideración a la hora de buscar soluciones eficaces para los astilleros europeos. Las soluciones aplicadas a este sector y su relación natural con la construcción naval pueden crear una sinergia valiosa que merezca aplicarse en todo el sector de la construcción naval. Al mismo tiempo, no hay que ignorar los pronósticos que auguran un deterioro importante de la situación del sector europeo del equipamiento, en el contexto de una situación de pérdida de masa crítica de los astilleros europeos.

4. Medidas y soluciones propuestas para afrontar la situación actual de crisis del sector

4.1 Urge aumentar la demanda de los productos y servicios que se ofrecen en todo el sector (incluida la reparación). El Comité considera que, con este fin, es importante fomentar la modernización ecológica (*retrofitting*) de buques viejos o no seguros, así como de buques «contaminantes», a través de medidas legislativas e incentivos económicos.

4.1.1 Para superar el problema de la mala situación de mercado en este sector, la UE y los Estados miembros podrían, entre otras cosas, apoyar o financiar la mejora de la flota mercante de la UE en los aspectos ecológico y de ahorro energético, recurriendo a la subcontratación para el equipamiento industrial y de los buques.

4.1.2 Los astilleros europeos deberían concentrarse en construir buques que ofrezcan una ventaja comparativa, esto es, buques especializados de alta calidad y alta tecnología⁽⁹⁾;

4.2 Deberían estudiarse medidas específicas en el contexto de la denominada *flexibilidad* «interna», protegiendo el vínculo entre los trabajadores del sector y sus conocimientos técnicos (*know-how*) en la fase recesiva del ciclo⁽¹⁰⁾. Estas medidas deberían apoyarse con negociaciones entabladas en el marco del diálogo social y mediante la organización de ayudas públicas destinadas a este fin.

⁽⁹⁾ Sin pretender ser exhaustivos, cabe citar: buques de pasaje, cruceros, yates, embarcaciones de recreo, buques auxiliares, buques destinados al transporte de vehículos, de productos químicos, de distintos tipos de gas, buques de altura, rompehielos, buques hotel, buques de protección de pesca, remolcadores de apoyo, plataformas de perforación, parques eólicos de alta mar, buques destinados a fines militares, buques equipados con tecnología de doble uso, modernos buques de carga polivalente, remolcadores y buques destinados a la investigación.

⁽¹⁰⁾ Período en el que se producen los efectos de la crisis y de «caída» en el ciclo económico (número muy limitado de pedidos).

4.2.1 Algunas medidas estructurales de apoyo de ámbito regional podrían revisarse nuevamente y centrarse en este sector. El FEDER ⁽¹⁾ podría ser una fuente de financiación para algunos instrumentos de este tipo.

4.3 Hasta el momento, la lucha por conseguir unas condiciones de competencia equitativas en el competitivo mercado de la construcción y la reparación navales no ha sido seria ni justa. Es preciso garantizar la libre competencia en Europa, pero debe ofrecerse a este sector, que tiene que ajustarse al resto del mundo, el mismo nivel de protección de que disfrutaban sus competidores de fuera de la UE.

4.3.1 Si es importante reconocer la importancia estratégica del sector de la construcción naval, en lo que se refiere a la competencia de terceros países, deberíamos hacerlo, de manera similar a como se hace, por ejemplo, en el sector de la automoción. Sin embargo, en el último acuerdo con Corea ni siquiera se exige el cumplimiento de sus obligaciones previas y más recientes; este no es un planteamiento serio.

4.3.2 Corea debe respetar su compromiso de practicar «precios normales de mercado» y abstenerse de subvencionar astilleros. Esta debería ser la recomendación de la Comisión en la reunión de la OCDE correspondiente a las negociaciones sobre el nuevo acuerdo relativo a la construcción naval.

4.4 La construcción naval vinculada a la defensa también tiene un papel importante que desempeñar en el futuro del sector. En este campo es esencial subrayar las medidas adoptadas por la Agencia Europea de Defensa que deben considerarse como prospectivas. En este contexto, cabe recordar las oportunidades que crean para este subsector las tecnologías de doble uso.

4.5 Es importante desarrollar la capacidad y el potencial de la plataforma tecnológica Waterborne con referencia al sector de la construcción naval en el contexto del Séptimo Programa marco de I+D y su colaboración con otras plataformas tecnológicas, a fin de mantener el desarrollo de una de las armas más importantes de los astilleros, a saber, las medidas de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i).

4.6 Es esencial mantener una masa crítica industrial a nivel europeo si queremos tener buques seguros, «ecológicos» y que ahorren energía, que determinarán el futuro de la protección del medio ambiente en el mar, los costes de todo el transporte y la protección y salvaguardia del transporte europeo en términos de suministro energético (buques de cabotaje, plataformas, alojamientos para trabajadores en las plataformas de perforación, parques eólicos costeros, etc.). Esto está asociado también a la idea de organizar un transporte ecológico (transporte marítimo de corta distancia, autopistas del mar, etc.).

4.6.1 En las directrices comunitarias en materia de ayudas estatales para la protección del medio ambiente (2008/C82/01) se menciona explícitamente la adquisición de buques ecológicos. Estas directrices deben aplicarse con celeridad y sin burocracia innecesaria.

4.7 A la luz de los desafíos actuales, el sistema general de apoyo que proporcionan los programas marco que afectan a los sectores de producción en serie debería adaptarse a las necesidades del sector, desde el ángulo de su utilización para la producción naval haciendo uso de tecnologías avanzadas, lo que, por regla general, afecta a los prototipos o a las series limitadas.

4.8 El marco de financiación europeo de 2003 aplicable a las ayudas estatales a la construcción naval ⁽²⁾ elaborado por la Comisión Europea son adecuadas, resulta útil y debería prorrogarse después de 2011, a fin de garantizar unas condiciones fiables para la innovación. Los principios renovados deberían corresponder mejor a las necesidades específicas y más recientes del sector y asegurar una mayor estabilidad dentro del mismo.

5. La iniciativa LeaderSHIP 2015 - ¿qué puede hacerse para asegurar que ayude al sector en la crisis actual y evitar que fracase?

5.1 Cuando en 2002-2003 el sector de la construcción naval elaboró la iniciativa LeaderSHIP 2015 (LS 2015) y los responsables políticos de la UE la respaldaron, las perspectivas del sector en Europa parecían bastante poco alentadoras. Se estaba produciendo una disminución de nuevos pedidos, y los precios de construcción de los nuevos buques eran bajos y tendían a seguir bajando, como consecuencia del importante incremento de la capacidad de producción en Asia.

5.1.1 La estrategia LS 2015 está actualmente en su punto intermedio, pero el sector se halla en una situación similar o –dada la crisis mundial– posiblemente incluso peor que en el momento en que se puso en marcha la iniciativa.

5.1.2 Hace seis años, se consideraba que la iniciativa LS 2015 era una estrategia basada en la fe, en la capacidad de producción y en el potencial innovador de las industrias marítimas europeas y en la determinación de luchar por su futuro. Aunque parece que este enfoque sigue siendo válido, la iniciativa debe ajustarse y adaptarse a las condiciones y el momento actuales, en especial extrayendo conclusiones de su periodo de puesta en marcha y aplicación.

5.2 Desde el punto de vista de los interlocutores sociales del sector naval, esta es la valoración relativa a LS 2015:

a) Como logros más importantes se consideran los siguientes:

- cambio de forma de pensar en el sector,
- modificación de la percepción que tienen del sector los responsables de las decisiones y la sociedad,
- un planteamiento coherente desde el punto de vista político,
- carácter europeo de la iniciativa,

⁽¹⁾ Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

⁽²⁾ DO C 317/2003, p. 11

— logro de avances concretos en lo que se refiere a los distintos ámbitos de actuación (innovación, diálogo social, derechos de propiedad intelectual, normas técnicas del proceso de producción).

b) Como carencias más importantes cabe señalar las siguientes:

- no se han seguido algunas recomendaciones concretas (LPF⁽¹³⁾, financiación),
- no se han tenido suficientemente en cuenta ciertas cuestiones (estructura del sector).

5.2.1 Resumiendo su opinión, los interlocutores sociales consideran que **la estrategia a largo plazo debe ser corregida por medidas de reacción a la crisis.**

5.3 En un documento en el que da su parecer sobre los avances de la aplicación del programa LS 2015, de hace dos años, la Comisión establece la siguiente conclusión final: «LeaderSHIP 2015 sigue siendo un marco adecuado para sus políticas relativas al sector de la construcción naval. Debe proseguir y, si es posible, acelerarse, en particular en lo que respecta a la cuestión de la financiación de los buques. También cabe señalar que, en muchos ámbitos, corresponde actuar a la industria (por ejemplo, en lo que respecta a la estructura industrial) o a los Estados miembros». La Comisión declara que «mantiene su compromiso con LeaderSHIP 2015 y seguirá haciendo cuanto esté

en su mano para garantizar que, a nivel de la UE, se establezca y aplique la combinación de políticas más adecuada.»

5.4 A pesar del contenido y de las intenciones de esta evaluación, hemos de dejar muy claro que, más de dos años después de la elaboración de este documento, hay una necesidad urgente (en gran parte debida a las transformaciones del sector provocadas por la crisis) de actualizar el programa e incluir en él instrumentos renovados, aunque el esquema general de las medidas más importantes relativas al sector no haya perdido relevancia.

5.4.1 Parece que el principal problema para que tenga éxito la iniciativa LS 2015 es que las iniciativas previstas se están aplicando con escasa eficacia y que está teniendo una repercusión limitada en algunos Estados miembros, especialmente en los que pertenecen a la UE desde hace poco tiempo.

5.5 Por lo que se refiere al impacto de la iniciativa LS 2015 en el empleo del sector de la construcción naval, las evaluaciones de algunos sectores han sido muy escépticas⁽¹⁴⁾. Se critica la iniciativa por su falta de aplicación concreta. Se subraya que los únicos **cambios logrados a raíz de la aplicación de LS 2015 han sido sobre todo de naturaleza cualitativa y referentes a nuevas cualificaciones para los trabajadores.**

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ *LeaderSHIP Platform Financing* (Financiación de la Plataforma LeaderSHIP)

⁽¹⁴⁾ Presentación: «Ocena wpływu programu LeaderSHIP 2015 na zatrudnienie w przemyśle okrętowym» (Evaluación del impacto del programa LeaderSHIP 2015 sobre el empleo en el sector de la construcción naval). Autores: Jerzy Bieliński; Renata Płoska, Universidad de Gdansk, Polonia.

ANEXO I

Glosario terminológico:

- **Sector de la construcción naval (incluidas la reparación y la transformación de buques):** se concentra en los navíos más grandes (sobre todo los destinados a la navegación marítima), construidos con fines mercantiles o comerciales, pero también aquellos destinados a un uso militar. Este sector abarca igualmente productos y servicios relacionados con la construcción, la transformación y el mantenimiento de estos barcos (tanto para la navegación marítima como la fluvial) ⁽¹⁾. En la construcción naval pueden distinguirse dos subsectores principales ⁽²⁾:
 - construcción de buques:
 - equipamiento de buques.
- **Construcción de buques:** incluye la construcción, reparación (y transformación) de buques y está enfocada sobre todo a los buques mercantes más grandes destinados a la navegación marítima. También se incluye aquí el subsector de los yates de gran tamaño.
- **Equipamiento de buques:** incluye todos los productos y servicios necesarios para la construcción, transformación y conservación de buques (tanto para la navegación marítima como la fluvial) y las construcciones marinas. Se incluyen aquí los servicios técnicos en el campo de la ingeniería, la instalación y el traslado a la explotación, así como el mantenimiento de buques (incluidas las reparaciones) ⁽³⁾.

Cifras y datos:*Astilleros:*

En Europa existen unos 150 grandes astilleros, de los que alrededor de 40 operan en el mercado mundial de grandes buques mercantes destinados a la navegación marítima. Los astilleros (civiles y militares, que se ocupan de la construcción y reparación de buques) de la Unión Europea dan trabajo directo a unas 120 000 personas. Europa, que posee un 15 % de la cuota de mercado mundial, rivaliza actualmente con los países de Asia Oriental por el liderazgo en cuanto al valor de los buques de uso civil construidos (15000 millones de euros en 2007) ⁽⁴⁾.

Equipamiento de buques:

Se estima que el sector del equipamiento de buques da empleo directo a más de 287 000 personas, y que además garantiza el empleo indirecto de unas 436 000 personas. El volumen de negocios anual de este sector en 2008 se estimó en unos 42000 millones de euros ⁽⁵⁾. Casi el 46 % del equipamiento producido se destina a la exportación. El sector del equipamiento de buques es el tercer sector marino en importancia después del transporte marítimo y la pesca ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_es.htm

⁽²⁾ ECORYS, *Study on Competitiveness of the European shipbuilding Industry*, Rotterdam, octubre de 2009.

⁽³⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_es.htm

⁽⁵⁾ Miembros del Consejo Europeo del Equipamiento Marino (EMEC): Alemania, Croacia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Suecia, Turquía.

⁽⁶⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp

ANEXO 2

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que fue apoyada por al menos la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate:

Punto 1.11

Suprímase:

~~«1.11 Es necesario un control más estricto de las prácticas empresariales de los armadores, a fin de que no utilicen las subvenciones europeas y nacionales para la adquisición de buques a astilleros de países no pertenecientes a la UE.»~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 65

Votos en contra: 108

Abstenciones: 18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 18/08)

Ponente: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 26 de febrero de 2009, el Comité Económico y Social Europeo decidió, conforme al artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 23 de febrero de 2010

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 52 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen – Conclusiones y recomendaciones

Este dictamen trata de las definiciones que diversos organismos europeos han realizado sobre las diversas formas del trabajo autónomo. Pero, específicamente, analiza de forma prácticamente monográfica las tendencias más recientes que afectan al trabajo «parasubordinado», también denominado «trabajo autónomo económicamente dependiente». Las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente responden al deseo de comprender mejor las evoluciones del trabajo autónomo independiente, que, bajo el efecto de profundos cambios tanto económicos como sociales, ha evolucionado más allá de las formas tradicionales de trabajo autónomo reconocidas desde hace tiempo en los países de la Unión Europea. El reconocimiento jurídico de una nueva categoría de trabajadores, intermedia entre la del asalariado, por una parte, y la del trabajador autónomo, por otra, no existe más que en algunos Estados europeos. El objetivo general de las legislaciones nacionales existentes es contribuir a una mejor protección de determinadas categorías de trabajadores sin que tengan por ello que ser asimilados a los asalariados. En los países que reconocen la existencia de una categoría intermedia entre el régimen jurídico del asalariado y el del trabajador autónomo, se puede observar que a la situación de dependencia económica le son reconocidos una serie de derechos que no les son reconocidos a otro tipo de trabajadores independientes, si bien tales derechos resultan menores que los de los asalariados. El alcance de la protección que se concede al trabajador en estos supuestos varía significativamente según los países. Por ejemplo, los derechos de trabajador autónomo económicamente dependiente pueden referirse a la protección social. También pueden inspirarse en las garantías que ofrece el Derecho laboral de los trabajadores por cuenta ajena. En esta medida, pueden aplicarse a las relaciones individuales entre el trabajador y su cliente (ingresos mínimos, duración del trabajo, etc.) pero también pueden conducir a reconocer a los trabajadores autónomos económicamente dependientes el derecho de organizarse y de actuar colectivamente para defender y promover sus intereses profesionales.

Los retos que entraña el reconocimiento jurídico del trabajo autónomo económicamente dependiente, además de las diferencias que caracterizan las realidades económicas y sociales de los diferentes países, pueden explicar la diversidad de las reglamentos nacionales. La existencia de los mencionados regímenes jurídicos intermedios puede suscitar reticencias legítimas. Así, es posible temer que, incluso en el caso de que se aclarasen las

categorías jurídicas en cuestión, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente conduzca en la práctica a desplazar hacia esta categoría a personas que, hasta ese momento, eran asalariados, en referencia, por ejemplo, a las estrategias de externalización del empleo adoptadas por las empresas. Así pues, es cierto que las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente no pueden disociarse por completo de las relativas a los «falsos autónomos». Estos últimos constituyen una realidad de la que se pueden hallar ejemplos en numerosos países de la Unión. Se produce especialmente en sectores como el de la construcción, en el que esta práctica ilegal está particularmente extendida, hasta el punto que ha justificado la reciente adopción de una posición común de los interlocutores sociales europeos del sector. Es indudable que existen trabajadores que, siendo autónomos desde un punto de vista formal (especialmente respecto de la denominación que las partes atribuyen a sus relaciones), desempeñan su actividad en las mismas condiciones que los asalariados. Estas situaciones se corresponden a menudo con supuestos en los que un empresario recurre a la calificación de trabajo autónomo para eludir la aplicación del Derecho laboral o de la seguridad social. En realidad, en numerosos casos, la conversión en trabajador autónomo económicamente dependiente no es, en sentido estricto, una opción voluntaria sino forzada por causas ajenas, como una externalización productiva o la conversión de una empresa con la consiguiente extinción de los contratos laborales.

No obstante, más allá de los riesgos que entraña, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente es, en todos los Estados que lo han adoptado, el medio de otorgar una mayor protección jurídica a trabajadores que no son, desde un punto de vista jurídico, asalariados, sino autónomos, colocados sin embargo en una situación tal que no pueden disfrutar de la protección económica que les daría la posibilidad de trabajar para una multiplicidad de clientes. En esta medida, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente, más allá de la protección en términos de seguridad social y del régimen profesional que puede favorecer, puede ser también un medio para reforzar el espíritu de empresa. Además, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente para equilibrar la relación contractual que une al trabajador con su cliente tenderá naturalmente a reducir la presión económica que pesa sobre el trabajador y a promover un servicio de mejor calidad para el consumidor final.

La diversidad de legislaciones en la materia es una cuestión dirigida a la Unión Europea en su conjunto en el momento del desarrollo de las prestaciones de servicios transfronterizas. Una armonización comunitaria de los regímenes jurídicos profesionales en la Unión, comenzando por la propia definición europea del trabajo autónomo económicamente dependiente, no es cosa fácil. Toda reflexión sobre el tema no puede pasar por alto la diversidad de reglamentaciones y prácticas nacionales: según la legislación social europea, la definición de trabajador y de empresario se determina a nivel nacional.

Sin embargo, no es posible fingir ignorar la imperiosa necesidad de comprender mejor las evoluciones del trabajo autónomo. De lo contrario, en los países en los que los trabajadores autónomos económicamente dependientes no están definidos como trabajadores por cuenta ajena, una franja de trabajadores europeos cada vez mayor corre el riesgo de quedar desprotegida.

1.1 Desarrollar los medios para disponer de una comprensión estadística real del trabajo autónomo económicamente dependiente en la Unión Europea

1.2 Promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales desarrolladas en torno al trabajo autónomo económicamente dependiente

1.3 Incluir expresamente en las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo la cuestión del trabajo autónomo económicamente dependiente en la forma que se defina

1.4 Animar a los interlocutores sociales europeos a incluir el trabajo autónomo económicamente dependiente en sus programas de trabajo, tanto a nivel interprofesional como sectorial. El análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos⁽¹⁾, publicado en octubre de 2007, ilustra en efecto la importancia de la cuestión de los regímenes profesionales para los actores del diálogo social europeo. En este marco, podrían evaluarse las oportunidades de desarrollar los vínculos entre los interlocutores sociales europeos y las organizaciones, en particular nacionales, que representan a los trabajadores autónomos.

1.5 Elaborar, en especial sobre la base de informaciones y de análisis obtenidos en aplicación de las anteriores recomendaciones, los elementos comunes a los diferentes Estados miembros de la Unión Europea que podrían utilizarse para una definición de trabajador asalariado. Ello resultaría útil no solo para contribuir a la aplicación correcta de las directivas europeas existentes en el ámbito del Derecho laboral, sino también para entender mejor el crecimiento del empleo transfronterizo en Europa. También permitiría disponer de informaciones necesarias para comprender mejor qué es lo que puede cubrir el trabajo autónomo económicamente dependiente. En efecto, cualquier tentativa dirigida a entender mejor el trabajo autónomo pero económicamente dependiente supone

disponer previamente de unos elementos de la definición del trabajo asalariado tan claros y precisos como sea posible.

2. Introducción

Literalmente, el que trabaja de forma independiente se distingue del que ejerce su actividad bajo la dependencia de un tercero. No obstante, esta simplicidad aparente no consigue ocultar el hecho de que el trabajo independiente o autónomo comprende una gran diversidad de situaciones a nivel tanto social como económico que no pueden, sin duda, ser todas tratadas del mismo modo. Esta fragmentación del trabajo autónomo es perceptible en todos los países de la Unión Europea. Los prestatarios de servicios dependientes son el objeto central del presente dictamen. Nos interesaremos por lo que pueden resultar en la práctica estas formas de trabajo independiente, con el fin de comprender a partir de qué momento pueden poner en cuestión la independencia económica del trabajador autónomo. No pretendemos, por tanto, abordar la cuestión del trabajo no declarado, ni siquiera el de los denominados «falsos autónomos», aunque ambos fenómenos pueden tener, en ocasiones, elementos de aparente o real conexión con los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

El trabajo autónomo económicamente dependiente es en primer lugar una problemática de actualidad en la Unión Europea (1). Es también objeto de reconocimiento jurídico en algunos países europeos, lo que se traduce por la creación de unas definiciones y protecciones específicas (2). Por último, es necesario circunscribir los desafíos que plantea la cuestión del trabajo económicamente dependiente (3).

3. El trabajo autónomo económicamente dependiente: una temática de actualidad en la Unión Europea

3.1 Nuevos trabajadores autónomos para unas realidades económicas y sociales nuevas

3.1.1 Hay una serie de factores que pueden encontrarse en el origen de la aparición de los «nuevos» trabajadores autónomos, es decir, los trabajadores que ejercen actividades que a priori no se integran en los marcos tradicionalmente establecidos para las profesiones independientes, como los agricultores o las profesiones liberales⁽²⁾. Es posible así pensar en varios fenómenos:

- las estrategias de las empresas, y en particular ciertas formas de externalización del empleo;
- la emergencia de nuevas necesidades sociales que deben ser satisfechas, relacionadas en especial con los cambios demográficos y con el envejecimiento de la población;
- los cambios que afectan a la mano de obra, como el aumento del nivel de formación de las poblaciones;
- el aumento del número de mujeres que se incorporan al mercado laboral;

⁽¹⁾ «Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners» (Desafíos fundamentales de los mercados laborales europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos).

⁽²⁾ Véase entre otros el informe del EIRO, «Self-employed workers: industrial relations and working conditions» (Trabajadores autónomos: relaciones industriales y condiciones de trabajo), 2009.

- las necesidades de incorporación al empleo de categorías vulnerables excluidas del mercado de trabajo; para estas poblaciones, el trabajo autónomo puede constituir, en determinados casos, una alternativa al desempleo;
- el deseo de determinados trabajadores de articular mejor su vida profesional y su vida privada;
- el crecimiento de los servicios y las oportunidades nuevas que brindan las tecnologías de la información y de la comunicación.

3.1.2 A la vista de estas evoluciones, la literatura académica, basada en investigaciones empíricas, se ha ocupado de identificar las distintas categorías de trabajadores autónomos. Las que se utilizan con más frecuencia son las siguientes ⁽³⁾:

- los empresarios, que explotan su empresa recurriendo a la contratación y, por consiguiente, a la ayuda de asalariados;
- los profesionales liberales «tradicionales» ⁽⁴⁾, los cuales, para ejercer su oficio, están obligados a ajustarse a las exigencias específicas que establecen las distintas normativas nacionales (certificación de sus competencias y respeto de las normas deontológicas de sus respectivas profesiones); si bien es cierto que pueden emplear personal, también lo es que, en general, ejercen sus actividades solos o asociándose con compañeros; se incluyen en esta categoría, por ejemplo, los abogados o los médicos;
- los artesanos, comerciantes y agricultores, que constituyen el núcleo de las formas tradicionales de trabajo autónomo y que pueden trabajar con miembros de sus familias y/o un pequeño número de empleados, fijos o no;
- los «nuevos autónomos», que ejercen actividades cualificadas pero cuyas profesiones no se encuentran reguladas en todos los países, contrariamente a las de los profesionales liberales arriba citados;
- los trabajadores autónomos que ejercen actividades poco o muy cualificadas, sin recurrir a la contratación de asalariados, y cuya existencia se deriva de las estrategias de las empresas y en particular del desarrollo de la externalización de determinadas fases del proceso productivo.

3.1.3 De forma paralela a estas definiciones, la encuesta de población activa de Eurostat (EUROSTAT Labour Force Survey), al objeto de encuadrar estadísticamente el trabajo independiente, distingue, dentro de los trabajadores autónomos:

- los empleadores, que se definen como las personas que explotan su propia actividad (empresa, profesión liberal, actividad agrícola) para obtener un beneficio y que contratan al menos a una persona;
- los «own account workers» (trabajadores por cuenta propia), que se definen como las personas que explotan su propia actividad (empresa, profesión liberal, actividad agrícola) para obtener un beneficio, pero sin recurrir para ello a la contratación de asalariados; en 2008 esta categoría de trabajadores representaba más de 36 millones de personas en la Unión de los 27, es decir, aproximadamente un 16 % de la población empleada;
- los «family workers» (trabajadores familiares), que se definen como aquellas personas que ayudan a un miembro de su familia en el ejercicio de una actividad económica (comercial o agrícola), siempre y cuando no se les pueda calificar de asalariados.

3.1.4 Hay una verdadera dificultad de cuantificación del fenómeno del trabajo autónomo económicamente dependiente. Solamente en aquellos países en los que se ha reconocido jurídicamente esta categoría de trabajadores existe una delimitación más precisa del colectivo que siendo autónomo trabaja en situación de dependencia económica. Sin embargo, es indudable el hecho de que al menos una parte de los trabajadores que desde un punto de vista estadístico se consideran autónomos, se encuentran, en el ejercicio de su actividad, en situación de dependencia económica respecto de un cliente o mandante.

3.1.5 Así, si nos remitimos a los datos europeos disponibles respecto de la magnitud del trabajo autónomo ⁽⁵⁾, es posible comprobar que en 2007, en cada uno de los Estados miembros, los trabajadores autónomos que no empleaban ningún asalariado constituían como mínimo el 50 % del total de los trabajadores autónomos. En ciertos Estados dicho porcentaje era incluso más elevado (el 70 % o más). Es el caso de la República Checa, Lituania, Portugal, Eslovaquia y el Reino Unido. Si se tienen en cuenta los cambios económicos y sociales que explican la aparición de nuevas formas de trabajo autónomo y la experiencia de los países que han regulado tales nuevas expresiones del trabajo autónomo, no puede más que pensarse que una parte muy significativa de esta importante población de «own account workers» trabaja en situación de dependencia económica.

3.1.6 La observación de lo que viene sucediendo en las últimas décadas nos indica que se está avanzando en Europa hacia una mayor laboralización de una parte de los autónomos y que, por otra parte, aumentan las formas de trabajo dependiente a través de formas jurídicas no laborales. De ahí la necesidad de proceder a identificar los criterios que definen tal dependencia económica y de establecer los mecanismos estadísticos para medir las personas que trabajan en ese régimen de prestación de servicios.

3.2 *El trabajo autónomo económicamente dependiente, una cuestión planteada a escala europea*

3.2.1 La Unión Europea se ocupa desde hace ya varios años de la protección de los trabajadores autónomos. Es posible citar

⁽³⁾ Véase el informe del EIRO, citado en la nota 2.

⁽⁴⁾ La Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, propone una definición de las profesiones liberales en su considerando n° 43.

⁽⁵⁾ A la vista de las distintas definiciones de este concepto que utiliza Eurostat.

a este respecto la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003 ⁽⁶⁾ relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos (2003/134/CE). Los desafíos relacionados con la protección de los trabajadores autónomos pueden verse ilustrados también en los debates en curso sobre la propuesta de nueva directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma.

3.2.2 Además, la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes se encuentra en el núcleo de los debates actuales sobre la modificación de la Directiva 2002/15/CE relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

3.2.3 En cuanto a la cuestión del trabajo autónomo económicamente dependiente, ésta ha sido expresamente tratada en varias ocasiones a escala de la Unión Europea. El informe de Alain Supiot y remitido a la Comisión Europea en el año 2000 ⁽⁷⁾ reconocía así la existencia de trabajadores que sin poder ser calificados como asalariados se encontraban en una situación de dependencia económica frente a un mandante, y recomendaba que les fueran reconocidos unos «derechos sociales» justificados por dicha dependencia.

3.2.4 En su Libro Verde consagrado a la modernización del Derecho laboral, publicado en 2006 ⁽⁸⁾, la Comisión Europea señalaba que «el trabajo por cuenta propia constituye igualmente una manera de afrontar la reconversión, reducir los costes directos o indirectos de la mano de obra y gestionar los recursos de manera más flexible en circunstancias económicas imprevistas. También revela un modelo mercantil de empresas orientadas al suministro de servicios que realizan proyectos completos para sus clientes. En muchos casos puede resultar de una decisión, tomada libremente, de trabajar de forma independiente a pesar de un nivel de protección social menor a cambio de un control más directo de las condiciones de empleo y de remuneración». Sobre esta base, la Comisión avanzaba igualmente que «la noción de “trabajo autónomo económicamente dependiente” abarca situaciones que se hallan entre las nociones claramente definidas de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia. Esta categoría de trabajadores carece de contrato de trabajo. No depende de la legislación laboral, dado que ocupa una “zona gris” entre el Derecho laboral y el Derecho mercantil. Aunque son oficialmente “trabajadores por cuenta propia”, estos

trabajadores dependen económicamente de un solo empresario o cliente/empleador para la obtención de sus ingresos. Este fenómeno debería diferenciarse claramente de la falsa utilización, de forma deliberada, de la calificación de trabajo por cuenta propia».

3.2.5 En el dictamen del CESE sobre el Libro Verde ⁽⁹⁾ también se aborda esa cuestión.

4. El trabajo autónomo económicamente dependiente: una realidad jurídica en algunos países de la Unión Europea

4.1 Existencia de categorías jurídicas intermedias entre las de trabajador asalariado y trabajador autónomo

4.1.1 La comprensión jurídica del concepto de trabajo autónomo económicamente dependiente puede llevar a imaginar este último como una categoría intermedia entre la de trabajador asalariado y la de trabajador autónomo.

4.1.2 Hasta el presente, un número restringido de Estados miembros reconocen el concepto de trabajador autónomo económicamente dependiente como tal, aunque en distinta forma y medida, y se esfuerzan en dar una definición. Esta categoría intermedia de trabajadores, que se sitúa entre el trabajo autónomo y el asalariado, acaba por crear nuevas formas de empleo, con un alcance y un contenido que son distintos en función de los países. Es el caso, en particular, de Alemania, Austria, España, Italia, Portugal y el Reino Unido. En Italia, la noción de «parasubordinación» se aplica a los trabajadores contratados mediante un «contrato de colaboración coordinada y continua», así como a los que participan en un «contrato de colaboración de proyecto». En el Reino Unido existe la categoría de «worker», que difiere de la de «employee». El «worker» se distingue del asalariado («employee») en que desempeña su trabajo sin encontrarse bajo la autoridad del empleador. En Austria existen formas contractuales específicas reconocidas por la normativa en las que se pueden encontrar signos de una toma en consideración general del trabajo autónomo económicamente dependiente. Se trata, en concreto, del caso de los «freie Dienstverträge» (contratos libres de servicios). Los trabajadores contratados mediante este tipo de contratos se distinguen de los asalariados por el hecho de que, a pesar de que muy a menudo trabajan para una sola persona y según un calendario determinado, no están encuadrados en una relación de subordinación. En Alemania existe la noción de «arbeitnehmerähnliche Person» (persona asimilada a un trabajador). Esta categoría de trabajadores, que la normativa laboral considera distinta de la de asalariado, designa a aquellas personas que, en el marco de un contrato mercantil o de prestación de servicios, desempeñan su trabajo personalmente, sin recurrir a la contratación de asalariados y de forma que más del 50 % del volumen de negocio proviene de un único cliente. El ejemplo más reciente, y más logrado, de definición de trabajo autónomo económicamente dependiente es el de España. El Estatuto del trabajador autónomo, aprobado en 2007, define a los trabajadores autónomos económicamente dependientes en función de varios criterios. Son aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 %

⁽⁶⁾ Algunos apartados de la Recomendación son elocuentes al objeto de este documento:

- Se reconoce la coexistencia de trabajo común entre trabajadores autónomos y trabajadores asalariados (apartados 4 y 5).
- Se afirma que, por regla general, los trabajadores que ejercen su actividad profesional fuera de una relación de trabajo con un empleador no están cubiertos ni son objeto de protección (apartado 5).
- Se evidencia que la salud de los trabajadores autónomos puede estar sometida a riesgos similares a los que experimentan los trabajadores por cuenta propia (apartado 6).
- Entre las recomendaciones finales se hace mención a la necesidad de tomar medidas dirigidas a la concienciación del colectivo a través de sus organizaciones representativas.

⁽⁷⁾ «Transformation of labour and future of labour law in Europe» (Transformación del trabajo y el futuro del Derecho del trabajo en Europa), Comisión Europea, 1999.

⁽⁸⁾ Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI (COM(2006) 708 final).

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 30.5.2007 sobre el «Libro Verde – Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», ponente: Sr. Retureau (DO C 175 de 27.7.2007, p. 65), punto 3.1.4.

de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales. Este régimen es incompatible con una sociedad civil o mercantil ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 La observación de los ordenamientos jurídicos nacionales que han admitido la existencia de una nueva categoría jurídica, lleva a realizar una serie de constataciones. En primer lugar, en todos los casos, se trata ciertamente de establecer una categoría nueva, distinta tanto de la del asalariado como de la del trabajador autónomo y, a fortiori, del verdadero empresario. El fin perseguido en estos distintos países no es hacer de los asalariados unos trabajadores autónomos pero económicamente dependientes, sino conferirles un régimen jurídico específico, lo que implica una protección particular, que se justifica por la existencia de dependencia económica. Es por esta razón por lo que, en los distintos casos que se evocan, la condición de trabajador autónomo económicamente dependiente excluye la existencia de una relación de subordinación jurídica. Esto último resulta, en efecto, un elemento clave de la definición jurídica del asalariado en la gran mayoría de los países de la Unión Europea. Será asalariado el que trabaje bajo la dirección y el control de otra persona, calificada como empleador, situación que es en sí misma detectable por una serie de indicios: el hecho de trabajar para una sola persona durante un período determinado; la ausencia de responsabilidad del asalariado por lo que se refiere a los riesgos financieros de la empresa, el trabajo efectuado en beneficio de otra persona, etc. Según este criterio, si bien todo asalariado es económicamente dependiente, en cambio no todo trabajador autónomo económicamente dependiente es necesariamente asalariado.

4.1.4 No es menos cierto que resulta necesario establecer unos criterios que permitan determinar la existencia de dependencia económica. Se trata en este caso de una labor compleja. Si bien no imposible, como lo atestigua la existencia de diversas regulaciones nacionales en la materia. Los criterios que pueden adoptarse pueden ser en primer lugar relativos a la persona del trabajador: el trabajador autónomo económicamente dependiente puede perfectamente definirse como el que realiza en persona, y sin recurrir al empleo de terceros, la prestación que se le pide (es por ejemplo el caso de España). Otros, que se añaden a los anteriores con carácter acumulativo, se refieren al estado de dependencia económica en sí mismo. Pueden ser relativos a la parte de la cifra de negocio que proviene de un mismo cliente (la cuestión es entonces determinar el umbral exacto de la cifra de negocio a partir del cual se incurre en dependencia económica) o a la duración de la relación entre el trabajador y su cliente (cuanto más larga sea la relación, más se podrá considerar que existe una dependencia económica respecto del cliente). Este último criterio es el que se emplea en Italia para reconocer la existencia de una «colaboración coordinada y continua». Finalmente, los expertos que han estudiado estas cuestiones proponen en ocasiones un criterio adicional. El profesor Perulli ⁽¹¹⁾ considera así que la dependencia económica del trabajador no puede establecerse más que si la organización productiva de este último depende de la actividad de su cliente. Con otras palabras, el trabajador debe encontrarse en una situación de incapacidad de acceder al mercado a causa de que su organización productiva (lo que incluye especialmente el mate-

rial y la tecnología empleada) esté totalmente dirigida hacia la satisfacción de las necesidades de un único cliente.

4.2 Protección de los trabajadores autónomos económicamente dependientes

4.2.1 En los países que reconocen la existencia de una categoría intermedia entre el régimen jurídico del asalariado y el del trabajador autónomo, se puede observar que a la situación de dependencia económica le son reconocidos una serie de derechos que no les son reconocidos a otro tipo de trabajadores independientes, si bien tales derechos resultan menores que los de los asalariados. Por ejemplo, los derechos de trabajador autónomo económicamente dependiente pueden referirse a la protección social. También pueden inspirarse en las garantías que ofrece el Derecho laboral de los trabajadores por cuenta ajena. En esta medida, pueden aplicarse a las relaciones individuales entre el trabajador y su cliente (ingresos mínimos, duración del trabajo, etc.) pero también pueden conducir a reconocer a los trabajadores autónomos económicamente dependientes el derecho de organizarse y de actuar colectivamente para defender y promover sus intereses profesionales. Véase aquí la ilustración de la idea de que la dependencia respecto de un tercero, aunque no sea jurídica sino sólo económica, justifica una protección particular.

4.2.2 En materia de protección social, en los Estados afectados puede existir un nivel intermedio de protección social más elevado que el que se brinda a los «simples trabajadores autónomos». Es el caso, en Italia, de los trabajadores contratados mediante un «contrato de colaboración de proyecto», que disfrutan de garantías en casos de embarazo, enfermedad, accidente laboral o jubilación que cada vez se acercan más a las concedidas a los asalariados. Este es también el caso del Reino Unido, en el que los «workers» tienen derecho a una indemnización legal en caso de enfermedad.

4.2.3 Respecto de las normas que rigen el ejercicio de su actividad profesional, el trabajador autónomo económicamente dependiente, a pesar de no ser asalariado, disfruta generalmente de parte de la protección que se otorga a los asalariados.

4.2.4 Evidentemente, más allá de esta observación general, el alcance de la protección que se concede al trabajador autónomo económicamente dependiente varía significativamente según los países. En el Reino Unido los «workers» disfrutan de protección en materia de salario mínimo, de duración del trabajo y de permisos. En España, desde una perspectiva mucho más ambiciosa, el Estatuto de 2007 reconoce al trabajador autónomo económicamente dependiente:

- derechos inherentes al ejercicio de su actividad profesional: derecho al descanso y derecho a gozar de días de permiso;
- derechos relativos a la resolución del contrato que le vincula a su cliente: se trata, paradigmáticamente, de la exigencia que se impone al cliente de no poder resolver el contrato más que por causa justificada. En su defecto, la resolución dará lugar a un derecho de indemnización en favor del trabajador.

⁽¹⁰⁾ Véase el artículo 11 de la Ley española de 11 de julio de 2007 sobre el Estatuto del trabajo autónomo.

⁽¹¹⁾ Perulli, *Travail économiquement dépendant/parasubordination: les aspects juridiques, sociaux et économiques* (Trabajo económicamente dependiente/parasubordinación: aspectos jurídicos, sociales y económicos). Informe para la Comisión Europea, 2003.

4.2.5 Más allá de las protecciones dirigidas a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, un nivel mínimo de protección social – por ejemplo, en materia de seguridad social, de formación profesional o de acceso a la prevención de riesgos laborales –, debería comprender a todos los trabajadores autónomos de la UE, como preconiza la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, con el fin de asegurar que las coberturas sociales básicas protegen a todos los trabajadores en general con independencia de la forma jurídica bajo la que realizan su actividad.

5. Cuestiones relacionadas con el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente

5.1 Trabajo asalariado y trabajo autónomo económicamente dependiente: ¿competencia o complementariedad?

5.1.1 Tal como se ha visto, sólo una minoría de Estados miembros de la Unión reconocen en su legislación la categoría de «trabajador autónomo económicamente dependiente». Más allá de la diversidad de las realidades económicas y sociales de los distintos países, esta situación de hecho es también el reflejo de las reticencias legítimas generadas por la existencia de dichos regímenes jurídicos intermedios. Así, es posible temer que, incluso en el caso de que se aclarasen las categorías jurídicas en cuestión, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente conduzca en la práctica a desplazar hacia esta categoría a personas que, hasta ese momento, eran asalariados, en referencia, por ejemplo, a las estrategias de externalización del empleo adoptadas por las empresas. La experiencia italiana se hace eco, en cierta medida, de este riesgo. En efecto, cuando el Gobierno italiano instituye, en 2003, los contratos de colaboración de proyecto, lo hace con el fin de desplazar hacia el trabajo asalariado a los «falsos autónomos». Ahora bien, entre 2003 y 2005 se asiste a un crecimiento significativo del número de trabajadores «parasubordinados». Estas preocupaciones explican sin duda el hecho de que en algunos Estados de la Unión Europea los gobiernos o los interlocutores sociales se opongan firmemente a la creación de regímenes jurídicos intermedios entre el de asalariado y el de autónomo. La Confederación Sindical británica, por ejemplo, aprobó en su congreso de 2009 una moción recomendando que el número de los regímenes jurídicos laborales en el Reino Unido quedase limitado a dos: el de asalariado y el de trabajador autónomo.

5.1.2 Es cierto que las reflexiones relativas al trabajo autónomo económicamente dependiente no pueden dissociarse por completo de las relativas a los «falsos autónomos». Estos últimos constituyen una realidad de la que se pueden hallar ejemplos en numerosos países de la Unión. Se produce especialmente en sectores como el de la construcción, en el que esta práctica ilegal está particularmente extendida, hasta el punto que ha justificado la reciente adopción de una posición común de los interlocutores sociales europeos del sector. Es indudable que existen trabajadores que, siendo autónomos desde un punto de vista formal (especialmente respecto de la denominación que las partes atribuyen a sus relaciones), desempeñan su actividad en las mismas condiciones que los asalariados. Estas situaciones se corresponden a menudo con supuestos en los que un empresario recurre a la calificación de trabajo autónomo para eludir la aplicación del Derecho laboral o de la seguridad social. A la vista de esta realidad, la Recomendación de la OIT n° 198 ⁽¹²⁾ pide a los gobiernos que adopten en sus legislacio-

nes unos criterios claros que permitan calificar la relación de trabajo asalariado al objeto de luchar contra la figura del «falso autónomo». Se trata aquí, sin ningún género de dudas, de una cuestión fundamental. Es, sin embargo, distinta de la del trabajo autónomo económicamente dependiente. En efecto, esta última resulta bien diferente, desde un punto de vista jurídico, de la del trabajador asalariado, y ello incluso en los países que reconocen esta forma de empleo. Dicho de otra forma, la existencia de un régimen jurídico del trabajo autónomo económicamente dependiente no es concebible más que si su definición lo distingue claramente del trabajo asalariado. El criterio de la relación jurídica de subordinación tiene ciertamente un papel esencial que desempeñar a este respecto. Si una persona trabaja en unas condiciones tales que hacen de ella un asalariado, no debe poder ser considerada económicamente dependiente. Ello presupone, por supuesto, que, a semejanza de lo que recomienda la OIT, en las legislaciones nacionales exista una definición del trabajo asalariado tan clara y precisa como sea posible. En otras palabras, debe poder distinguirse el trabajo autónomo económicamente dependiente del trabajo asalariado, y ello significa que cada uno de los dos conceptos tiene que estar claramente definido. Ello implica igualmente que los medios para controlar el cumplimiento de la ley sean eficaces. Sólo en estas condiciones el reconocimiento del régimen jurídico del trabajador autónomo económicamente dependiente puede permitir proteger mejor no al falso, sino al verdadero autónomo, y resultar complementario del régimen jurídico del trabajador asalariado.

5.1.3 Además, puesto que el trabajo autónomo económicamente dependiente está reconocido, es posible también temer que la relación mercantil entre un cliente y un trabajador autónomo económicamente dependiente se prolongue en el tiempo de forma tal que, en la práctica, el trabajador autónomo económicamente dependiente acabe por ocupar un empleo permanente por cuenta de su cliente. Si bien la relación mercantil puede ser verdaderamente real al principio, su prosecución durante un período más o menos largo debe llevar a imaginar condiciones y medios que permitan al trabajador autónomo económicamente dependiente acceder al régimen de asalariado de su antiguo cliente, convertido ahora en su empleador.

5.2 Oportunidades que ofrece el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente

5.2.1 El reconocimiento de un régimen jurídico para el trabajador autónomo económicamente dependiente es, en todos los Estados que lo han adoptado, el medio de otorgar una mayor protección jurídica a trabajadores que no son asalariados, sino verdaderos autónomos, colocados sin embargo en una situación tal que no pueden disfrutar de la protección económica que les daría la posibilidad de trabajar para una multiplicidad de clientes. En este sentido, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente, más allá de poder favorecer la protección en términos de seguridad social y de régimen profesional, puede ser también un medio para reforzar el espíritu y la libertad de empresa. Es posible así imaginar que el trabajador autónomo económicamente dependiente pueda disfrutar de un acompañamiento específico para la gestión de sus asuntos (asesoramiento, ayudas financieras) que le permita desarrollar su propia empresa y salir finalmente de la situación de dependencia económica en que se encuentra.

⁽¹²⁾ Recomendación de la OIT sobre las relaciones laborales n° 198, de 2006.

5.2.2 Finalmente, la reflexión sobre el trabajo autónomo económicamente dependiente no puede ignorar el interés de los consumidores. En efecto, la prestación de servicios a los consumidores va a menudo acompañada por la creación de cadenas de subcontratación que incluyen trabajadores autónomos y trabajadores autónomos pero económicamente dependientes. Así, cuando el consumidor contacta con una gran empresa (sea de gas, eléctrica, de telefonía o de televisión digital) para que le realicen una instalación, le revisen o le reparen un aparato, será normalmente un trabajador autónomo el que se presente en su casa en nombre de la compañía en cuestión y quien deba asumir la plena responsabilidad de la correcta prestación del servicio. La posición de dominio de los mercados que disfrutan, en un contexto de oligopolio, las grandes empresas, les permite imponer condiciones de precio muy duras al subcontratado, abocado a una considerable merma del margen habitual de rentabilidad del servicio en cuestión. En este escenario, el autónomo se enfrenta a la disyuntiva de optar entre alcanzar el necesario umbral de rentabilidad o prestar de un servicio de buena calidad. En este contexto, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente para equilibrar la relación contractual que une al trabajador con su cliente tenderá naturalmente a reducir la presión económica que pesa sobre el trabajador y a promover un servicio de mejor calidad para el consumidor final.

5.3 *El trabajo autónomo económicamente dependiente, una cuestión de ámbito europeo*

5.3.1 La diversidad de los regímenes profesionales vigentes en los diferentes Estados miembros de la Unión Europea afecta necesariamente al funcionamiento del mercado europeo, especialmente en supuestos de prestación transfronteriza de servicios. Este es en particular el caso cuando la prestación del servicio se realiza en un Estado destinatario por un trabajador autónomo de otro Estado, puesto que a éste, no siendo asalariado, se le aplicarán las normas de su Estado de origen ⁽¹³⁾. Esta situación plantea una auténtica cuestión de ámbito europeo.

5.3.2 Más globalmente, el análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos ⁽¹⁴⁾, publicado en octubre de 2007, confirma una tendencia del empleo a concentrarse en el sector de los servicios, concentración que resulta de los cambios que afectan a las organizaciones productivas. Este análisis lleva a pensar que las formas modernas de organización del trabajo y de la producción deben conducir necesariamente a reconsiderar el concepto mismo de subordinación en el trabajo, más allá de la mera subordinación jurídica.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ Véase especialmente el considerando n° 87 de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁽¹⁴⁾ «Key Challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners» (Desafíos fundamentales de los mercados laborales europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos).

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue eliminado como consecuencia de enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de la cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.2

1.2 Promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales desarrolladas en torno al trabajo autónomo económicamente dependiente. Tales evaluaciones permitirían identificar las prioridades en relación con la protección de los trabajadores calificados como económicamente dependientes, los riesgos inherentes al reconocimiento de esta nueva categoría jurídica, así como las formas de representación colectiva de los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Resultado de la votación: 101 votos a favor de modificar el punto, 93 en contra y 5 abstenciones.

Punto 1.6

1.6 Considerar la posibilidad de establecer, a escala europea, un corpus común de derechos para todos los trabajadores, ya sean asalariados o autónomos. Sobre esta base sería posible arrojar luz sobre la creación de definiciones diferentes de los niveles de dependencia en los que pueda encontrarse el trabajador, desde la verdadera independencia económica hasta el trabajo asalariado, pasando por el trabajo jurídicamente autónomo pero económicamente dependiente, a fin de establecer las protecciones correspondientes. Parece que esta tarea es de lo que se trata en los Estados que han decidido reconocer una categoría intermedia de trabajadores. Una comunicación de la Comisión Europea podría ser útil para abordar esta cuestión.

Resultado de la votación: 108 votos a favor de modificar el punto, 88 en contra y 7 abstenciones.

Punto 2 (Introducción)

Literalmente, el que trabaja de forma independiente se distingue del que ejerce su actividad bajo la dependencia de un tercero. No obstante, esta simplicidad aparente no consigue ocultar el hecho de que el trabajo independiente o autónomo comprende una gran diversidad de situaciones a nivel tanto social como económico que no pueden, sin duda, ser todas tratadas del mismo modo. Esta fragmentación del trabajo autónomo es perceptible en todos los países de la Unión Europea. Resulta, sin embargo, que junto a profesiones tradicionalmente consideradas como autónomas, que existen y están reconocidas desde hace mucho tiempo en los países de la Unión Europea, hay una serie de nuevas formas de trabajo independiente que han surgido más recientemente, como resultado de la evolución de las economías y de los mercados laborales nacionales. El presente dictamen pretende centrarse en ellas. Dentro de estas nuevas formas o tendencias del trabajo autónomo destacan de manera muy destacada las que se refieren a trabajadores que, sin estar jurídicamente subordinados, ejercen su actividad en una situación de dependencia económica respecto de su cliente y/o mandante. Estas realidades remiten a lo que hoy se ha convenido en llamar «trabajo autónomo económicamente dependiente», objeto central del presente dictamen. A tal efecto nos interesaremos por lo que pueden resultar en la práctica las nuevas formas de trabajo independiente, con el fin de comprender a partir de qué momento pueden poner en cuestión la independencia económica del trabajador autónomo. No pretendemos, por tanto, abordar la cuestión del trabajo no declarado, ni siquiera el de los denominados «falsos autónomos», aunque ambos fenómenos pueden tener, en ocasiones, elementos de aparente o real conexión con los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Resultado de la votación: 105 votos a favor de modificar el punto, 92 en contra y 10 abstenciones.

Punto 5.1.3

5.1.3 Además, puesto que el trabajo autónomo económicamente dependiente está reconocido, es posible también temer que la relación mercantil entre un cliente y un trabajador autónomo económicamente dependiente se prolongue en el tiempo de forma tal que, en la práctica, el trabajador autónomo económicamente dependiente acabe por ocupar un empleo permanente por cuenta de su cliente. Si bien la relación mercantil puede ser verdaderamente real al principio, su prosecución durante un período más o menos largo debe llevar a imaginar condiciones y medios que permitan al trabajador autónomo económicamente dependiente acceder al régimen de asalariado de su antiguo cliente, convertido ahora en su empleador. Es posible imaginar, por ejemplo, que la sucesión de contratos mercantiles con un mismo cliente durante un cierto tiempo pueda acabar recalificando la relación entre las partes en una relación laboral de asalariado. Ello es especialmente necesario dado que, en numerosos casos, la conversión en trabajador autónomo económicamente dependiente no es, en sentido estricto, una opción voluntaria sino forzada por causas ajenas, como una externalización productiva o la reconversión de una empresa con la consiguiente extinción de los contratos laborales.

Resultado de la votación: 105 votos a favor de modificar el punto, 92 en contra y 5 abstenciones.

Punto 5.2.2

5.2.2 Además, el reconocimiento del trabajo autónomo económicamente dependiente puede constituir una oportunidad para el desarrollo de las formas de organización y representación colectiva de los nuevos trabajadores autónomos. Estos últimos, a menudo aislados, no ven siempre defendidos sus intereses profesionales específicos por las organizaciones profesionales que existen en los Estados miembros.

Resultado de la votación: 106 votos a favor de modificar el punto, 91 en contra y 5 abstenciones.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

462º PLENO DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE ABRIL DE 2010

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Reforma de la política pesquera común»COM(2009) 163 *final*

(2011/C 18/09)

Ponente: **María Candela SÁNCHEZ MIGUEL**

El 22 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«*Libro Verde – Reforma de la Política Pesquera Común*»

COM(2009) 163 *final*.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado el presente dictamen con 141 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La principal conclusión que se desprende del Libro Verde de la Comisión sobre la reforma de la Política Pesquera Común es que la actual PPC no ha resuelto los problemas detectados en la anterior reforma de 2002. Los cambios introducidos no han producido efectos visibles sobre aspectos tan problemáticos como el exceso de capacidad de la flota, o la sobrepesca y el declive en los volúmenes de capturas. La nueva propuesta de reforma intenta corregir, según la propia Comisión, el carácter «fragmentario y gradual» de las anteriores.

1.2 El CESE recomienda que las medidas que se adopten sirvan para salvaguardar el empleo y la cohesión territorial y que los objetivos estratégicos mantengan un equilibrio entre los pilares económico, social y medioambiental, garantizando y fomentando el comportamiento responsable y sostenible de todos los eslabones de la cadena pesquera.

1.3 Entre los temas en que habría que incidir con mayor profundidad en la futura reforma de la PPC, tal y como se señala en las observaciones específicas, estarían:

— el establecimiento de un régimen diferenciado para las flotas artesanales;

— la introducción de un capítulo social, que armonice las condiciones de trabajo de los pescadores;

— la mejora de las condiciones del mercado y de las prácticas comerciales;

— la complementariedad con la política medioambiental marina, que además incida en una mayor y mejor investigación aplicable a la política pesquera;

— la plena inserción de la PPC en el marco de los organismos internacionales (ONU, FAO).

2. Contexto legislativo

2.1 Según el artículo 3.1.d) del Tratado TUE, «la Unión dispondrá de competencia exclusiva en la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común». A la hora de determinar las políticas resultantes de la consulta llevada a cabo mediante el Libro Verde, el tener en cuenta las opiniones de los gobiernos y de las partes interesadas será un medio eficaz para implicar a todos en el cumplimiento de las normas que se establezcan.

2.2 Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2371/2002, la Comisión ha ido mejorando algunos aspectos relativos a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros a través de la aprobación de planes de gestión y de recuperación y de los reglamentos de control y ejecución. También ha presentado comunicaciones de suma importancia, como la COM(2007) 73 que hace mención a los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca, que pretende analizar los sistemas nacionales actuales y la posibilidad de mejorar su eficacia a través de la utilización de las mejores prácticas.

3. Análisis y elementos de respuesta a las cuestiones planteadas por el Libro Verde

3.1 Responder a los retos estructurales que afectan a la PPC

3.1.1 Exceso de capacidad de la flota: lograr un equilibrio entre rentabilidad y empleo sostenible

3.1.1.1 El CESE comparte hasta cierto punto el diagnóstico realizado por la Comisión y reconoce que el exceso de capacidad de las flotas de pesca en Europa (sobre todo si se tiene en cuenta el progreso técnico) sigue siendo una tendencia fuerte que, a día de hoy, no ha podido ser invertida de forma suficiente. Sin embargo, no se puede generalizar y es preciso matizar el balance demasiado negativo presentado por la Comisión, puesto que algunos Estados miembros, en diversos grados, han reducido la capacidad de sus flotas. En cualquier caso, los datos disponibles sobre el estado actual de las flotas de los Estados miembros deberían volverse a actualizar.

3.1.1.2 El CESE está a favor de limitar las capacidades por vía legislativa, e insiste en la necesidad de hacer coercitivas las medidas de gestión y de control mediante planes de adaptación cofinanciados por los Estados miembros y por la UE. Es necesario dar prioridad a una eliminación de capacidad que equilibre las posibilidades pesqueras y los criterios medioambientales y sociales. En la obtención de este equilibrio, hay que considerar prioritarios los ajustes medioambientales y sociales, tales como buques que empleen artes no selectivas o que causen daño al medio ambiente, que consuman gran cantidad de energía o que proporcionen pocos puestos de trabajo por volumen capturado. Además, es necesario considerar con precaución la idea de un fondo puntual de desguace. El desmantelamiento de buques tiene un coste social que debe ser tenido en cuenta. El desguace de buques de pesca se salda a menudo con pérdidas de empleo sin que a los pescadores asalariados se les proponga ninguna alternativa. El CESE no se opone al fondo de desguace puntual que propone la Comisión, y podría resultar apropiado siempre que beneficie no sólo a los propietarios de los barcos sino también a los pescadores asalariados cuyos empleos se ven amenazados. El fondo comunitario debería prever, en efecto, medidas sociales como ayudas para formación y reconversión profesional al objeto de evitar las pérdidas puras de empleo. Por ello, el CESE apoya la idea de que el sector debe garantizar a la larga su viabilidad económica y salir de una situación de dependencia frente a las ayudas públicas, que deben ser consideradas provisionales en tanto que no se ponga fin a las dificultades estructurales del sector.

3.1.1.3 El CESE reconoce que la utilización de instrumentos de mercado, como los derechos de pesca transferibles, puede ser

útil para paliar el exceso de capacidad de las flotas. Aunque reconoce que este tipo de gestión ha reducido a veces la capacidad en determinados países y para ciertos tipos de pesca, el Comité considera que la Comisión debe demostrar que semejante medida tiene fundamento y detallar más las medidas de protección y salvaguardia que piensa tomar para evitar consecuencias no deseadas en términos de empleo y de ordenación del territorio, ante el riesgo de ver que una concentración de derechos de pesca en manos de un pequeño número de grandes empresas se haga en detrimento de las comunidades de pesca de dimensiones más modestas.

3.1.2 Precisar mejor los objetivos estratégicos

3.1.2.1 El CESE advierte del peligro de establecer una jerarquía entre los objetivos estratégicos de desarrollo sostenible de la pesca y preconiza, en cambio, un enfoque equilibrado que conceda la misma importancia, a largo plazo, a los pilares económico, social y medioambiental. El CESE desea señalar que el Libro Verde, como hacía la reforma de 2002, presta poca atención a la dimensión social de la futura PPC, ya que no aparece de forma clara entre los objetivos estratégicos fundamentales.

3.1.2.2 La mejora constante de los recursos naturales y su estabilización en niveles de explotación sostenibles debe ir acompañada por estudios de impacto socioeconómico dirigidos a promover medidas de apoyo financiero al sector, que a su vez deben estar destinadas al empleo y a que las empresas inviertan en innovación y desarrollo, así como a la formación profesional. Asimismo es necesario garantizar unos ingresos decentes a los pescadores durante los períodos de parada biológica.

3.1.3 Reorientar el marco de toma de decisiones

3.1.3.1 El CESE apoya plenamente la idea de revisar el proceso decisorio por razones de mayor facilidad de comprensión de la política, de eficacia y de reducción de costes. Sería necesario poder distinguir entre, por una parte, los principios y objetivos fundamentales, sobre los que corresponde decidir al Consejo conjuntamente con el Parlamento Europeo y, por otra, su aplicación, delegada a los Estados miembros, a la Comisión o posiblemente a unos nuevos organismos descentralizados de toma de decisiones que representen a todas las partes interesadas a nivel local. La participación de los entes locales y regionales mediante la descentralización de la toma de decisiones en cuestiones técnicas (microgestión) parece ir en la buena dirección. Consciente de que las poblaciones de peces y los ecosistemas compartidos abarcan zonas geográficas muy extensas, el CESE acoge favorablemente la idea de que sean los Estados miembros los que se encarguen de la gestión de los principios y normas esenciales de la PPC por la vía de una colaboración estrecha a nivel de las regiones marinas.

3.1.3.2 Por último, el proceso decisorio debe sacar el mejor partido posible de los dictámenes emitidos por órganos consultivos que realizan una labor complementaria, tales como el Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura (CCPA) o los Consejos Consultivos Regionales (CCR). Deberían también tenerse en cuenta las iniciativas y los dictámenes del Comité de Diálogo Social Sectorial para la Pesca Marítima.

3.1.4 Fomentar una mayor responsabilización del sector

3.1.4.1 El CESE acoge favorablemente la idea de una mayor responsabilización de los operadores del sector, la cual podría ciertamente materializarse en la aplicación de un régimen de gestión de los recursos naturales basado en unos derechos de pesca transmisibles, individuales o colectivos, en función del contexto local, manteniendo en todo caso lo expuesto en el punto 3.1.1.3.

3.1.5 Reforzar la cultura del cumplimiento de las normas

3.1.5.1 El CESE considera que los sistemas de recopilación de datos sobre la observancia de la normativa deben seguir desarrollándose, y ser apoyados económicamente. El sector extractivo podría pasar a desempeñar un papel preponderante en este sistema (véase el punto 3.1.4. anterior). Además, en aras de la eficacia, la aplicación de mecanismos de control debería ser compartida entre los Estados miembros, la Comisión y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca, implicando en la medida de lo posible a las partes interesadas. Por otra parte, el Comité se muestra favorable a la creación de un régimen que vincule el ejercicio efectivo de las responsabilidades en materia de control al acceso a la financiación comunitaria, tal y como lo expresó en su dictamen ⁽¹⁾.

3.2 Mejorar en mayor medida la gestión de la pesca en la UE

3.2.1 El CESE toma buena nota de las vías de reflexión que se recogen en el Libro Verde con el fin de mejorar más la gestión de la pesca en la UE, y desea formular las siguientes observaciones generales:

3.2.1.1 Con el fin de sacarle un mayor partido a los recursos de pesca, el CESE apoya la idea de conseguir que la gestión sea compatible, de aquí a 2015, con el objetivo del RMS, pero empleando luego un objetivo de gestión más conservador que asegure un menor riesgo de colapso de las poblaciones y una pesca más rentable. Esto vale igualmente para las pesquerías mixtas, con medidas más flexibles que eviten daños económicos y sociales. Por lo demás, el Comité es favorable a la eliminación total y progresiva de los descartes.

3.2.1.2 El CESE quiere evitar que se vuelva a cuestionar de forma apresurada el modo de gestión de los recursos pesqueros basado en el sistema de los TAC y de las cuotas. A pesar de sus imperfecciones, este sistema no es fácilmente sustituible. Las alternativas consistentes en privilegiar una gestión basada en el control del esfuerzo de pesca, o aún en la introducción de derechos de pesca, no pueden introducirse sin que previamente se proceda a un estudio de impacto socioeconómico riguroso, que pruebe el fundamento de una posible modificación de las bases de la gestión de los recursos de pesca.

3.2.1.3 Además, si la reducción del esfuerzo de pesca tiene que traducirse en restricciones respecto del número de días consagrados a las actividades de pesca, el Comité quiere recordar que la introducción de semejante sistema conlleva una serie de inconvenientes inaceptables, en la medida en que expone a los trabajadores a unos períodos puntuales de excesivo trabajo, propicios al cansancio y, por lo tanto, al riesgo de accidentes.

3.2.1.4 Por otra parte, el CESE desea manifestar aquí sus reservas respecto de la apropiación de los derechos de pesca, en caso de que se haga de ellos un uso comercial, puesto que los recursos naturales son principalmente propiedad de la sociedad en su conjunto. La transferibilidad podría ser planteable, sobre una base anual o plurianual, siempre que el principio de gestión de las cuotas por las autoridades públicas no se vuelva a poner en cuestión. En función del contexto local, el acceso a los recursos se podría decidir con base en criterios sociales y medioambientales. En todo caso la transmisión de los derechos de pesca transmisibles, individuales o colectivos, no podría tener un carácter permanente, ni ser objeto de comercio especulativo.

3.2.1.5 Las capturas de pescado que excedan de las cuotas podrían así deducirse de las cuotas del año siguiente, siendo así que lo obtenido por la venta de esos productos debería volver a otros agentes de la extracción dispuestos a ceder parte de sus propias cuotas con el fin de tener en cuenta la sobrepesca.

3.2.1.6 Respecto de la estabilidad relativa, el CESE considera que debe seguir siendo una de las piedras angulares de la PPC. El Comité observa, sin embargo, que es necesario volver a actualizar este principio, con el fin de tener en cuenta los cambios que se han producido desde su creación en 1983. Cualquier adaptación de este sistema debería ser en todo caso negociada entre los Estados miembros. Se podría conceder un acceso preferente a las comunidades regionales y locales sobre la base de criterios sociales y medioambientales.

3.2.1.7 Debe fomentarse la integración de la PPC en la Política Marítima Integrada (PMI). El CESE propone que se reconozca jurídicamente a los sectores extractivo y de la acuicultura el derecho a ser consultados en la planificación del espacio marítimo, y que la futura PPC establezca mecanismos de compensación dirigidos a las empresas de pesca en peligro de perder oportunidades de pesca y a su personal. Se trata en particular de estimular de forma proactiva la formación profesional –como, por ejemplo, el establecimiento de vías de formación integradas– y el conocimiento exhaustivo del medio marino para fomentar la creación de empleo estable y la reconversión profesional en el seno de las agrupaciones de empresas del sector marítimo.

3.2.1.8 Es preciso asignar más medios a la investigación destinada a mejorar el conocimiento del medio marino; es preciso igualmente valorar más los conocimientos de los pescadores.

⁽¹⁾ DO C 277 de 17.11.2009, p. 56.

3.2.1.9 El CESE hace notar que los objetivos de la PPC en materia de apoyo financiero no se han alcanzado. Es necesario seguir persiguiendo el objetivo de la sostenibilidad económica, a condición de que la organización del mercado se revise profundamente. Además, procede emplear las ayudas públicas para apoyar la transición de la pesca y de la industria transformadora de la UE hacia una pesca sostenible, lo que incluye tener en cuenta las consecuencias socioeconómicas del proceso de reestructuración. Por último, el CESE es partidario de establecer un vínculo firme entre la concesión de financiación comunitaria y el logro de los objetivos estratégicos por parte de los Estados miembros.

4. Observaciones específicas

4.1 *¿Un régimen pesquero diferenciado para proteger las flotas costeras artesanales?*

4.1.1 Las pequeñas flotas costeras crean muchos puestos de trabajo, tanto directa como indirectamente, y tienen un papel activo en la estructura y la revigorización del tejido socioeconómico de las zonas costeras. En condiciones favorables pueden ayudar a las comunidades que dependen de la pesca a atenuar las consecuencias económicas y sociales de la crisis estructural. Por ello, sin distorsionar la competencia y atendiendo a sus especificidades, el CESE apoya la idea de aplicar al sector un enfoque diferenciado. El acceso, la reserva de las 12 millas y los otros derechos de las pesquerías costeras de pequeña escala tienen que ser asignados y defendidos de forma adecuada, por ejemplo mediante una proporción exclusiva de cuotas nacionales. El Comité observa, sin embargo, que es necesario ponerse de acuerdo sobre los criterios (p. ej. la dimensión, el tiempo pasado en alta mar, la distancia a la costa, los vínculos con comunidades locales, etc.) que deberían emplearse para definir este tipo de pesca altamente diversificada, lo que debería hacerse en el nivel más adecuado –local, regional o nacional. Una definición de este concepto a nivel nacional o local sería, según el Comité, más apropiada que la imposición de una definición uniforme a nivel comunitario.

4.2 *La renovación de la PPC requiere la adopción de un verdadero capítulo social*

4.2.1 El CESE considera que, en general, el Libro Verde no tiene suficientemente en cuenta los aspectos sociales de la PPC. La Comisión se contenta con expresar su convicción profunda de que el declive del empleo, en particular en el sector extractivo, se considera inevitable. Procede recordar que, en los diez últimos años, el empleo ha disminuido un 30 % en la extracción y, sabiendo que toda pérdida de empleo en este subsector tiene, inevitablemente, un impacto negativo en los empleos en tierra (en todos los sectores de transformación y en el conjunto de las actividades relacionadas con ella en la cadena de producción), el balance social no puede ser más preocupante.

4.2.2 A juicio del CESE, una PPC reformada debería desarrollar una estrategia coherente a largo plazo que asegure la sostenibilidad social del sector, al objeto de que las cuestiones sociales se integren horizontalmente en las distintas dimensiones de la PPC. El Comité desea evocar aquí algunas vías de reflexión para intentar solucionar los retos a que se enfrenta el sector.

— A día de hoy no existe un reconocimiento sistemático de las cualificaciones profesionales entre los países de la UE. La

Comisión podría por tanto reflexionar sobre el establecimiento de una base común para las cualificaciones y el reconocimiento de títulos, lo que podría estimular la movilidad de los trabajadores y contribuir a reforzar la prevención de los riesgos laborales.

— Por otra parte, la pesca figura entre las actividades profesionales más peligrosas del mundo. Con el fin de desarrollar una verdadera cultura de prevención de accidentes, el Comité preconiza una compilación de datos estadísticos armonizados sobre los accidentes y sus causas, que no existe actualmente a nivel comunitario. Esta base de datos serviría para dar soporte a un dispositivo reglamentario apropiado, en particular para los buques de menos de quince metros que en estos momentos no se rigen por la normativa. Además, el CESE lamenta que los Estados miembros estén tan poco comprometidos con la ratificación del Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW-F), y del protocolo al Convenio de Torremolinos sobre la seguridad de los buques de pesca.

— Respecto de las condiciones de trabajo, el CESE desea insistir más particularmente sobre la necesidad de revalorizar el sector, garantizando en la mayor medida posible unos niveles de remuneración decentes. El sistema de remuneración «a la parte» (participación directa de los trabajadores en los resultados de la explotación) ha dado resultados en los países de la UE en los que ya existe. Está, por otra parte, sólidamente arraigado en la cultura de las comunidades de pescadores. Sin embargo, este sistema no ofrece garantías respecto de la regularidad de unos ingresos decentes. Además, en algunos países de la UE los pescadores son considerados trabajadores autónomos debido a que parte de su salario es variable, lo que los excluye de los regímenes de seguridad social. El CESE pide por ello a la Comisión que empiece a sentar las bases de un marco comunitario de armonización sobre el derecho de los pescadores a una remuneración digna y regular y a una protección social efectiva.

4.3 *La necesaria mejora del mercado y de las prácticas comerciales*

4.3.1 Tal como subraya el Libro Verde, el sector extractivo no percibe más que una pequeña parte del precio que paga el consumidor en el comercio. La actual organización de mercado no es satisfactoria, y de ello resulta una rentabilidad muy baja del sector. El CESE considera que es preciso remediar la situación, que ve una fragmentación del sector de la venta en un número demasiado elevado de operadores, por una parte, y una fuerte concentración de centrales de compra, por otra, que imponen a los productores la fijación de los precios. A las disfunciones anteriormente mencionadas hay que añadir un voluntarismo político demasiado tímido en materia de transparencia y de trazabilidad de los productos del mar en el comercio. El CESE destaca la importancia de que se cumplan las normas y se vigile la correcta identificación de todos los productos de la pesca y la acuicultura, tanto comunitarios como importados, evitando la confusión de los consumidores y garantizando así que disponen de toda la información que necesitan para poder comprar de forma responsable. Finalmente, el CESE pide que se aporten más medios para controlar los productos congelados importados por vía terrestre, marítima o aérea, así como el cumplimiento de las normas de etiquetado (conforme a su Reglamento).

4.4 Medioambiente e investigación

4.4.1 La PPC depende de otras políticas que inciden de forma considerable en el sector pesquero y que tampoco están teniendo los resultados previstos. Habría que destacar la estrategia marina, que fue objeto de la Directiva 2008/56/CE y cuyo fin primordial era el establecimiento de un marco de acción comunitario para la política europea del medio marino, no sólo debido a las desastrosas «mareas negras» provocadas por el Erika o el Prestige, sino también a los vertidos urbanos y a la cada vez más intensa construcción en los litorales y otras modificaciones de los mismos.

4.4.2 El cambio climático también impacta sobre el medio marino en términos de calentamiento, contaminación y modificaciones en las corrientes marinas, factores que inciden en la recuperación de las poblaciones de peces e impiden que las paradas biológicas tengan la efectividad esperada.

4.4.3 La política medioambiental, como política horizontal dentro de la UE, tiene que incorporarse a la PPC. El CESE ha reiterado la necesidad de integración de todas las políticas europeas, y en este sentido es evidente el papel que puede desempeñar la PPC en la aplicación de un enfoque integrado para la protección del medio ambiente marino.

4.4.4 Parece adecuado establecer indicadores para comprobar los resultados de la protección del medio marino⁽²⁾. Su seguimiento debería realizarse a escala internacional mediante una cooperación científica en el seno de la Agencia Europea del Medio Ambiente o del Consejo Internacional para la Explotación del Mar.

4.4.5 La información es un instrumento básico para llevar a cabo la protección medioambiental marina; de ahí la importancia de los análisis elaborados sobre los datos recogidos a escala nacional. El CESE entiende la necesidad de intensificar la investigación en este ámbito y apuesta por la creación de los instrumentos necesarios para potenciar las relaciones entre los científicos y el sector pesquero, las administraciones responsables y la UE. Asimismo, reconoce la importancia de la Comunicación «Estrategia europea de investigación marina y marítima»⁽³⁾ y estima que será necesaria una dotación económica para llevarla a cabo, ya que acudir sólo a los fondos del Programa Marco sería insuficiente.

4.4.6 El CESE considera que la investigación marina y marítima no requiere únicamente una dotación presupuestaria, sino que procede también animar a los jóvenes investigadores a trabajar en este campo y establecer un mecanismo que centralice las mejores prácticas y pueda servir de hilo conductor a las autoridades competentes, y más particularmente a las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP), de forma que sea posible adoptar las prácticas más beneficiosas en cada región marítima. En la actualidad algunos países comunitarios están realizando un gran esfuerzo para reforzar las prácticas sostenibles de pesca y los procedimientos de recuperación del medio marino.

4.5 Por una dimensión internacional responsable de la PPC

4.5.1 Incumbe a una PPC renovada promover una pesca responsable y sostenible, y ello también fuera de las aguas comunitarias. La UE tiene un papel importante que jugar a este respecto, participando activamente en las decisiones adoptadas en instancias internacionales (ONU, FAO), y en las OROP, y, concretamente, haciendo que el control de las operaciones en alta mar y la lucha contra la pesca ilegal, no declarada o no regulada (INN) sean más eficaces.

4.5.2 Con relación a las OROP, el CESE considera que la PPC debería promover la gestión sostenible de las actividades pesqueras en el conjunto de todas ellas, centrándose en aspectos clave tales como el cumplimiento, la gestión de la capacidad con los recursos disponibles, el refuerzo de la gobernanza mediante la definición de planes de gestión a largo plazo y estrategias de conservación de ecosistemas.

4.5.3 Respecto de los acuerdos de asociación pesqueros (AAP), el Comité desea que las ayudas financieras y el apoyo técnico concedido contribuyan a consolidar la capacidad de los países asociados en la concepción de una política de pesca sostenible, al tiempo que refuerzan la vigilancia y el control en las aguas de las regiones afectadas. En este sentido, las autoridades de los terceros países asociados deben ser responsables de la correcta utilización del dinero del contribuyente europeo mediante un control efectivo de los objetivos fijados por los AAP. El CESE sugiere que para que se realice una gestión más correcta de las ayudas que se conceden debería estipularse el carácter finalista de las mismas, asegurando de esta manera que los fondos que se ceden llegan al fin para el que se concedieron. Esto servirá para mejorar las condiciones sociales y de empleo en los países asociados.

4.5.4 El CESE solicita que se haga una distinción entre el coste de acceso para la flota de larga distancia de la UE, cubierto por los armadores y que representa un porcentaje justo del valor de las capturas, y la contrapartida financiera del AAP destinada a la ayuda al desarrollo. Dicha ayuda deberá reconocer la importancia del sector pesquero en la mitigación de la pobreza.

4.5.5 El CESE pide una nueva arquitectura para los AAP en la que la dimensión social sea debidamente tenida en cuenta. Se trata, en particular, de lograr a largo plazo que no haya discriminación entre los trabajadores comunitarios y los procedentes de terceros países en materia de condiciones de trabajo, de remuneración y de acceso a la formación. Además, el Comité desearía que en la contratación de pescadores no comunitarios interviniesen las prácticas del diálogo social y de la negociación colectiva, con el fin de asegurar a las tripulaciones unas condiciones de vida y de trabajo equitativas a bordo de los buques europeos. Esta petición es tanto más importante para el Comité cuanto que tiene lugar en un contexto de ausencia de normas mínimas específicas para los pescadores en materia salarial definidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

⁽²⁾ DO C 85 de 8.4.2003, p. 87-97

⁽³⁾ COM(2008) 534 final.

4.5.6 El CESE hace notar que la cláusula social negociada por los interlocutores sociales europeos y recogida en los AAP representa un progreso en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores locales y del valor real de su trabajo, pero que su eficacia es dudosa. Es necesario también evaluar su aplicación. Por consiguiente, el CESE desearía que esa cláusula se definiese mejor y que se reforzase su valor jurídico.

4.6 *Desarrollar una acuicultura sostenible*

4.6.1 El CESE opina que la acuicultura debería estar integrada como uno de los pilares de pleno derecho de la PPC revisada, de forma que se acabe con el estancamiento actual de su producción a nivel europeo. Deben fomentarse las medidas de su competitividad, de manera que vuelva a ser económicamente viable, y fuente de empleos de calidad y respetuosa con las

normas en materia de protección del medioambiente marino en términos de calidad de las aguas locales, escape de especies exóticas, sostenibilidad de la pesca para producir harina y aceite de pescado, etc. Procede además prestar especial atención a la calidad de su producción, que debería regirse por las normas de vigilancia del mercado. En cualquier caso procede tener en cuenta el dictamen del CESE en curso de elaboración sobre esta materia (NAT/445).

4.6.2 El CESE considera que la imagen de la acuicultura y de la pesca, así como la de sus productos transformados, debe ser mejorada, por lo que recomienda la realización de las campañas de información, formación y comunicación dirigidas en primer lugar al consumidor europeo.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Construir un futuro sostenible para la acuicultura — Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea»

COM(2009) 162 final

(2011/C 18/10)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

El 8 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo – Construir un futuro sostenible para la acuicultura – Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea»

COM(2009) 162 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE reitera su preocupación, ya expresada en el dictamen sobre la estrategia de 2003 ⁽¹⁾, porque la acuicultura en la UE ve mermada su competitividad debido a un marco normativo inapropiado. Reglamentaciones de diversos ámbitos la afectan innecesariamente, creando dificultades adicionales al desarrollo del sector.

1.2 Por ello, el CESE manifiesta una valoración positiva de la Comunicación de la Comisión y considera adecuada y oportuna su publicación en estos momentos.

1.3 La acuicultura europea debe retomar una senda de crecimiento sostenible que le permita responder a la demanda de productos acuáticos nutritivos, sanos y seguros. Desarrollada adecuadamente, servirá para impulsar el desarrollo socioeconómico de las zonas en las que se implanta, aumentar la oferta de empleo estable y de calidad y contribuir a la fijación de población al territorio.

1.4 El CESE reafirma su valoración del mercado único como uno de los principales activos de la UE. Por ello expresa su preocupación por la falta de homogeneidad y coherencia legislativa entre Estados Miembros, entre otros en materia de etiquetado de los productos acuáticos o en cuanto a su interpretación de la normativa medioambiental europea, como, por ejemplo, frente a la red Natura 2000 o la Directiva Marco de Aguas.

1.5 Dada la creciente ocupación de los espacios costeros, debe fomentarse la búsqueda de sinergias entre actividades compatibles, incluida la protección medioambiental. La escasa asignación de espacios para la acuicultura es uno de los principales motivos del presente estancamiento de la acuicultura en la UE. El CESE recomienda mejorar y aligerar los procesos para el

otorgamiento de autorizaciones y concesiones a las granjas de acuicultura, así como simplificar y agilizar los procesos de tramitación para acortar los tiempos de adjudicación.

1.6 El CESE expresa su preocupación porque el actual etiquetado de los productos acuáticos en los puntos de venta es insuficiente, e impide al consumidor realizar compras responsables e informadas. Esta situación se manifiesta, por ejemplo, en la dificultad a la que se enfrenta el consumidor para reconocer los productos acuáticos criados en la UE frente a los importados, y también para identificar los productos acuáticos frescos frente a aquellos que han sido descongelados.

1.7 El CESE manifiesta su preocupación porque los productos acuáticos importados no cumplan las normas sanitarias exigidas en la UE. Especialmente inquietantes son las diferencias de criterio en cuanto al requisito de trazabilidad, elemento clave de la seguridad alimentaria. También se interroga respecto a las condiciones sociolaborales, como el trabajo realizado por menores o en condiciones de semiesclavitud.

1.8 La acuicultura produce alimentos de calidad en el entorno acuático y es incompatible con un medio ambiente deteriorado o contaminado. Por este motivo, debe asegurarse el buen estado de las aguas de la UE.

1.8.1 La protección del medio ambiente es una de las prioridades de la UE. Sin embargo, su protección no debe impedir la realización de actividades que puedan ser compatibles con aquella. La Comisión Europea debe hacer un esfuerzo por explicar las principales normas de protección medioambiental, y especialmente la red Natura 2000 en su interrelación y compatibilidad con la acuicultura.

⁽¹⁾ DO C 208 de 3.9.2003, pp. 89-93.

1.8.2 El CESE recomienda impulsar el eco-etiquetado de los productos de la acuicultura. Su objeto debe ser distinguir y promocionar la excelencia medioambiental de los productos de la acuicultura procedentes de granjas correctamente gestionadas y enfocadas hacia el desarrollo sostenible.

1.9 Dado el carácter innovador de la acuicultura europea, el CESE destaca la necesidad de impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico en acuicultura. La recientemente creada Plataforma Tecnológica y de Innovación Europea de Acuicultura se configura como una magnífica palanca para realizar ese impulso.

1.10 En materia de sanidad animal, el CESE manifiesta su preocupación por la escasez de medicamentos veterinarios autorizados a disposición de la acuicultura.

2. Resumen de la Comunicación de la Comisión

2.1 El objetivo de la Comunicación objeto de examen es diagnosticar las causas del estancamiento observado en la acuicultura en la UE y reactivar su desarrollo. Para ello, la Comisión ha elaborado una propuesta basada en tres ejes: fomentar la competitividad, sentar las bases para un crecimiento sostenible y mejorar la imagen y la gobernanza del sector.

2.2 La Comisión propone **fomentar la competitividad de la producción acuícola** en la UE mediante el desarrollo de un sector de la acuicultura competitivo y diversificado, sustentado por la innovación.

2.2.1 El desarrollo sostenible de la acuicultura debe ser respaldado por investigación e innovación. Para ello, la Comisión promoverá iniciativas de I+D+i, fomentará el desarrollo de infraestructuras de investigación y les asignará los recursos adecuados.

2.2.2 La Comisión propone trabajar para la competencia en pie de igualdad en la ocupación del territorio de la acuicultura frente a otras actividades y establecer sinergias entre actividades.

2.2.3 La acuicultura europea debe poder satisfacer las expectativas de los consumidores, adaptarse a las exigencias del mercado e interactuar en pie de igualdad con los restantes actores de la cadena de comercialización. Para ello, la Comisión abordará las necesidades del sector en cuanto se refiere a organizaciones de productores, organizaciones interprofesionales, información al consumidor e instrumentos de comercialización.

2.2.4 La dimensión exterior de la acuicultura debe ofrecer a los sectores asociados posibilidades de expansión y exportación. Para ello la Comisión promoverá el desarrollo de una acuicultura sostenible en terceros países.

2.3 La Comisión pretende **sentar las bases para un crecimiento sostenible de la acuicultura** garantizando un alto nivel de protección del entorno natural. Los productos alimenticios de origen acuático que se elaboren o se importen en la UE deberán ajustarse a unas elevadas normas de protección de la salud y seguridad de los consumidores. La Comunidad impulsará un elevado nivel de protección de la sanidad y del bienestar de los animales.

2.3.1 Se deberá garantizar la compatibilidad entre la acuicultura y el medio ambiente. Para ello, la Comisión seguirá haciendo hincapié en el desarrollo de una acuicultura medioambientalmente sostenible.

2.3.2 En sentido inverso, debe ofrecerse a la acuicultura un medio ambiente limpio y agua de la mejor calidad para garantizar la salud de los animales y la seguridad de los productos, especialmente en el caso de los moluscos.

2.3.3 Para que la producción y el crecimiento sean óptimos debe configurarse un sector de cría de animales acuáticos de alto nivel que cuente con excelentes condiciones zootécnicas. La Comisión va a garantizar que la Directiva 2006/88/CE⁽²⁾ sobre sanidad de los animales acuáticos se aplique en su integridad.

2.3.4 El bienestar animal preocupa por igual a los consumidores, a los legisladores y a los productores. La Comisión solicitará asesoramiento sobre el bienestar de los peces y promoverá la adopción de un enfoque individualizado por especies.

2.3.5 Uno de los principales problemas a que se enfrenta el sector es la escasa disponibilidad de medicamentos veterinarios autorizados. Por ello, la Comisión impulsará la aplicación de las recomendaciones del «Grupo de trabajo sobre disponibilidad de medicamentos veterinarios» en su informe de 2007.

2.3.6 La disponibilidad de piensos de alta calidad y de origen sostenible sigue siendo fundamental para el desarrollo de la acuicultura. La Comisión aumentará la disponibilidad de aditivos que se necesitan para los piensos para peces y revisará la normativa sobre subproductos.

2.3.7 La Comisión debe garantizar la protección sanitaria de los consumidores y reconocer las ventajas para la salud de los alimentos de origen acuático. La Comisión continuará trabajando para garantizar que los alimentos de origen acuático, propios e importados, sean seguros para el consumidor. Para ello seguirá basando sus actuaciones en los conocimientos científicos y en el principio de precaución. También considerará los beneficios para la salud derivados del consumo de pescado.

⁽²⁾ DO L328 de 24.11.2006, p.14.

2.4 Es necesario **mejorar la imagen del sector y las condiciones de gobernanza**, creando unas condiciones de igualdad a nivel europeo.

2.4.1 Una mejor aplicación de la normativa de la UE por parte de los Estados miembros debe conducir a una situación de igualdad entre los agentes económicos en relación con las decisiones que afectan al desarrollo del sector. Para ello, la Comisión explicará mejor la aplicación de su política medioambiental, especialmente sobre la red Natura 2000, y vigilará la correcta aplicación de la normativa europea sobre sanidad animal y protección de los consumidores. Respecto de países terceros, vigilará para que sus condiciones sean equivalentes a las comunitarias.

2.4.2 Para fomentar el desarrollo de la acuicultura es esencial reducir la carga administrativa, sobre todo en el caso de las PYME. Para ello, la Comisión trabajará para simplificar el entorno legislativo y reducir las cargas administrativas en la UE.

2.4.3 La Comisión fomentará una participación de los grupos interesados y una información al público adecuada, mediante consultas amplias e información transparente. Con ello se contribuirá a una mejor reglamentación y gobernanza, y se realizará la imagen de la acuicultura.

2.4.4 La Comisión trabajará para ofrecer un seguimiento apropiado del sector, ya que las estadísticas oficiales de la UE sobre acuicultura tienen ahora un alcance bastante limitado. También ampliará su base de información sobre precios para crear un sistema de seguimiento en toda la cadena de comercialización.

3. Observaciones generales

3.1 La acuicultura produce actualmente el 47 % de los productos acuáticos consumidos por la población mundial. Además, su capacidad de crecimiento adicional es aún considerable, por lo que la acuicultura puede ser un elemento clave dentro de una política estratégica de aprovisionamiento alimentario para satisfacer la futura demanda de comida.

3.2 En los últimos diez años la población mundial se ha incrementado en un 12 %, mientras que el consumo de pescado ha aumentado en un 27 %, debido entre otras razones a los efectos beneficiosos que en la salud producen los ácidos omega 3, de los que el pescado es una excelente fuente. La UE es el principal mercado mundial de productos acuáticos. Consume más de 12 millones de toneladas al año y muestra una clara tendencia de crecimiento. El nivel de autosuficiencia apenas alcanza el 35 %. Se importa el 65 % de los productos acuáticos consumidos, porcentaje que va en aumento.

3.3 La acuicultura europea se integra dentro de la Política Pesquera Común (PCP), cuyo objetivo es la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos, teniendo en consideración de forma equilibrada sus aspectos medioambiental, social y económico. La PCP reformada debe atender de manera específica a las características de la acuicultura y dotarse de instrumentos de apoyo sectoriales y de mercado eficaces. Se sugiere renombrar a la PCP como Política Pesquera y Acuícola Común (PPAC).

3.4 Dentro de la UE la acuicultura es hoy una actividad económica importante en determinadas zonas costeras y continentales, que incluye tanto la producción de moluscos como de pescado en agua dulce o marina.

3.5 La acuicultura en la UE ha dejado de ser una actividad artesanal desarrollada a pequeña escala y se ha convertido a partir de los años setenta del siglo pasado en una industria moderna, dinámica, innovadora y tecnológica con empresas en muchas ocasiones integradas verticalmente.

3.6 La acuicultura en la UE es una fuente de empleo en zonas costeras y fluviales remotas, generalmente deprimidas y en las que las alternativas laborales son escasas. Tanto en empresas familiares como en pymes, los empleos en acuicultura son especializados, requieren capacitación técnica y son estables.

3.7 En 2002, la Comisión presentó mediante la Comunicación COM(2002) 511 una estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea, cuyos objetivos habrían sido:

- a) Crear empleos seguros, en especial en las zonas particularmente dependientes de la pesca.
- b) Garantizar que se disponga de productos pesqueros sanos y seguros, y en las cantidades exigidas por el mercado.
- c) Fomentar un sector respetuoso del medio ambiente.

3.8 La Comisión ha reconocido que desde 2002 la producción acuícola de la UE no ha evolucionado como se había previsto y que incluso ha experimentado un estancamiento, tanto en moluscos como en peces (la acuicultura de crustáceos o de algas es prácticamente inexistente en Europa) que contrasta notablemente con el alto índice de crecimiento registrado por esta actividad en el resto del mundo. Por ello ha considerado oportuno revisar su estrategia y hacer un balance de la situación presente de la acuicultura europea.

4. Observaciones particulares

4.1 La acuicultura en la UE no está desarrollando todo su potencial creador de riqueza y empleo. Sus cifras globales de producción están estancadas desde 2002 y no alcanzan a compensar los descensos en las capturas de la flota de pesca, con el consiguiente deterioro de la balanza comercial exterior. Ello, a pesar de contar Europa con condiciones físicas y ambientales adecuadas, tecnología puntera y empresas dispuestas a invertir. Por otra parte, el sector ha demostrado disponer de los conocimientos y medios para ser una actividad sostenible desde el punto de vista medioambiental, a la vez que ofrecer productos sanos, seguros y de calidad.

4.2 El complejo marco legal de la UE, la lentitud de los trámites administrativos, las limitaciones en el acceso a los espacios de dominio público y las cargas administrativas excesivas disuaden la inversión y frenan la competitividad de la producción en la acuicultura europea.

4.3 Muchos de los retos que limitan el desarrollo de la acuicultura europea dependen directamente de las políticas y actuaciones emprendidas a nivel nacional o regional. Por consiguiente, las autoridades públicas nacionales y regionales deben tomar conciencia de ello y establecer un marco propio adecuado. Hay Estados miembros en los que no se han concedido nuevas licencias para acuicultura en los últimos quince años. En ocasiones, es la interpretación de la legislación europea por parte de las administraciones nacionales y regionales la que introduce distorsiones, como en el caso de la red Natura 2000, de la que algunas administraciones injustificadamente excluyen la acuicultura. Por otra parte, tanto los Estados miembros como las regiones con competencias deben coordinar sus legislaciones para no crear barreras artificiales al libre mercado dentro de la UE.

4.4 La Organización Común de Mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura, que debiera estabilizar los mercados y garantizar la renta de los productores de acuicultura, requiere una urgente reforma que potencie las organizaciones de productores.

4.5 La anterior Comunicación COM(2002) 511 enfatizaba excesivamente los aspectos medioambientales de la acuicultura y dejaba en segundo término las vertientes económica y social de la sostenibilidad. La actual Comunicación COM(2009) 162 propone un mejor equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad: medioambiental, social y económico. Reconoce que la sostenibilidad medioambiental solo es posible con empresas competitivas y rentables.

4.6 La generalidad de las empresas de acuicultura de la UE son eficientes y podrían ser plenamente competitivas de existir igualdad de oportunidades con los productos importados. Actualmente no se dan las circunstancias para esta igualdad de oportunidades, ni en la producción ni en la comercialización. En cuanto a la producción, los productores europeos de acuicultura deben someterse a estrictas normas sobre ingredientes de piensos, sobre restricciones en el uso de medicamentos veterinarios, sobre cuestiones medioambientales y otras de índole social, que no son exigidas a productores de acuicultura en terceros países, los cuales sin embargo pueden comercializar libremente sus productos en el mercado comunitario (incluso aquellos producidos con mano de obra infantil u otras violaciones del derecho a un trabajo digno y un salario justo). Y respecto de la comercialización, existen países que incentivan de forma irregular sus producciones de acuicultura, que son posteriormente comercializadas en la UE.

4.7 La deficiente información que el consumidor recibe sobre las características de los productos acuáticos que compra le impiden ponderar adecuadamente las diferencias de calidad y precio. Esto juega severamente en contra de los productores europeos, cuyos productos son de mayor valor añadido en general que los de importación. Esta desinformación incluye, por ejemplo, incorrecciones en el país de origen de los productos o el nombre común del producto. Pero es especialmente grave en el caso de filetes de pescado descongelados en el momento de su venta y provenientes de países lejanos, generalmente asiáticos. Estos filetes son vendidos en los mismos

mostradores que los filetes realmente frescos sin que el consumidor sea informado claramente de las condiciones de ambos, con lo que el precio se convierte en la única referencia de compra. En este caso pueden incluso solaparse problemas para la salud pública en caso de recongelación.

4.8 El CESE recomienda, en consecuencia que se proceda tanto a una simplificación del etiquetado, clarificando especialmente la información sobre el país o el área de origen, como a un refuerzo de los mecanismos de inspección y control en las fronteras.

4.9 La correcta identificación de los productos acuáticos debe acompañarse de acciones de formación e información a toda la cadena de distribución y comercialización, alcanzando también a los consumidores. Debe incidirse en especial sobre la presencia de ácidos grasos omega-3, concretamente de los tipos EPA y DHA.

4.10 El CESE recomienda realizar campañas de promoción que sirvan para realzar la imagen de la acuicultura, de sus productos y de sus procesos. La identificación de los mensajes a difundir debe encomendarse a un grupo de estudio específico encargado de proponer iniciativas con la participación del sector. En este sentido, se recomienda la implementación de campañas transnacionales, necesariamente coordinadas desde la Comisión Europea.

4.11 La acuicultura europea es una actividad tecnológica e innovadora que requiere permanente investigación científica. El actual VII Programa Marco, que agrupa todas las iniciativas comunitarias relativas a la investigación, ofrece menos posibilidades a la investigación en acuicultura que los programas previos. Con ello será difícil mejorar la innovación y competitividad del sector europeo. El sector profesional de la acuicultura europea ha creado recientemente la Plataforma Europea de Tecnología e Innovación en Acuicultura, con la que espera dotar al sector de prioridades en relación con la I+D+i y de una estrategia para alcanzarlas.

4.11.1 Debe persistirse en la búsqueda de ingredientes alternativos, seguros y sostenibles, que, a la vez que sigan satisfaciendo los requerimientos nutricionales y biológicos de los peces, continúen rindiendo las mismas virtudes nutricionales en el producto final.

4.11.2 Debe perseverarse en la optimización de los sistemas de producción actuales, pero sobre todo en aquellos con claras posibilidades de expansión futuras, como son la acuicultura en mar abierto y los sistemas de recirculación en tierra.

4.12 La disponibilidad de medicamentos veterinarios es un serio limitante para el desarrollo de la acuicultura. En estos momentos la acuicultura europea no dispone de herramientas veterinarias suficientes, por ejemplo anestésicos, vacunas o antibióticos. Esta situación compromete la viabilidad del sector y afecta tanto a la salud de los animales como a su bienestar, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.

4.13 La Comunicación de la Comisión propone apoyar la exportación de tecnologías de producción acuícolas a terceros países. Aunque esta iniciativa tiene una vertiente de solidaridad que indudablemente debe apoyarse, a la hora de su fomento debe considerarse que posiblemente las futuras producciones de acuicultura resultantes de esa exportación de tecnología acaben por ser exportadas a la UE y compitiendo con las producciones propias.

4.14 La Comunicación de la Comisión describe con acierto las causas del actual estancamiento de la acuicultura en la UE. Sin embargo, no debe considerarse como un trabajo finalizado, sino como el punto de partida para el diseño y desarrollo de acciones concretas que relancen el desarrollo sostenible de la acuicultura en la UE.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Más allá del PIB — Evaluación del progreso en un mundo cambiante»

COM(2009) 433 final

(2011/C 18/11)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

El 20 de agosto de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Más allá del PIB – Evaluación del progreso en un mundo cambiante»

COM(2009) 433 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de febrero de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 168 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Más allá del PIB - Evaluación del progreso en un mundo cambiante» y las iniciativas recogidas en ella. El Comité observa que ésta es sólo la primera etapa, y que no será fácil elegir los instrumentos y medios idóneos; integrarlos en la gestión de las grandes políticas y estrategias distará de ser una empresa sencilla.

1.2. La Comisión ha asumido la ardua tarea de elaborar la versión piloto de un índice medioambiental complejo. Será evidentemente un índice agregado, en el que se habrá de tener en cuenta el equilibrio de los efectos de cada uno de los componentes del entorno. Por lo tanto, su elaboración deberá desde un principio ser objeto de consultas con las partes interesadas.

1.3. La elaboración de un indicador complejo de la calidad de vida y la cohesión social resultará todavía más difícil. Será imprescindible llevar a cabo proyectos piloto, que la Comisión debería definir como un punto crítico de la totalidad del proyecto. Dichos proyectos piloto deberían ponerse en marcha inmediatamente.

1.4. Las tendencias de la evolución a largo plazo de los parámetros fundamentales revisten gran importancia para la estrategia y la elaboración de políticas. En consecuencia, este enfoque debería determinar la elección de los parámetros que han de ser objeto de seguimiento en tiempo real. Conviene reaccionar a los cambios con conocimiento de causa y en el momento oportuno.

1.5. El sistema deberá basarse, incluso a escala de la Unión, en una recogida y evaluación nacional de datos, en un marco

europeo bien definido y unificador, así como en un tratamiento según indicadores y parámetros. La evaluación de esos datos requerirá un enfoque global y holístico que limite los conflictos entre las interpretaciones de determinados instrumentos y los riesgos que entrañan.

1.6. La evaluación del desarrollo sostenible consiste en captar las tendencias que actúan en dos direcciones fundamentales: 1) la evaluación de la capacidad de absorción, y 2) la evaluación del desarrollo de la administración de las colectividades humanas. Las dos propuestas formuladas en la Comunicación de la Comisión (el cuadro de indicadores y el seguimiento de los umbrales de los elementos contaminantes) van en esa dirección, y el CESE se congratula por ello.

1.7. El CESE celebra también los esfuerzos de la Comisión para hacer extensivas las cuentas nacionales a los ámbitos medioambiental y social. A principios de 2010 deberá presentarse un marco jurídico de compatibilidad medioambiental. En la actualidad, los indicadores sociales disponibles en las cuentas nacionales no se usan en todo su potencial. Cabe esperar que la necesidad de utilizarlos se haga progresivamente patente, a medida que avance la elaboración de un enfoque complejo e integrado para la medición y evaluación del progreso en un mundo en transformación.

1.8. Este proceso de cambio que se prepara no será rápido ni simple, y por ese motivo conviene prestar particular atención a la preparación analítica y al estudio de cada instrumento, basándose en un examen de sus interacciones y en consultas pormenorizadas a los medios afectados, a fin de facilitar su adopción en un contexto internacional amplio.

1.9. En el contexto de la continuación de los trabajos y para estructurar las próximas etapas, será necesario aprovechar todas las reflexiones y proyectos disponibles. El criterio decisivo debe ser una objetividad máxima, así como el mantenimiento de la independencia de las estadísticas y sus exigencias cualitativas. El CESE está dispuesto a participar en la evaluación de los cambios necesarios y hacer todo lo necesario para que sean aceptados por la sociedad civil.

1.10. Conviene que la Comisión fije un calendario y las fechas de puesta en práctica de los distintos elementos de este sistema. Concretamente, debería poner especial empeño en integrar determinadas medidas novedosas en la nueva estrategia 2020 y en la estrategia de desarrollo sostenible. Se trata de disponer en 2011 de un marco que permita elaborar propuestas claras de acciones comparables a escala mundial con vistas a La Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible convocada por las Naciones Unidas en 2012.

2. Introducción

2.1 El Producto Interior Bruto (PIB) es el instrumento más conocido para medir la actividad macroeconómica [(PIB = consumo privado + inversiones + consumo público + (exportaciones – importaciones)]. El marco y las reglas de cálculo del PIB están establecidos por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, compatible en gran medida con el sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas. El PIB se ha convertido en una referencia corriente para quienes toman decisiones en todo el mundo, y a la que se recurre con frecuencia en los debates públicos. El PIB acumula el valor añadido de todas las actividades económicas de carácter monetario. Está basado en un método claro que permite efectuar comparaciones en el tiempo, así como entre países y regiones.

2.2 El PIB se considera también actualmente un indicador indirecto del desarrollo global de la sociedad y del progreso en general. Por otra parte, el PIB no mide la sostenibilidad medioambiental ni la integración social, limitaciones éstas que se han de tener en cuenta cuando el concepto se utiliza en los análisis y debates políticos. Sobre dichas limitaciones, véase el informe reciente de Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008), de la Comisión sobre la medición del rendimiento económico y el progreso social (http://www.minefe.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/rapstiglitz_francais.pdf).

2.3 Desde hace aproximadamente diez años se está debatiendo a varios niveles sobre dicha cuestión; en octubre de 2008 el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa⁽¹⁾, en el que se presentan y explican las actuales orientaciones de la investigación y se apoya el esfuerzo que se está realizando para descubrir indicadores complementarios que permitan describir de manera más completa el desarrollo de las sociedades humanas.

2.4 La Comunicación a que se hace referencia señala varias actuaciones que pueden emprenderse a corto o medio plazo. El objetivo general es elaborar indicadores más completos que proporcionen una base de conocimientos más fiable para mejorar los debates públicos y la toma de decisiones. La Comisión pretende cooperar con los interesados y los socios para desarrollar indicadores que sean reconocidos y utilizados internacionalmente.

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 La Comisión propone las cinco actuaciones que se especifican a continuación, que pueden ser revisadas o completadas a la luz de la revisión prevista para 2012.

3.2 **Complementación del PIB con indicadores medioambientales y sociales:** los indicadores que resumen cuestiones importantes en una sola cifra son herramientas esenciales de comunicación. El PIB y las tasas de desempleo e inflación son claros ejemplos de dichos indicadores-resumen. Sin embargo, su objetivo no es reflejar dónde nos encontramos en áreas como el medio ambiente o las desigualdades sociales. Para colmar esta laguna, la Comisión pretende elaborar un índice medioambiental global y mejorar los indicadores de la calidad de vida.

3.2.1 **Índice medioambiental global:** en la actualidad no existe ningún indicador medioambiental global. La huella ecológica y la de carbono pueden ser muy útiles para alcanzar tal propósito, pero tienen un alcance limitado (la huella de carbono refleja sólo las emisiones de gases de efecto invernadero). La huella ecológica excluye algunos efectos y, entre otras cosas, los efectos sobre el agua. No obstante, la Comisión está ensayando este indicador, junto con otros, en el seguimiento de la Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del Plan de Acción para la Biodiversidad). Los servicios de la Comisión prevén presentar en 2010 una versión piloto de un índice de presión medioambiental, que comprenderá los principales capítulos de la política de medio ambiente:

- cambio climático y consumo de energía;
- naturaleza y biodiversidad;
- contaminación atmosférica y repercusiones en la salud;
- uso y contaminación del agua;
- generación de residuos y utilización de recursos.

3.2.2 **Calidad de vida y bienestar:** la renta, los servicios públicos, la salud, el ocio, la riqueza, la movilidad y un entorno limpio son los medios para alcanzar y mantener esos objetivos. La Comisión ha efectuado diversos estudios sobre la viabilidad de los indicadores de bienestar y sobre la responsabilidad de los consumidores y, en colaboración con la OCDE, sobre la percepción del bienestar.

3.3 **Información casi en tiempo real para la toma de decisiones:** los datos sobre el PIB y el desempleo suelen publicarse a las pocas semanas de terminar el período de medición, lo que permite una toma de decisiones casi en tiempo real. Los datos medioambientales y sociales son, en muchas ocasiones, demasiado antiguos para facilitar información operativa sobre, por ejemplo, la calidad del aire y del agua o sobre las pautas de trabajo, que son elementos en continua evolución.

(1) Véase DO C 100, 30.4.2009, p. 53.

3.3.1 Por lo tanto, la Comisión procurará aumentar la rapidez de publicación de los datos medioambientales y sociales para informar mejor a los responsables políticos de la UE. Los satélites, las estaciones de medición automática e Internet facilitan cada vez más la tarea **de observar el medio ambiente en tiempo real** gracias a las disposiciones de la Directiva INSPIRE (Directiva 2007/2/CE) y al sistema GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*: Sistema Mundial de Vigilancia para el Medio Ambiente y la Seguridad); (véase COM(2009) 223 final).

3.3.2 **Se mejorarán los plazos de publicación de los datos sociales** siempre que sea posible, por ejemplo, con el nuevo sistema europeo de módulos de encuestas estadísticas sociales.

3.4 **Información más precisa sobre la distribución y las desigualdades:** la cohesión social y económica son objetivos generales de la UE. Los datos procedentes de las cuentas nacionales como, por ejemplo, sobre la renta personal, o de encuestas sociales como UE-SILC (estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida) ya permiten analizar aspectos clave de esa distribución.

3.5 **Elaboración de un cuadro europeo de indicadores del desarrollo sostenible:** los indicadores del desarrollo sostenible de la UE (véase el libro estadístico de Eurostat «*Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007*») se han definido en concertación con los Estados miembros y se incorporan al informe de situación bienal de la Comisión. Sin embargo, esta herramienta de seguimiento no capta la evolución reciente en ámbitos importantes que todavía no están bien cubiertos por las estadísticas oficiales (como la producción y el consumo sostenible o los aspectos de la gobernanza).

3.5.1 Por ello, la Comisión explora las posibilidades de crear, junto a los Estados miembros, **un cuadro de indicadores del desarrollo sostenible**. Este cuadro, basado en la totalidad de indicadores del desarrollo sostenible de la UE, podría incluir también otros datos públicos cuantitativos y cualitativos.

3.5.2 La estrategia del desarrollo sostenible tiene como principal objetivo respetar los límites de los recursos naturales del planeta. Esto incluye la capacidad limitada de la naturaleza para proporcionar recursos renovables y absorber contaminantes. Es importante conocer las «zonas peligrosas» antes de que se alcancen los puntos de inflexión. En consecuencia, será necesario **determinar (y actualizar regularmente) dichos umbrales para los principales contaminantes y recursos renovables**, a fin de poder informar a quienes participan en el debate político y promover la definición de objetivos y la evaluación de políticas.

3.6 **Ampliación de las cuentas nacionales a temas sociales y medioambientales:** el Sistema Europeo de Cuentas es el principal fundamento de las estadísticas económicas de la UE y muchos indicadores económicos (como el PIB). El Consejo Europeo, en sus conclusiones de junio de 2006, solicitó a la UE y sus Estados Miembros que ampliaran las cuentas nacionales para incluir aspectos clave relacionados con el desarrollo sostenible. La Comisión velará por que esta tarea siga avanzando en futuras revisiones del Sistema Internacional de Cuentas Nacionales y el Sistema Europeo de Cuentas. Se espera que, a largo plazo, una

contabilidad medioambiental, social y económica más integrada sienta las bases para nuevos indicadores-resumen.

3.6.1 **Contabilidad económica y medioambiental integrada:** la Comisión presentó su primera estrategia sobre contabilidad ecológica en 1994 y en su Comunicación COM(1994) 670. Desde entonces, Eurostat y los Estados miembros (en colaboración con las Naciones Unidas y la OCDE) han elaborado y ensayado diversos métodos, y son ya varios los Estados miembros que facilitan periódicamente sus primeras series de cuentas medioambientales. En un siguiente paso, podrían preverse cuentas medioambientales físicas en relación con el consumo de energía y la producción y el tratamiento de los residuos, así como cuentas monetarias para las subvenciones relacionadas con el medio ambiente. A fin de garantizar que las cuentas sean comparables, la Comisión planea proponer un marco jurídico para la contabilidad medioambiental a principios de 2010.

3.6.2 **Aumento del uso de indicadores sociales procedentes de la contabilidad nacional:** el Sistema Europeo de Cuentas abarca ya indicadores sobre aspectos importantes desde el punto de vista social, como la renta familiar disponible y las cifras de la renta familiar ajustada, que toman en consideración las diferencias existentes entre los regímenes de protección social de los distintos países.

4. Observaciones generales

4.1 La cuestión de la medición más coherente del progreso humano interesa cada vez más a los responsables políticos y a la opinión pública. Hacen falta nuevos enfoques que indiquen maneras de conciliar la evolución demográfica y el desarrollo económico de la humanidad con el carácter limitado del planeta y sus recursos.

4.2 Estos enfoques y métodos nuevos para medir el progreso son indispensables en el actual entorno social, cuya complejidad crece sin pausa, pues permiten definir mejor una visión estratégica de las colectividades humanas, como la UE. Su importancia se deriva, en parte, de que permiten hacer balance de los recursos necesarios para alcanzar objetivos estratégicos, el primero de los cuales es el desarrollo sostenible, que condicionan, entre otras cosas, la eficaz protección del clima y la explotación económica de todos los recursos.

4.3 Otro ámbito importante de aplicación es el de la definición de las grandes políticas de la UE, que debe incluir todos los efectos y repercusiones medibles de éstas, así como sus interacciones mutuas, y en segundo lugar, evidentemente, a la evaluación de la puesta en práctica de esas políticas.

4.4 Por este motivo, el CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Más allá del PIB - Evaluación del progreso en un mundo cambiante» y las iniciativas recogidas en ella. Pese a que son muchos los proyectos y actividades en curso, el Comité observa que ésta es sólo la primera etapa, y que no será fácil elegir los instrumentos y medios idóneos; integrarlos en la gestión de las grandes políticas y estrategias tampoco será empresa sencilla.

4.5 Para que un instrumento resulte eficaz, ha de ser todo lo simple y manejable posible, y quienes lo utilicen deben aceptarlo. Un instrumento no puede cumplir su función cuando los usuarios no lo hacen suyo del todo o no lo aceptan mayoritariamente. Naturalmente, la aceptación de cada nuevo instrumento como medida de progreso requerirá cierto tiempo. Sin embargo, ningún instrumento constituye un fin en sí mismo, por lo que conviene prescindir de él cuando su eficacia no se pueda demostrar.

4.6 Es evidente que lo más sencillo evoluciona hacia lo más complejo; sin embargo, dicha complejidad no debe exceder de los beneficios esperados. El sistema debe basarse, incluso a escala comunitaria, en una recogida y evaluación de datos, así como en su tratamiento en indicadores y parámetros a escala nacional y organizados en un marco comunitario bien definido y unificador.

4.7 La agregación de estos parámetros para toda la UE debería así permitir la adopción de estrategias y políticas comunitarias coordinadas y compatibles, tanto a escala nacional como europea, aplicando con rigor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En consecuencia, resulta especialmente importante actuar a escala comunitaria en función de las tendencias observadas, y los instrumentos elegidos deben poder detectar con suficiente antelación y fiabilidad los signos, incluso los más débiles, que anuncien transformaciones potencialmente peligrosas.

4.8 Incluso con los defectos que se le reconocen, el PIB sigue siendo un instrumento agregado extraordinario, con un tiempo de latencia breve respecto de la evolución de los acontecimientos. Idealmente, el nuevo instrumento que se busca debería ser también un indicador agregado que tuviera en cuenta los aspectos sociales y medioambientales, aunque es evidente que ello resultará muy difícil. En consecuencia, el CESE considera que conviene fijar criterios para elegir, a la hora de definir las políticas, entre los distintos parámetros descriptivos de diferentes ámbitos, favoreciendo así el desarrollo sostenible de la comunidad mundial.

4.9 El CESE está convencido de que un enfoque único sólo es posible cuando se elabora cada instrumento por separado. La evaluación y aplicación eficaz de estos instrumentos requieren un enfoque global y holístico que permita limitar en lo posible los conflictos entre determinados instrumentos y parámetros; si no se resuelven, tales conflictos pueden desequilibrar las decisiones políticas y estratégicas.

4.10 Todo este proceso de cambio que se prepara no será rápido ni simple, y por tal motivo conviene prestar particular atención a la preparación analítica y al estudio de cada instrumento, basándose en un examen de sus interacciones y en consultas pormenorizadas a los medios interesados.

4.11 En el marco de este proceso habrá que fijar prioridades y señalar las fechas de las siguientes etapas, respecto a las cuales la Comunicación de la Comisión se expresa muy vagamente; además, el Comité insiste en que la Comisión los integre a tiempo en los objetivos y mecanismos de evaluación de la nueva estrategia para Europa antes de 2020, al igual que en la estrategia a largo plazo del desarrollo sostenible. El CESE

deplora que no hayan participado en esta primera fase otros agentes interesados como, por ejemplo, las direcciones generales económicas de la Comisión afectadas. Un cambio radical como éste necesita mucho más que los trabajos de la Dirección General de Medio Ambiente, la EEA y Eurostat.

4.12 En el marco del seguimiento de los trabajos, y para estructurar las próximas etapas, será necesario aprovechar todas las reflexiones y proyectos disponibles, como el informe de la Comisión sobre la medición del rendimiento económico y el progreso social (denominado «informe Stiglitz»; <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, el estudio TEEB [The Economics of Ecosystems and Biodiversity, <http://www.teebweb.org/> (en inglés)] dedicado a la economía de los ecosistemas y la biodiversidad, los trabajos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, los de Eurostat y los de todos los que contribuyen a este programa europeo complejo y global. El criterio decisivo debe ser el mantenimiento de la independencia de las estadísticas y sus exigencias cualitativas, así como una aceptación general del poder explicativo de estos instrumentos.

4.13 La Asamblea General de las Naciones Unidas ha decidido recientemente organizar en 2012 una nueva conferencia mundial para evaluar los avances logrados en materia de desarrollo sostenible durante los veinte años transcurridos desde la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992. No cabe duda de que la manera de lograr una economía mundial ecológica de bajas emisiones de carbono será uno de los temas clave. Por consiguiente, conviene que Europa disponga antes de 2011 de un marco claro para evaluar sus propios avances de manera que en 2012 pueda formular a la comunidad internacional propuestas bien precisas.

5. Observaciones específicas

5.1 En las siguientes observaciones específicas se comentan los cinco ámbitos de actuación fundamentales, así como sus elementos integrantes, presentados en el orden utilizado en la sección 3.

5.2 La Comisión ha asumido la ardua tarea de elaborar la versión piloto de un índice medioambiental complejo. Se ha comprometido a presentar dicho índice a partir de 2010, y es evidente que se trata de un índice agregado cuya evaluación deberá tener en cuenta el equilibrio de efectos de cada uno de los componentes del medio ambiente. Las huellas ecológica y de carbono, en su forma actual, cubren componentes específicos del medio ambiente y la explotación de recursos. Han aparecido otros conceptos, como la «huella en el agua» y «la huella forestal», aunque ninguno se integra como tal en el futuro índice. La creación del índice será objeto desde el principio de consultas con las partes interesadas, y será necesario evaluar con el mayor cuidado posible los coeficientes de ponderación de los factores integrantes de este complejo índice.

5.3 La elaboración de indicadores de calidad de vida y bienestar⁽²⁾ será también difícil, aunque existen investigaciones en la materia, e incluso estudios de viabilidad. Estos indicadores se basan en gran parte en percepciones subjetivas y no en medidas exactas. Conviene señalar aquí que tampoco el PIB es perfectamente exacto.

(2) Véase DO C 100, 30.4.2009, p. 53.

5.4 La «gestión operativa» de la calidad del medio ambiente y de las medidas correctoras en el ámbito social precisa que la información necesaria para la toma de decisiones esté disponible en tiempo casi real. Las cuestiones estratégicas y la elaboración de políticas se basan más bien en las tendencias de los parámetros fundamentales. Por consiguiente, esta distinción determinará la elección de las magnitudes que serán seguidas en tiempo real, evitando así que algunos datos por separado graviten inútilmente sobre el proceso decisorio. Desde este punto de vista hay que conferir mayor importancia a la capacidad de reaccionar de manera reflexiva y oportuna ante los cambios. El seguimiento en el marco del sistema GMES se deriva principalmente de la «gestión operativa»; si dicho seguimiento pone de manifiesto tendencias a más largo plazo podría también servir, evidentemente, para el diseño de políticas.

5.5 La definición de las políticas comunitarias que precisan un esfuerzo conjunto requiere un nivel adecuado de información sobre las divisiones y disparidades a escala nacional y regional. El objetivo es suprimir las disparidades más acusadas mediante políticas concebidas adecuadamente, para las cuales resulta crucial disponer de datos precisos. El éxito de estas políticas depende de su aceptación general y del grado de adhesión que suscitan, lo que resulta prácticamente imposible de alcanzar cuando se percibe desigualdad de trato. El respeto de esta iniciativa condicionará el modo en que los ciudadanos perciban a la UE.

5.6 La evaluación del desarrollo sostenible es una cuestión muy compleja. El desarrollo sostenible es una estrategia general a largo plazo que, por definición, no tiene ni puede tener objetivos concretos con plazos precisos. Por definición, los objetivos deben formularse de manera suficientemente general. En el caso de la evaluación del desarrollo sostenible, se trata, sobre

todo, de captar las tendencias que se producen en dos direcciones fundamentales: 1) la evaluación de la capacidad de absorción de los ecosistemas y la explotación de los recursos no renovables y no renovables, y 2) la evaluación del desarrollo de la administración de las colectividades humanas de manera general. La evolución de estos dos factores fundamentales condicionará, haciéndolo sostenible o no, el desarrollo de la comunidad internacional, y con ella, de la Unión Europea. Las propuestas que presenta la Comunicación de la Comisión (el cuadro de indicadores y el seguimiento de los umbrales de los elementos contaminantes) van en esa dirección, y el CESE se congratula por ello.

5.7 El CESE reconoce, asimismo, en todo su valor los esfuerzos de la Comisión para hacer extensivas las cuentas nacionales a los ámbitos medioambiental y social. Una información fiable y bien estructurada procedente de dichas cuentas, en cantidad suficiente, podrá facilitar en gran medida la deseable internalización racional de los costes externos en las áreas en que se disponga de un número suficiente de datos fiables y no se pongan en peligro los equilibrios de los mercados. Estas cuentas contienen ya datos de gran valor, cuya comparabilidad entre los Estados miembros puede resultar problemática. Ello explica la importancia de los esfuerzos emprendidos por los agentes interesados para concebir un sistema óptimo de datos y recogida de información que responda a la necesidad de crear cuentas medioambientales físicas. A este respecto, la Comisión ha asumido la difícil labor de proponer, a principios de 2010, un marco jurídico de contabilidad medioambiental. Los indicadores sociales disponibles en las cuentas nacionales no se usan actualmente en todo su potencial. Cabe esperar que la necesidad de utilizarlos se haga progresivamente patente, a medida que avance la elaboración de un enfoque complejo integrado para la medición y evaluación del progreso en un mundo cambiante.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Asociación Unión Europea-África — Conectar África y Europa: hacia un refuerzo de la cooperación en materia de transporte»

COM(2009) 301 final

(2011/C 18/12)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 24 de junio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Asociación Unión Europea-África – Conectar África y Europa: hacia un refuerzo de la cooperación en materia de transporte»

COM(2009) 301 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 24 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Comunicación publicada por la Comisión es conforme a la política actual, pero pretende ir más allá. Tiene también por objeto emprender una reflexión sobre cómo mejorar las conexiones intercontinentales sobre la base de la experiencia acumulada en la UE, adaptándola a la situación en África.

1.2 El Comité se muestra favorable al refuerzo de la colaboración entre la UE y África, siempre y cuando se base en una asociación en la que las partes tengan los mismos derechos y obligaciones, y no ya en una relación entre donante y beneficiario, como en el pasado.

1.3 El Comité destaca que la existencia de infraestructuras y de sistemas de transporte es una condición necesaria para la integración socioeconómica y regional, que permite crear empleo y ampliar el acceso a la atención sanitaria y la educación, contribuyendo así de manera importante a la lucha contra la pobreza.

1.4 El Comité lamenta que la Comunicación no integre suficientemente los distintos ámbitos de acción de la Comisión, en particular los de la DG Desarrollo y la DG Comercio, ya que tal integración mostraría sin duda la coherencia de la política de la UE con respecto a África.

1.5 El Comité celebra que en la conferencia «Jornadas de 2009 sobre las redes transeuropeas de transporte», celebrada en Nápoles los días 21 y 22 de octubre de 2009, se decidiera que la UE elaborará un plan de acción con sus socios africanos.

1.6 Este plan de acción se elaborará antes del próximo foro informal de transportes organizado en el marco de la Asocia-

ción UE-África y se publicará posteriormente, es decir, en otoño de 2010. El Comité aprueba la metodología consistente en prever un seguimiento adecuado de la aplicación de este plan de acción, por ejemplo mediante la creación de un comité mixto.

1.7 El Comité recomienda que el programa de acción insista en la prioridad concedida a la lucha contra la corrupción y la piratería en África.

1.8 En lo referente, en particular, a la planificación y financiación de la red de infraestructuras de transporte y al conjunto del plan de acción, el Comité considera conveniente examinar en qué medida pueden desempeñar un papel los agentes sociales y económicos interesados en la aplicación del Acuerdo de Cotonú.

1.9 El Comité apreciaría que el Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana evaluara las propuestas contenidas en el plan de acción y emitiera un dictamen al respecto.

1.10 El Comité insiste en que los fondos comunitarios sólo se concedan si los trabajadores locales y oficialmente declarados de la Unión Africana se benefician de la aplicación de estos programas.

1.11 El Comité considera que en el marco de los planes y programas de la red transeuropea de transporte (RTE-T), es importante basarse en el principio de interoperatividad y sacar partido de las ventajas naturales de cada modo de transporte, sin perder de vista el enfoque de la comodidad, que ha sido elegido por la UE.

1.12 Por otra parte, el Comité considera que en el marco de la aplicación de la cooperación es necesario prestar atención a la educación, las condiciones laborales, así como los aspectos sociales, medioambientales y de desarrollo sostenible.

1.13 La creación y el desarrollo de las infraestructuras viarias deberían contribuir a parar de manera dinámica la tendencia a la urbanización, haciendo uso de un sistema de transporte público que funcione correctamente.

1.14 Una condición esencial es que la trazabilidad y el control de la utilización de los fondos se establezcan correctamente y se apliquen también de manera intensiva.

1.15 El Comité considera que la UE debe ser consciente de que China, desde hace ya varias décadas, prosigue una línea política y unos objetivos diferentes en África. Opina que se debe tender hacia una colaboración a tres bandas entre la UE, China y África, basada en la condición de que toda forma de trabajo o de licitación redunde en beneficio del empleo en África.

2. Resumen introductorio de la Comunicación de la Comisión

2.1 La Comisión Europea publicó el 24 de junio de 2009 la Comunicación COM(2009) 301 final, que define la asociación entre la Unión Europea y África en materia de transporte.

2.2 En dicha Comunicación, la Comisión destaca que el transporte y las infraestructuras en este sector son esenciales para la integración socioeconómica, e imprescindibles para la circulación de personas y mercancías.

2.3 A este respecto, es importante tener en cuenta el creciente grado de urbanización en África, donde un 40 % de la población vive actualmente en zonas urbanas. Si no se actúa, este porcentaje se duplicará de aquí a 2030.

2.4 El marco de referencia para la cooperación entre la UE y África en el sector de los transportes es la Asociación entre la UE y África en materia de infraestructuras adoptada en 2006. Su objetivo era reforzar la interconexión de las redes de infraestructuras africanas y, de este modo, contribuir a la integración regional y, por ende, al desarrollo de la población africana.

2.5 La financiación de los proyectos de infraestructuras de transporte en África se lleva a cabo esencialmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo, que contribuye en un 30 % del total.

2.6 La Comisión señala en su Comunicación que la cooperación entre la UE y África no sólo se refiere a la infraestructura física sino que comprende igualmente aspectos legislativos, reglamentarios y administrativos. La mejora de las infraestructuras permitirá así, además de apoyar el comercio y el crecimiento

económico, favorecer el empleo y contribuir a la lucha contra la pobreza.

2.7 En este contexto, el Consejo adoptó el 18 de mayo de 2009 una serie de conclusiones que fomentan en particular el apoyo a las infraestructuras regionales y la creación de las infraestructuras necesarias en el África subsahariana.

2.8 La Comunicación objeto de examen se sitúa en la perspectiva del régimen de aplicación de la asociación estratégica en materia de infraestructuras adoptada por la Unión Europea y la Unión Africana en 2007.

2.9 El resultado concreto de esta Comunicación debería ser el lanzamiento de una concertación entre los representantes de la UE y la Unión Africana, al objeto de elaborar un plan que defina acciones prioritarias y sus correspondientes posibilidades de financiación y sea objeto de una declaración común de las dos partes.

3. Observaciones generales

3.1 Generalidades

3.1.1 El Comité es partidario de una intensificación de la cooperación entre la UE y África, basada en una igualdad de derechos y obligaciones, a pesar de que la realidad sigue mostrando diferencias que deben tenerse en cuenta. Este deseo, y la manera de concretarlo, quedan recogidos en la Declaración de Lisboa (8 y 9 de diciembre de 2007).

3.1.2 Para el Comité, se trata de una integración socioeconómica regional que incluye, en particular, las infraestructuras viarias y de transporte. El Comité considera que la integración regional debería ocupar un lugar central en la revisión del Acuerdo de Cotonú en 2010.

3.1.3 Ni que decir tiene que no será fácil lograrlo. En el marco de la aplicación de los futuros proyectos de cooperación, el Comité recomienda no perder de vista que la contribución debe ser equivalente y las responsabilidades compartidas.

3.1.4 El Comité desea subrayar que la cooperación debe incluir un amplio abanico de ámbitos, como la educación, las condiciones laborales, los aspectos sociales y de seguridad, los derechos de los ciudadanos, el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la interoperatividad y el transporte público urbano, los problemas administrativos y aduaneros, sin olvidar la lucha contra la corrupción, así como la experiencia acumulada en Europa en materia de interoperatividad y de mejores prácticas.

3.1.5 El Comité lamenta que en la Comunicación de la Comisión no haya ninguna referencia a la importancia de los aspectos sociales y educativos en el sector de los transportes. Señala, sin embargo, que estos aspectos sí figuraban en la asociación estratégica en materia de infraestructuras adoptada en 2006.

3.1.6 En el marco de esta cooperación, el Comité considera que se debe tener presente que las medidas que se adopten en todos los ámbitos mencionados sólo podrán tener éxito si se fundamentan en una base sólida, es decir, en una mano de obra local cualificada.

3.1.7 La cooperación debería abarcar todos los modos de transporte, así como las conexiones existentes entre ellos, en el marco de un enfoque adaptado a las circunstancias específicas que se dan en África.

3.1.8 El Comité considera indispensable que se cumplan una serie de condiciones importantes: debe estar garantizada la transparencia, la seguridad debe ser suficiente y la aplicación del programa de cooperación debería condicionarse a la adopción de medidas de acompañamiento.

3.1.9 En su Dictamen sobre «La estrategia UE-África»⁽¹⁾, aprobado 18 de septiembre de 2008, el Comité indicaba que «si bien la integración económica regional y subregional ha progresado sensiblemente, aún queda por explotar el potencial comercial. En particular, hay que coordinar las medidas adoptadas para armonizar los procedimientos aduaneros, desarrollar las infraestructuras, garantizar la libre circulación de los ciudadanos, etc.».

3.1.10 Del mismo modo, en la conferencia «Jornadas de 2009 sobre las redes transeuropeas de transporte» celebrada en Nápoles los días 21 y 22 de octubre de 2009, el Foro euroafricano de transportes ofreció la oportunidad de abordar la cuestión de cómo el desarrollo en África y las redes transafricanas podrían sacar partido de las experiencias realizadas en la UE con las RTE.

3.1.11 Uno de los resultados es que la Comisión Europea elaborará, en colaboración con sus socios africanos, un plan de acción destinado a intensificar de manera continua las redes de transporte entre los dos continentes. Este plan se publicará en el segundo semestre de 2010.

3.1.12 El Comité considera que al margen de las asociaciones económicas bilaterales existentes, también es importante instaurar asociaciones económicas regionales, que contribuirán a reforzar la integración regional.

3.1.13 Asimismo, opina que la aplicación de las medidas previstas en el plan de acción deberá tener en cuenta la participación de los interlocutores sociales y realizarse en estrecha colaboración con la Unión Africana.

3.1.13.1 Dado que en África no están muy desarrolladas las estructuras que propicien la participación de los interlocutores sociales en la aplicación de los planes y que, en la práctica, los interlocutores parecen incluso no estar informados de la existencia de los planes, sería conveniente reforzar esta información y posibilidad de participación en las actividades de consulta, en colaboración con la Unión Africana.

3.1.14 En ese caso, convendrá elaborar una estrategia común, en la que deberán ocupar un lugar importante los criterios de sostenibilidad, desarrollo y bienestar de la población africana.

3.1.15 Aun así, el Comité piensa que surgirán problemas a la hora de aplicar el programa de acción. Deberán tenerse en cuenta sobre todo las diferencias existentes entre las culturas africana y europea.

3.1.16 El Comité considera que la Unión Africana debería ponerse en contacto con su Consejo Económico, Social y Cultural para acompañar los proyectos recogidos en el plan de acción.

3.1.17 Mientras tanto, la Unión Europea ha asignado un importe de 4 600 millones de euros, con cargo al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo para el período 2007-2013, al desarrollo y mejora de las infraestructuras y transportes en África.

3.1.18 Con motivo de la próxima cumbre UE-África, que se celebrará en Addis Abeba a finales de 2010, se procederá a una evaluación de todas las asociaciones. Además, en otoño de 2010, el foro informal de transportes definirá el plan de acción para la aplicación de los proyectos. El Comité pide al respecto que los interlocutores sociales y los demás representantes de organizaciones no gubernamentales sean asociados formalmente a esta labor, de conformidad con la correspondiente Declaración adoptada en la cumbre de Lisboa.

3.1.19 Unas redes de transporte de mejor calidad permiten a la población desplazarse con mayor rapidez, reducen el coste de los transportes y aumentan la sostenibilidad y fiabilidad del transporte, lo que debe revertir en beneficio de las capas de población menos favorecidas en forma de precios asequibles. Esto requiere un enfoque coordinado en materia de planificación y construcción de las infraestructuras.

3.1.20 Esta cuestión es tanto más importante cuanto que el coste del transporte en África se encuentra entre los más elevados del mundo (representa un 15 % de los ingresos de exportación, frente al 4 % en los países industrializados). La necesidad es muy grande, ya que es una condición imprescindible para alcanzar la integración de los mercados regionales y nacionales.

3.1.21 Por otra parte, el refuerzo de la cooperación, en particular mediante la aplicación de las mejores prácticas, debería conducir a un aumento de los intercambios comerciales, una mayor seguridad y fiabilidad, así como al establecimiento de un sistema de transportes moderno.

3.1.22 El CESE considera que el lema «Trabajar juntos por un futuro mejor» podría servir de hilo conductor.

3.1.23 Este enfoque también se desprende de las conclusiones de la cumbre de Lisboa de los días 8 y 9 de diciembre de 2007, en la que se sentaron las bases de una asociación estratégica en igualdad de condiciones entre África y la Unión Europea, como se establece en la Declaración de Lisboa de 9 de diciembre de 2007.

3.1.24 Esta asociación gira en torno a los siguientes principios: paz y seguridad, gobernanza y derechos humanos, migración, energía y cambio climático, comercio, infraestructuras y desarrollo.

⁽¹⁾ DO C 77 de 31.3.2009, pp. 148-156.

3.1.25 El Comité observa que la Comunicación se limita a la Asociación UE-África. Sin embargo, desde hace ya varias décadas China está muy presente en África, en particular en el ámbito del desarrollo de las infraestructuras, en el que la estrategia china consiste en conceder préstamos por países en condiciones interesantes, a cambio, a menudo, de contratos a largo plazo para proyectos de infraestructuras y transportes, así como para la explotación de recursos naturales.

3.1.26 Una de las posibilidades para solventar esta situación consistiría en entablar una colaboración a tres bandas entre la UE, China y África, basada en la condición de que toda forma de trabajo o de licitación redunde en beneficio del empleo en África. En cuanto a las relaciones entre la UE, China y África, el Comité aprobó el 1 de octubre de 2009 un dictamen muy interesante ⁽²⁾.

3.2 Los agentes no gubernamentales

3.2.1 Por lo que se refiere a la planificación y financiación de la red de infraestructuras de transporte, el Comité considera que convendrá examinar el papel que pueden desempeñar los agentes no estatales paralelamente al de las autoridades públicas. Por una parte, es necesario que participen el Estado y los ciudadanos, en particular las ONG, pero también es imprescindible la intervención de empresas y de los grandes fondos europeos.

3.2.2 En los últimos años, agentes como las organizaciones de agricultores, sindicatos, asociaciones de consumidores, etc., han desempeñado un papel cada vez más importante, en particular gracias al éxito de los acuerdos de Lomé y Cotonú. El Comité desea hacer hincapié en la necesidad de proseguir por esta vía.

3.3 Corrupción y piratería

3.3.1 Desgraciadamente, la Comunicación sólo aborda de manera marginal la cuestión de la corrupción y la piratería, cuando, en África, este problema se plantea en todos los niveles. Además de entorpecer el desarrollo económico, obstaculiza el refuerzo de la integración regional.

3.3.2 El CESE considera que cada propuesta o medida vinculada a la cooperación con la Unión Africana debería incluir la lucha contra la corrupción y la piratería.

3.3.3 De hecho, la lucha contra la corrupción y la piratería también es un objetivo de la Unión Africana y queda recogida en el acuerdo de Cotonú.

3.3.4 En lo que respecta a la UE, sólo deberían asignarse fondos europeos con la condición de estar garantizada la trazabilidad de los recursos financieros y de que sea posible controlar, y se controle efectivamente, la manera en que se gastan.

3.3.5 En el sector de transportes e infraestructuras, la corrupción se registra esencialmente en el transporte terrestre, sobre todo el transporte por carretera, mientras que la piratería afecta principalmente a la navegación marítima.

3.3.6 El CESE subraya la necesidad de que los buques que transitan frente a las costas de Somalia y Golfo de Adén observen las «mejores prácticas de gestión para evitar, prevenir y frustrar los ataques de piratas» (Naciones Unidas) en dichas zonas, y registren sus rutas en los sitios Internet EU-NAVFOR y MSC (HOA). Tales prácticas incluyen también una lista de las medidas de autodefensa de los buques.

4. Observaciones particulares

4.1 Todo indica que los 53 Estados africanos tienen problemas de transporte e infraestructuras. En 2006 se adoptó el Programa de Desarrollo de las Infraestructuras en África (PIDA), dirigido a garantizar una mejor coordinación en materia de planificación y creación de infraestructuras.

4.2 El PIDA contiene una serie de medidas en el ámbito de la formación, por ejemplo de los controladores del tráfico aéreo y los consejeros de seguridad, así como en relación con el medio ambiente y la seguridad en carretera.

4.3 La etapa siguiente debería ser la coordinación de los procesos de planificación de la UE y África, imprescindible para crear una red de transporte euroafricana. Deberán determinarse, en particular, los puntos de conexión, especialmente entre los puertos y aeropuertos.

4.4 Dada la escasez de recursos financieros, es importante que se destinen a los proyectos concretos más útiles; en el ámbito de los transportes, se trataría del enfoque comodal, basado en las ventajas específicas de cada modo de transporte y en las características y circunstancias propias de cada país.

4.5 A este respecto, el CESE también desea recomendar que la lucha contra la corrupción se mencione explícitamente en el programa de acción.

4.6 En lo referente a los ferrocarriles, convendrá elaborar una lista de los enlaces ferroviarios prioritarios. En efecto, la red ferroviaria es fundamental para acabar con el aislamiento de los países desprovistos de fachada marítima. Actualmente, hay quince países que no disponen de red ferroviaria.

4.7 Hoy por hoy, África sólo representa un 4 % del tráfico aéreo mundial. Desgraciadamente, la seguridad y calidad de los aviones y los servicios siguen siendo muy inferiores a las necesidades de movilidad. La seguridad, protección y limitación de las emisiones de sustancias contaminantes son prioritarias.

4.8 El transporte marítimo representa el 92 % del comercio internacional africano. El refuerzo de la cooperación entre la Unión Europea y la Unión Africana debería conducir a la creación de centros logísticos y a la mejora de la eficacia de los puertos en los siguientes ámbitos:

— simplificación de procedimientos aduaneros y trámites administrativos;

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2009, pp. 106-112.

— aumento del calado de los puertos, para dar acceso a los buques que actualmente deben atracar en la costa, con la inseguridad que ello supone;

— protección portuaria mediante la aplicación del Código PBIP.

4.9 Gran parte de los intercambios comerciales continentales se efectúan por carretera, pese a que las infraestructuras, cuya calidad difiere considerablemente de un país a otro, son claramente insuficientes. África sólo dispone de menos de siete kilómetros de carretera por cada 100 km². A ello se suman el largo tiempo de espera para los trámites de despacho de aduanas y la corrupción, omnipresente.

4.10 La Comisión Europea destinó a principios de 2009 un importe de 3 000 millones de euros, a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), al desarrollo de los ejes de transporte transafricanos que en el futuro se conectarán con las redes de transporte transeuropeas.

4.11 El Comité desea insistir en que la atribución de fondos comunitarios para el desarrollo de las infraestructuras se condicione a la contratación exclusiva de trabajadores locales y oficialmente declarados procedentes de la Unión Africana, para que estos proyectos puedan contribuir a la formación y el bienestar de la población.

4.12 La práctica muestra que en África el transporte internacional por carretera no es posible por todas partes y que, cuando lo es, suele estar obstaculizado por peticiones de rescate, prácticas de corrupción durante el trayecto y en los puestos

fronterizos. Pese a todo, a menudo no existen alternativas al transporte por carretera.

4.13 A juicio del Comité, la Unión Africana da muestras de realismo tomando como ejemplo el enfoque de la UE en materia de RTE-T, un enfoque en el que es importante adoptar el objetivo de la interoperatividad desde la fase de planificación de los planes y programas.

4.14 Sin embargo, no sólo son importantes los aspectos financieros. Para realizar los grandes proyectos transeuropeos de infraestructuras, la Unión Europea designó a coordinadores encargados de ayudar a los Estados miembros no sólo a encontrar financiación, sino también a buscar soluciones a los problemas que plantean los proyectos a gran escala. El CESE considera que la designación de coordinadores de proyecto para las conexiones que faltan en las ocho redes transafricanas ya señaladas es una buena opción.

4.15 El Comité destaca que, antes de efectuar inversiones en infraestructuras en África, es preciso obtener garantías suficientes respecto de los problemas de seguridad y protección. En cuanto a la lucha contra la piratería marítima, pueden aplicarse los programas de acompañamiento desarrollados por la OMI.

4.16 Convendría, además, prestar especial atención a las medidas de mejora de la seguridad en carretera. Según indica la Comisión en su Comunicación (punto 3.2.4, primera frase del segundo párrafo), cada año muere en accidentes de carretera un millón de personas, y el 65 % de los fallecidos son peatones.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

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 — Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE»

COM(2009) 567 final

(2011/C 18/13)

Ponente: **Ágnes CSER**

Coponente: **Renate HEINISCH**

El 20 de octubre de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE»

COM(2009) 567 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 51 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El principio de «La salud en todas las políticas» (HIAP en sus siglas inglesas) ha de hacerse realidad en todas las políticas de la UE. Por consiguiente, la Comisión ha de someter sus medidas a una evaluación y comprobar si todos los ámbitos políticos contribuyen a un elevado nivel de protección sanitaria y a reducir las desigualdades en el ámbito de la salud. La Comisión debe crear mecanismos para invertir aquellas de sus medidas políticas que repercutan negativamente en la salud y la igualdad.

1.2 El CESE respalda la importancia de que los Estados miembros y la Comisión lleguen a un acuerdo acerca de un conjunto de indicadores comparables y de objetivos cuantificables en un plazo razonable, como un modo de permitir a las autoridades nacionales evaluar los progresos que se realizan para reducir las desigualdades sanitarias y ayudar en aquellos ámbitos donde las iniciativas europeas pueden complementar los esfuerzos nacionales.

1.3 El CESE hace un llamamiento para que todos los Estados miembros tomen parte en los planes de la Comisión para mejorar la información y la base de conocimientos, y los mecanismos para medir, supervisar y notificar las desigualdades en materia de salud.

1.4 El CESE insta a la Comisión a que colabore con los Estados miembros en el desarrollo de nuevos indicadores para el seguimiento de las desigualdades en salud y de una metodología para auditar la situación en los Estados miembros, con el fin de priorizar aquellos ámbitos que pueden dar lugar a mejoras y a las mejores prácticas.

1.5 El CESE pide a los Estados miembros y a la Comisión que creen una pauta de desarrollo socioeconómico general que conduzca a un mayor crecimiento económico, a una mejor justicia social, así como a un mayor grado de solidaridad, co-

hesión y salud. Hay que afrontar esta cuestión como una prioridad en la Estrategia «Europa 2020» teniendo en cuenta el papel fundamental que desempeñan los Fondos Estructurales de la UE a la hora de aplicar dicha prioridad.

1.6 El Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que pongan los medios necesarios para luchar contra todas las desigualdades sociales que constituyen el caldo de cultivo de las desigualdades en salud, especialmente las desigualdades en materia de educación, urbanismo y poder adquisitivo.

1.7 Hay que reforzar la lucha contra las desigualdades en materia de salud en las zonas rurales, particularmente en el contexto de los retos planteados por los cambios demográficos.

1.8 La Comisión debe evaluar la repercusión que las plataformas y foros europeos existentes (nutrición, alcohol, etc.) tienen actualmente en los grupos vulnerables.

1.9 El Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que reconsideren la serie de recomendaciones del CESE formuladas en anteriores dictámenes en relación con aspectos socio-sanitarios, recomendaciones que, de ser puestas en práctica, contribuirían a reducir las desigualdades en materia de salud ⁽¹⁾.

(¹) Véanse los siguientes dictámenes con fecha de:
 «Asistencia y educación durante la primera infancia» (dictamen de iniciativa), ponente: Mária Herczog
 DO C 255/76, 22.9.2010
 DO C 255/72, 22.9.2010
 DO C 128/89, 18.5.2010
 DO C 228/113, 22.9.2009
 DO C 318/10, 23.12.2009
 DO C 306/64, 16.12.2009
 DO C 317/105, 23.12.2009
 DO C 218/91, 11.9.2009
 DO C 175/116, 28.7.2009
 DO C 77/115, 31.3.2009
 DO C 77/96, 31.3.2009
 DO C 224/88, 30.8.2008
 DO C 256/123, 27.10.2007

2. Antecedentes – Las desigualdades en salud en la UE

2.1 Los ciudadanos europeos viven por término medio más tiempo y con mejor salud, aunque cada vez son mayores las diferencias de salud entre los ciudadanos de la UE, lo que genera preocupación y plantea un importante desafío. El aumento del desempleo como consecuencia de la crisis económica y financiera también está agravando esta situación. Está previsto que la Comunicación de la Comisión lance un debate para establecer qué medidas de acompañamiento pueden adoptarse con vistas a ayudar a los Estados miembros y a otros agentes de ámbito nacional o regional a encontrar soluciones para dar respuesta a esta situación crítica.

2.1.1 Entre los residentes en el territorio de la Unión Europea hay diferencias de salud: a modo de ejemplo, entre Estados miembros, la diferencia oscila de uno a cinco en la mortalidad infantil de niños menores de un año. La diferencia con respecto a la esperanza de vida al nacer es de catorce años para los hombres y ocho para las mujeres. También se registran importantes diferencias entre regiones, y entre zonas rurales y urbanas.

2.1.2 Las diferencias de esperanza de vida al nacer según el nivel de estudios y el grupo socioeconómico alcanzan los diez años para los hombres y los seis años para las mujeres. Los trabajadores que realizan tareas manuales o rutinarias suelen tener peor salud que los demás grupos. Cabe destacar además un aspecto considerable como es la dimensión de género, ya las mujeres viven más tiempo que los hombres, pero pasan una parte mayor de sus vidas con mala salud.

2.1.3 Las desigualdades tienen su origen en una falta de equidad social relacionada con las condiciones de vida, los comportamientos que afectan a la salud, la educación, la profesión y la renta, los servicios de atención sanitaria, la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, y las políticas públicas que inciden en la cantidad, la calidad y la distribución de estos factores. El acceso a la educación, al empleo y a la atención sanitaria, así como las desigualdades basadas en el género y la raza son también elementos determinantes. La combinación de la pobreza con otros factores de vulnerabilidad (infancia, vejez, discapacidad o pertenencia a una minoría) incrementa aún más los riesgos para la salud.

2.1.4 Los factores socioeconómicos influyen en las condiciones de vida y de salud: por ejemplo, no todos los habitantes de la UE se benefician de redes adecuadas de distribución de agua y de instalaciones de saneamiento.

2.1.5 Los obstáculos para acceder a la atención sanitaria pueden incluir la falta de seguro (en particular, el seguro sanitario obligatorio), el elevado coste de la atención médica, la falta de información sobre los servicios prestados y las barreras lingüísticas y culturales. Además, los grupos sociales más pobres recurren en menor medida a la atención sanitaria.

2.1.6 Las desigualdades no son inevitables y en ellas influyen enormemente los individuos, los gobiernos, los interesados y las comunidades. Estas desigualdades pueden atajarse aplicando las políticas y actuaciones más adecuadas. En cualquier caso, los comportamientos individuales en relación con la salud no son

el principal factor a la hora de explicar estas desigualdades. Éstas tienen más que ver con las circunstancias socioeconómicas, sanitarias y políticas de cada país y su efecto acumulado, que afecta a las personas durante toda su vida.

3. Contenido de la propuesta de la Comisión

3.1 Esta Comunicación de la Comisión pretende iniciar el debate necesario para determinar qué posibilidades tienen las medidas de acompañamiento de la UE en apoyo de las actuaciones emprendidas por los Estados miembros y otros agentes para hacer frente al problema de las desigualdades en el ámbito de la salud.

3.2 A pesar de las iniciativas de la Unión Europea que ya contribuyen a reducir las desigualdades en salud⁽²⁾, la Comisión considera que podría ayudar aún más a los Estados miembros a afrontar los factores que generan estas desigualdades.

3.3 La Comunicación de la Comisión ha establecido cinco cuestiones clave que deben abordarse:

- una distribución equitativa de la asistencia sanitaria como parte del desarrollo social y económico;
- la mejora de la base de conocimientos y datos y mecanismos de medición, supervisión evaluación y transmisión de la información;
- conseguir el compromiso de diferentes agentes sociales;
- satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables, y
- desarrollar la contribución de las políticas de la UE.

A cada uno de estos ámbitos fundamentales le corresponde una lista de acciones en el ámbito de la UE que deben emprender tanto la Comisión como los Estados miembros.

4. Observaciones generales – Empezar acciones contra las desigualdades en salud

4.1 El CESE valora positivamente la Comunicación al considerar que la magnitud de las desigualdades en salud entre personas que viven en diferentes partes de la UE y entre ciudadanos favorecidos y desfavorecidos socialmente representa un desafío, ya coincide en que estas desigualdades menoscaban el compromiso de la UE en favor de la solidaridad, la cohesión económica y social, los derechos humanos y la igualdad de oportunidades.

⁽²⁾ Existe una Recomendación del Consejo sobre la detección del cáncer; actuación en ámbitos como la salud mental, el consumo de tabaco y el VIH/SIDA; directorio europeo de buenas prácticas; recogida de datos, creación de redes de Estados miembros e interesados clave. Además, se cuenta con un marco de investigación y con programas de acción, el programa Progress, estudios e innovaciones en las políticas. La legislación de la UE en los ámbitos de la legislación laboral y la salud y la seguridad en el trabajo, la política agrícola común, la política medioambiental y las políticas de mercado contribuye a la mejora de la salud. Por último, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo de Cohesión contribuyen a reducir los desequilibrios regionales.

4.2 La Comunicación de la Comisión es el resultado de una amplia consulta que aún no ha finalizado. Cabe lamentar que no se mencionen, o se mencionen solo de modo muy sucinto, ciertos puntos de importancia, ya que si algunos de ellos son competencia de los Estados Miembros, la Comisión podría desempeñar un papel complementario a la hora de examinarlos y resolverlos.

4.3 La Comunicación establece los ámbitos políticos fundamentales de la UE (política de protección social, medio ambiente, educación, etc.), que están interrelacionados con las desigualdades en salud y se refuerzan mutuamente. Por este motivo, el CESE desea destacar la importancia de que la Comisión y los Estados miembros evalúen el impacto de las distintas políticas a TODOS los niveles –local, regional y europeo– en la situación de la salud de la población. El CESE recuerda que reducir las desigualdades de salud es resultado de decisiones políticas y no de un fenómeno natural.

4.4 El CESE considera que la Comisión debe hacer el mejor uso posible de los instrumentos de que dispone (como el método abierto de coordinación, las evaluaciones de impacto, los programas de investigación, los indicadores o la cooperación con las organizaciones internacionales), a la vez que debe plantearse junto con los Estados miembros nuevos métodos para garantizar que las políticas y acciones de la UE abordan los factores que crean, o contribuyen a crear, las desigualdades en salud entre la población de la UE. No obstante, las medidas que emprenda la Comisión en apoyo de los Estados Miembros deberán respetar el principio de subsidiaridad y los Tratados.

4.5 La Comisión apoya el papel de la Comisión a la hora de coordinar las políticas y acciones pertinentes de la UE, asegurar la coherencia política, favorecer el intercambio de información y conocimientos entre los Estados miembros, establecer y difundir las buenas prácticas, y elaborar políticas adaptadas a los problemas específicos de grupos sociales particulares. El CESE espera una mejor cooperación con las partes interesadas, entre las que se incluye, tanto en el ámbito de la UE como a nivel internacional.

4.6 Sin embargo, el CESE destaca el papel que desempeñan los Estados miembros para garantizar una cobertura sanitaria integral, de alto valor cualitativo, accesible a todos y personalizada localmente, ya que éste es un factor clave para reducir las desigualdades en materia de salud. Esta observación es válida en particular para los niños, los pacientes con enfermedades crónicas o afecciones múltiples y para los pacientes de más edad que, para su restablecimiento, tienen necesidad de su entorno habitual y del contacto con su familia, amigos y personas de confianza. Ni la población en general ni sus colectivos más vulnerables deben verse obligados a instalarse en otros lugares dotados de centros de atención sanitaria para escapar de las desigualdades en el acceso a la asistencia.

4.7 El CESE hace hincapié en que la responsabilidad de prestar la asistencia sanitaria recae en los Estados miembros. A la hora de debatir la cuestión de la desigualdad, es crucial tener en cuenta el papel que desempeñan los gobiernos nacionales para garantizar los sistemas de protección social y asegurar que se dispone del suficiente personal cualificado para prestar estos servicios, con carácter local, sin discriminar a quienes habitan en comunidades remotas o pertenecen a grupos vulnerables.

4.8 Causada principalmente por factores externos al sistema sanitario, la mala salud puede remediarse recurriendo a los sistemas sociosanitarios. Sin embargo, las tendencias actuales de los sistemas sanitarios pueden también exacerbar en algunos casos dichas desigualdades⁽³⁾. Las nuevas tecnologías no deben conducir a nuevas desigualdades.

4.9 En particular, es importante concienciar a las generaciones jóvenes de que un estilo de vida saludable reduce el riesgo de enfermedades. Poner este conocimiento al alcance de los jóvenes, que con el paso del tiempo serán a su vez padres, puede repercutir de manera fundamental en sus hijos y en las generaciones futuras.

5. Observaciones específicas sobre las cuestiones clave que hay que abordar

5.1 *Una distribución equitativa de la atención sanitaria como parte del desarrollo social y económico general*

5.1.1 Las desigualdades en materia de salud también tienen repercusiones en lo que respecta al proceso de Lisboa, ya que generan pérdidas de producción y costes terapéuticos y sociales que pueden debilitar la economía y la cohesión social.

5.1.2 El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de crear una pauta de desarrollo socioeconómico general que conduzca a un mayor crecimiento económico, a una mejor justicia social, así como a una mayor solidaridad, cohesión y salud. Hay que afrontar esta cuestión como una prioridad en la Estrategia «Europa 2020», que debería incluir un indicador que mida las desigualdades en salud para controlar los progresos sociales conseguidos gracias a la Estrategia. Debería tenerse en cuenta el papel fundamental que desempeñan los Fondos Estructurales a la hora de aplicar dicha prioridad.

5.1.3 El CESE recuerda a los Estados miembros la importancia que revisten la protección sociosanitaria, el acceso a los servicios sanitarios y la financiación de la salud con miras a garantizar la igualdad de los resultados en este ámbito. Esta circunstancia es especialmente importante si se tiene en cuenta la tendencia demográfica de la Unión Europea.

5.1.4 Se ha de mencionar la necesidad de aplicar y ampliar la protección social en el ámbito de la salud –con mecanismos de financiación sanitaria como los regímenes nacionales de seguridad social u otros sistemas de carácter fiscal–, basándose en la financiación solidaria y la puesta en común de los riesgos, algo clave para garantizar la igualdad en el acceso a los servicios sanitarios. Un buen acceso a los servicios sanitarios debe definirse en términos de asequibilidad, disponibilidad, calidad, protección financiera e información acerca de los servicios esenciales⁽⁴⁾.

⁽³⁾ En Francia, por ejemplo, el acceso limitado a los tratamientos anti-retrovirales ha agravado las desigualdades sanitarias entre los pacientes diagnosticados con VIH.

⁽⁴⁾ Convenios, objetivos consensuados a nivel nacional e internacional, prestaciones por maternidad como los permisos por enfermedad y maternidad, convenios y recomendaciones de la OIT en el ámbito de la protección sociosanitaria como el Convenio 130 sobre asistencia médica, y el Convenio 102, centrado particularmente en la seguridad social y, en concreto, en la protección sociosanitaria. Éste ha sido firmado por numerosos países y, más recientemente, por Rumanía y Bulgaria. Su plena ratificación por parte de la UE está pendiente de la adhesión de dos Estados bálticos y de Finlandia (por motivos de redacción relacionados con la dimensión de género).

5.1.5 Hay que afrontar las desigualdades en salud con una estrategia pragmática encaminada a lograr una cobertura universal y un acceso efectivo, tal como se ha definido arriba, coordinando todos los sistemas y regímenes de financiación sanitaria (seguridad social y privada, sistemas de asistencia social, sistemas públicos de salud, etc.), para remediar las desigualdades en el acceso de, por ejemplo, los pobres y las minorías –inmigrantes, sea cual sea su situación administrativa, grupos étnicos o religiosos–, o las desigualdades relacionadas con la edad o el sexo.

5.1.6 Las correspondientes reformas deben conducir a un planteamiento basado en los derechos y en el diálogo social para garantizar un amplio consenso y, por lo tanto, la sostenibilidad de las soluciones de financiación y unas condiciones laborales dignas, tanto para los asegurados como para el personal sanitario. En este contexto, el CESE considera que una mayor privatización podría tener consecuencias adversas, al introducir un sistema basado en la competencia y no en la solidaridad.

5.2 Mejora de la base de conocimientos y datos, y mecanismos de medición, supervisión, evaluación y transmisión de la información

5.2.1 El CESE coincide con la Comisión en que es fundamental cuantificar las desigualdades en salud para garantizar una acción, un seguimiento y un desarrollo eficaces.

5.2.2 Así pues, el CESE solicita a TODOS los Estados miembros que participen en los planes de la Comisión para mejorar la base de conocimientos y datos, así como los mecanismos de medición, supervisión y transmisión de la información sobre las desigualdades en materia de salud (incluida la repercusión económica y social). A este respecto, es muy importante que los Estados miembros se comprometan a presentar información oportuna y comparable.

5.2.3 Dada la importancia de la información y de sus deficiencias, el CESE insta a la Comisión a que colabore con los Estados miembros en el desarrollo de nuevos indicadores para las desigualdades en salud y en la creación de una metodología para auditar la situación de la salud en los Estados miembros, con el fin de priorizar aquellos ámbitos que pueden dar lugar a mejoras y las mejores prácticas.

5.2.4 El CESE apoya incluir la medición y supervisión del acceso efectivo a los servicios de salud y la cobertura universal de la protección sociosanitaria como un indicador de progreso, el desglose de los datos por sexo y edad, estatus socioeconómico y situación geográfica. El CESE alienta a la Comisión y a los Estados miembros a aprovechar las experiencias correspondientes de la OMS, la OIT, la Fundación de Dublín y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

5.2.5 Por lo que respecta a las bases de la investigación y los conocimientos, el CESE apoya que en el Programa Marco de Investigación de la UE se haga un mayor hincapié en los aspectos relacionados con la salud y las cuestiones socioeconómicas. El Programa de Salud Pública de la UE también deberá establecerse como prioridad para el próximo período presupuestario en la lucha contra las desigualdades en materia de salud.

5.2.6 Asimismo, la Comisión deberá proveer los instrumentos y el entorno necesario para que los Estados miembros intercambien los resultados de la investigación y creen oportunidades para la puesta en común de sus recursos de investigación.

5.2.7 El CESE reconoce que la lucha contra las desigualdades en salud es un proceso a largo plazo. Las acciones descritas en la Comunicación están destinadas a establecer un marco para una actuación sostenida en este ámbito y el CESE espera poder redactar su primer informe de evaluación en 2012.

5.3 Conseguir el compromiso de diferentes agentes sociales

5.3.1 El CESE acoge favorablemente los planes de la Comisión, que, en colaboración con los Estados miembros y previa consulta de los diferentes grupos de interés a nivel europeo y nacional, prevén:

- integrar la cuestión de las desigualdades en materia de salud como prioridad en todos los mecanismos de cooperación en este ámbito,
- desarrollar medidas e instrumentos, en el marco del programa de salud, del Fondo Social Europeo y de otros planes de formación profesional, para luchar contra las desigualdades en materia de salud, y
- estimular la reflexión sobre el desarrollo de objetivos dentro del Comité de Protección Social a través de documentos de debate.

5.3.2 El CESE destaca que lograr un sólido compromiso de toda la sociedad no sólo depende de los gobiernos, sino también de la implicación de la sociedad civil y los interlocutores sociales. El proceso de consulta, la toma de decisiones y la aplicación han de incluir a las partes interesadas de ámbito europeo, nacional y local, y el CESE considera que es posible incrementar la efectividad de estos aspectos, el desarrollo de las asociaciones y una mejor divulgación de las buenas prácticas. Es necesario crear en los Estados miembros unos programas claros de supervisión y evaluación con vistas a medir los avances realizados.

5.3.3 Crear asociaciones más eficaces con los interesados ayudará a promover la actuación en relación con diferentes factores determinantes de carácter social y, de esta manera, contribuirá a atajar las desigualdades en materia de salud. Por ejemplo, puede desempeñar un papel importante a la hora de mejorar el acceso y la adecuación de los servicios sanitarios, promover la salud y la asistencia preventiva a los inmigrantes, las minorías étnicas y otros colectivos vulnerables, así como fomentar el intercambio de información y conocimientos, estableciendo y difundiendo las buenas prácticas y facilitando la concepción de políticas adaptadas a los problemas específicos que predominan en los Estados miembros o en grupos sociales especiales. Las partes interesadas también pueden contribuir cuantificando las desigualdades sanitarias en la vida laboral y el ocio en la comunidad, además de apoyar el conocimiento y la formación de los profesionales de la sanidad y de otros sectores.

5.3.4 El CESE desearía que se estableciera una consulta más eficaz con los colectivos vulnerables, a la vez que espera disponer de la oportunidad de examinar más detalladamente este aspecto con la Comisión.

5.4 Satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables

5.4.1 Cabe recordar que los grupos vulnerables son las primeras víctimas de las crisis actuales, tanto en términos de salud como de acceso a la atención sanitaria.

5.4.2 Así pues, el CESE acoge con satisfacción:

- medidas de colaboración entre la Comisión y los Estados miembros para mejorar el acceso de los grupos vulnerables a las prestaciones de salud y a la asistencia preventiva,
- medidas destinadas a reducir las desigualdades relacionadas con la salud en las futuras iniciativas para un envejecimiento sano,
- medidas para reducir las desigualdades en materia de salud en el marco del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010),
- el recurso a la política de cohesión y a los Fondos Estructurales, en la perspectiva de la evolución demográfica, para fomentar la salud de los grupos vulnerables, y
- la concentración en un número reducido de medidas que, como contrapartida, deberán desarrollarse en mayor profundidad.

5.4.3 El CESE recomienda examinar las desigualdades en materia de salud y los colectivos vulnerables, incluidos los discapacitados, desde una perspectiva general de igualdad y discriminación. Un ejemplo de esto es la diferenciación por sexos en la cuestión del envejecimiento. Las mujeres suelen vivir más años, aunque también lo hacen en malas condiciones de salud y, como consecuencia de una vida laboral más corta, disfrutan de peores prestaciones de jubilación, algo que repercute directamente en su acceso a la asistencia sanitaria y a los medicamentos. La situación de los inmigrantes también requiere una atención especial en lo referente a su educación en materia de salud y a su acceso a la asistencia sanitaria.

5.4.4 La asistencia sanitaria preventiva y los programas de seguimiento, al igual que la promoción de la salud y la educación –estilo de vida saludable, disponibilidad de tratamientos, derechos de los pacientes– revisten una gran importancia, especialmente en el seno de las comunidades desfavorecidas. El CESE recomienda que la Comisión y los Estados miembros emprendan campañas y servicios orientados a los grupos vulnerables relevantes. Las campañas de salud destinadas a la población en general suelen tener unos niveles de penetración inferiores en el caso de los colectivos desfavorecidos. Las campañas específicas deben servir para que las comunidades desfavorecidas establezcan sus necesidades y difundan la información.

5.4.5 En este contexto, la Comisión deberá evaluar la repercusión que las plataformas y foros europeos existentes (nutrición, alcohol, etc.) tienen actualmente en los grupos vulnerables.

El CESE propone organizar una plataforma para que las organizaciones de pacientes pongan en común sus experiencias y divulguen la información.

5.4.6 El CESE ve en la calidad y la accesibilidad a la educación durante la primera infancia un medio para evitar las desigualdades sanitarias entre las futuras generaciones. La disponibilidad de las distintas modalidades de asistencia infantil es un aspecto vital del desarrollo económico y social y, en particular, desempeña un papel crucial en regiones desfavorecidas y en colectivos y hogares que, incluso hallándose en buenas condiciones, resultan vulnerables. La prestación de asistencia infantil puede ayudar a solucionar las cuestiones de carácter social, económico y sanitario que afrontan estos hogares desfavorecidos, así como apoyar la integración social de los grupos marginados⁽⁵⁾. De igual modo, dado que las desigualdades sanitarias tienen su origen en gran medida en las desigualdades escolares, el CESE considera esencial garantizar un acceso igual a una escolarización y una educación de calidad, a fin de que cada persona pueda adquirir los conocimientos que le permitan recuperar el control de su vida.

5.5 Desarrollar la contribución de las políticas de la UE

5.5.1 El CESE pide a los Estados miembros que establezcan como prioridad la eliminación de las desigualdades en salud y que garanticen una mejor coordinación, seguimiento y evaluación de aquellas políticas que repercuten en las cuestiones sociales, económicas y sanitarias con vistas a fomentar las mejores prácticas y divulgar la información por toda la UE.

5.5.2 Es necesario examinar el impacto de las distintas políticas de la UE en la situación de la salud.

5.5.3 De este modo, es posible mejorar la contribución de la UE con vistas a reducir las desigualdades en materia de salud comprendiendo mejor la repercusión de la política en la salud e impulsando una mayor integración de las distintas políticas: educación, condiciones de trabajo, desarrollo territorial, política medioambiental, política de transporte, etc. No obstante, la Comisión ha de garantizar ante todo que las medidas propuestas no se traducen en nuevas desigualdades, especialmente si inciden en los grupos vulnerables⁽⁶⁾.

5.5.4 Alcanzar un elevado nivel de protección de la salud es un objetivo consagrado, al mismo nivel que la realización del mercado interior, en el Tratado de Lisboa, que también otorga a la UE un papel complementario en la protección del bienestar de sus ciudadanos. El CESE espera que el Tratado de Lisboa insufla un nuevo espíritu a la consigna de «integrar la salud en todos los ámbitos de la acción política», que hasta la fecha no ha sido más que una simple declaración de intenciones de la UE para encubrir el desequilibrio entre este objetivo y la primacía absoluta del mercado interior.

⁽⁵⁾ «Asistencia y educación durante la primera infancia» (dictamen de iniciativa), ponente: Mária Herczog

⁽⁶⁾ Entre los «grupos especialmente vulnerables» cabe incluir, por ejemplo, las personas con movilidad reducida a causa de su enfermedad, o las que no pueden procurarse activamente una asistencia óptima, las que no conocen la lengua del país en el que reciben el tratamiento, las que no tienen posibilidades de sufragar los costes de un especialista o en el extranjero, o tienen miedo de recibir tratamiento fuera de su país o en un centro médico alejado. Los cambios demográficos de nuestra sociedad suscitan nuevos retos en el ámbito de la salud.

5.5.5 En este contexto, el CESE pide a la Comisión:

- que evalúe las medidas en todos sus ámbitos de acción (antes, durante y después de su ejecución), con el fin de comprobar si todas las políticas contribuyen a lograr un elevado nivel de protección de la salud y a la reducción de las desigualdades en este ámbito ⁽⁷⁾,
- que desarrolle procedimientos que permitan evaluar, a priori y a posteriori, los efectos de las medidas políticas ya adoptadas por la Comisión en la salud de los distintos grupos de población y que permitan extraer conclusiones para seguir desarrollando las políticas,
- que elabore mecanismos que permitan anular medidas políticas de la Comisión que hayan tenido repercusiones negativas para la salud y las desigualdades en este ámbito, y
- que adopte medidas para sensibilizar más a los Estados miembros, las asociaciones y los profesionales del sector acerca del verdadero impacto de las desigualdades en materia de salud, los factores que las determinan y los medios para superarlas.

5.5.6 El CESE pide asimismo a los Estados miembros que incluyan la reducción de las desigualdades en materia de salud en su programa de trabajo y desarrollen estrategias transectoriales en la materia.

5.5.7 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de ayudar a los Estados miembros a lograr una coordinación más eficaz de las medidas políticas, analizar las relaciones entre estas políticas y los consiguientes resultados en materia de salud para distintos colectivos de los Estados miembros. La lucha contra las desigualdades en salud deberá apoyarse también en un mejor uso de la política de cohesión de la UE y una mejor información y

coordinación de los fondos de cohesión, una mayor capacidad para impulsar la inversión en los sectores sanitarios y sociales de los Estados miembros, las distintas opciones en materia de política de desarrollo rural de la UE y la PAC.

5.5.8 En tal caso, las competencias de los Estados miembros en cuanto a la organización y la financiación de sus regímenes de salud no deben verse afectadas y, en particular el derecho de establecer y aplicar un nivel adecuado de protección de la salud (artículo 168 del Tratado).

5.5.9 Debe reforzarse la lucha contra las desigualdades en materia de salud en las zonas rurales, particularmente en el contexto de los retos planteados por los cambios demográficos. Para ello convendría reconocer y fomentar muy especialmente el importante papel que desempeñan los pequeños prestadores de servicios (sobre todo los profesionales sanitarios que ejercen como autónomos), para garantizar a los pacientes una atención *in situ* integral y personalizada.

5.5.10 El CESE acoge favorablemente:

- el diálogo político propuesto con los Estados miembros y los grupos de interés sobre la cuestión de la equidad y otros valores fundamentales para la salud, tal como se establece en la Estrategia de Salud de la UE y la Estrategia de la UE de Salud y Seguridad en el Trabajo, así como la propuesta para crear un foro sobre la salud y la reestructuración, con vistas a examinar medidas que reduzcan las desigualdades en salud, y
- la iniciativa de la Comisión de apoyar, a nivel internacional, a otros países en cuestiones que afectan a la salud y a ámbitos conexos, mediante el intercambio de experiencias registradas en la UE para luchar contra las desigualdades en materia de salud.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁷⁾ En numerosos actos jurídicos se exige ya una evaluación de impacto, pero en general se echa en falta un examen que evalúe si los objetivos se han alcanzado efectivamente y de manera eficaz. Esto resulta tanto más necesario en el actual contexto de crisis financiera y económica, que está dando lugar de modo creciente a una crisis del mercado de trabajo y de la financiación de nuestros sistemas de salud, y que tiene repercusiones en la salud pública.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida»

(refundición)

COM(2009) 551 final 2 — 2009/0164 (COD)

(2011/C 18/14)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 26 de noviembre de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida» (refundición)

COM(2009) 551 final 2 — 2009/0164 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE está de acuerdo con los objetivos fijados por la Comisión en cuanto a la modificación del sistema europeo común de asilo (en lo sucesivo, SECA). No obstante, hace hincapié en la brecha existente entre los objetivos establecidos al nivel de la Unión Europea y las prácticas nacionales, en un ámbito que podría sufrir de lleno el envite de la crisis económica así como sus efectos sociales y políticos.

1.2 El Comité considera que la modificación de la Directiva puede contribuir a la creación de una base jurídica e institucional mucho más adaptada, que permita garantizar un nivel elevado y coherente en materia de ayuda a los solicitantes de protección internacional.

1.3 El Comité, sin embargo, advierte que también en el caso de esta política de la Unión Europea se corre el riesgo de desvirtuar el contenido de los valores en los que se basa debido a un exceso de retórica y de declaraciones de buenas intenciones. Por consiguiente, durante la segunda fase de la puesta en práctica de esta política, cuando el proceso decisorio deba ajustarse al procedimiento de codecisión, convendrá velar por que se establezcan las condiciones legislativas que garanticen a los solicitantes de asilo un acceso efectivo al mercado laboral y a los programas de formación.

1.4 El Comité llama la atención sobre el principio de reconocimiento del papel que desempeñan la sociedad civil en general y, más concretamente, las ONG especializadas en materia de asilo y protección de refugiados y pide que se les permita participar plenamente en el conjunto de los procedimientos y acceder a los lugares vinculados con su actividad. No obstante, insiste en que dichas organizaciones no pueden asumir el papel ni la responsabilidad que incumben a los gobiernos en este ámbito.

1.5 El Comité observa con preocupación que las prácticas nacionales y de la UE en materia de expulsión de personas susceptibles de necesitar protección internacional carecen de la

transparencia necesaria para que puedan justificarse ante los nacionales de los Estados miembros y la comunidad internacional.

1.6 El Comité considera que los distintos niveles de restricciones presupuestarias derivados de la crisis económica no deben dar lugar a una disminución del nivel y de la calidad de la protección otorgada a los beneficiarios.

1.7 El Comité respalda el objetivo de mejorar el contenido de la protección internacional, mediante el reconocimiento de las cualificaciones, y el acceso a la formación profesional y al empleo, a los mecanismos de integración y a la vivienda.

2. Introducción

2.1 La creación del SECA en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia se basa en el compromiso de aplicar efectivamente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y en los valores – en el sentido compartido por los Estados miembros – que definen la esfera de los derechos humanos. Instituido a raíz de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y, a continuación, con arreglo al Programa de la Haya, el SECA es el instrumento más importante con vistas a establecer un procedimiento de asilo común y un sistema de protección uniforme en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

2.2 Entre 1999 y 2006 se lograron avances considerables entre los que destaca la adopción de cuatro instrumentos que constituyen el acervo actual. La Directiva 2004/83/CE del Consejo (denominada «Directiva sobre el reconocimiento») permitió definir criterios comunes para la identificación de personas que puedan solicitar protección internacional y garantizar un nivel mínimo de ventajas a sus beneficiarios en todos los Estados miembros. Mediante los programas de La Haya y de Estocolmo, la Comisión Europea se comprometió a evaluar los progresos logrados durante la primera fase, así como a presentar al Consejo y al Parlamento Europeo una serie de medidas con vistas a su adopción antes de finales de 2010.

2.3 Desde 2002, el Comité Económico y Social Europeo participa en el proceso de elaboración y puesta en práctica del SECA mediante la emisión de numerosos dictámenes, entre otros, sobre la Directiva en curso de refundición ⁽¹⁾ objeto de examen, el Libro Verde sobre el futuro SECA ⁽²⁾ y el Plan de política de asilo ⁽³⁾.

2.4 En su Plan de política de asilo ⁽⁴⁾, aprobado el 17 de junio de 2008, la Comisión propuso que la Unión concluya la segunda fase del SECA elevando el nivel de exigencia de las normas de protección y garantizando su aplicación armonizada en todos los Estados miembros. Mediante la adopción, el 17 de octubre de 2008, del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el Consejo Europeo reiteró una vez más su apoyo a esta política y a los objetivos fijados.

2.5 El Plan de Acción prevé modificar la denominada «Directiva sobre el reconocimiento» para que constituya un paquete ampliado, que incluya la modificación del Reglamento de Dublín y del Reglamento sobre el sistema Eurodac, así como la adopción de la Directiva por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo ⁽⁵⁾, y la aprobación, el 19 de febrero de 2009, de la propuesta de creación de una Oficina Europea de Apoyo al Asilo ⁽⁶⁾. Entre estas medidas figuran, además, el refuerzo de la dimensión externa del asilo, en particular mediante el establecimiento de un Programa Conjunto de la UE en materia de Reasentamiento y el desarrollo de los Programas Regionales de Protección.

2.6 La modificación de la Directiva puede contribuir a crear una base jurídica e institucional que permita garantizar un nivel elevado y coherente en materia de ayuda a los solicitantes de protección internacional. Durante su segunda fase, el proceso decisorio se ajustará al procedimiento de codecisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 294 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea, que prevé que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada y que el Parlamento Europeo participe en el proceso decisorio en calidad de colegislador.

2.7 Resulta indispensable modificar la Directiva, habida cuenta de las ambigüedades de su redacción inicial que los Estados miembros consideran una de las causas principales de las disfunciones actuales, entre las que destacan especialmente el gran número de decisiones impugnadas y la divergencia en las tasas de aceptación de las solicitudes de asilo.

2.8 La modificación de la Directiva permitirá ajustar su contenido a las jurisprudencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que constituyen una base pertinente para aclarar la formulación del acervo y el procedimiento de concesión de protección internacional en su conjunto.

2.9 También resulta necesario modificar su tenor, dado que la Directiva regula un elemento esencial del mecanismo de concesión de protección internacional. Las normas que contiene

completan otros aspectos del acervo y, más concretamente, la Directiva sobre el procedimiento de asilo. Esta modificación, acompañada de otras medidas de apoyo institucional y financiero, pueden constituir un avance significativo hacia el establecimiento de un SECA operativo y eficaz.

2.10 El Comité, en su calidad de representante de la sociedad civil organizada, acoge con satisfacción los esfuerzos realizados para consultar a la sociedad civil y a los expertos en el marco de la elaboración de la política de asilo. Cabe reseñar, en particular, la consulta organizada con vistas a la redacción del Libro Verde que presentó la Comisión Europea en junio de 2007 ⁽⁷⁾ y en el marco de la elaboración de los estudios sobre la aplicación de la Directiva (especialmente el Informe Odysseus) o del informe externo sobre el éxito de la política de asilo ⁽⁸⁾.

2.11 El Comité reconoce la importancia del papel de los entes territoriales en el éxito de la política de asilo, en particular en cuanto a la integración de los beneficiarios de protección internacional. En tal contexto, el CESE desea que el Comité de las Regiones participe también en las consultas sobre la política de asilo.

2.12 El CESE expresa su gran preocupación por las prácticas de los Gobiernos de los Estados miembros y de la agencia Frontex en materia de expulsión de personas susceptibles de necesitar protección internacional ⁽⁹⁾. Estas operaciones, de frecuencia y amplitud crecientes, deben efectuarse de manera enteramente transparente y asumiendo su plena responsabilidad ⁽¹⁰⁾. El Comité recomienda que Frontex y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo colaboren para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Expulsar a personas a países o zonas donde su seguridad está amenazada constituye una violación flagrante del principio de no devolución. El Comité solicita que se elabore urgentemente un informe sobre las actividades de la agencia Frontex y se establezcan lo antes posible las modalidades con arreglo a las cuales ésta gestionará, en colaboración con las autoridades nacionales, las expulsiones. Insiste en que reforzar esta agencia sin establecer procedimientos que garanticen el respeto de los derechos humanos pone en peligro el SECA en su conjunto y menoscaba la credibilidad de la Unión Europea así como de sus Estados miembros.

⁽⁷⁾ COM(2007) 301 final.

⁽⁸⁾ GHK, Estudios de evaluación de impacto sobre «The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC» y «The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC», contrato marco múltiple de prestación de servicios JLS/2006/A1/004 (sobre «La evolución futura de las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países como personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida con arreglo a la Directiva del Consejo 2004/83/CE» y sobre «La evolución futura de las normas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado con arreglo a la Directiva del Consejo 2005/85/CE»).

⁽⁹⁾ Véase el informe de Human Rights Watch (HRW) titulado: «Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers» («Empujados, maltratados: Italia expulsa por la fuerza a los emigrantes y solicitantes de asilo llegados por barco, Libia los maltrata», Human Rights Watch 2009).

⁽¹⁰⁾ El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión Europea de hacer que los procedimientos en este ámbito sean transparentes.

⁽¹⁾ DO C 221 de 17.9.2002, p. 43.

⁽²⁾ DO C 204 de 9.8.2008, p. 77.

⁽³⁾ DO C 218 de 11.9.2009, p. 78.

⁽⁴⁾ COM(2008) 360 final.

⁽⁵⁾ COM(2008) 815 final, COM(2008) 820 final; COM(2008) 825.

⁽⁶⁾ COM(2009) 66 final.

2.13 El Comité considera que el funcionamiento del SECA sólo será un éxito si se aplica el principio de solidaridad entre los Estados miembros. En efecto, algunos Estados miembros, principalmente debido a su situación geográfica, soportan una presión mucho más grande que los demás. El SECA sólo podrá funcionar si dichos Estados miembros reciben el apoyo de los demás así como de las agencias especializadas de la UE.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de modificación de la Directiva, cuyo contenido refleja las recomendaciones que formuló anteriormente, en particular sobre el trato que se ha de dispensar a los solicitantes de protección y sobre el estatus de las personas susceptibles de protección internacional. No obstante, todavía quedan muchas etapas por vencer antes de que sea operativo SECA. En efecto, sólo será posible crear dicho sistema si está sólidamente anclado en **un conjunto de valores y de principios comunes** que centre la actuación de la UE y de sus Estados miembros en **la dignidad y la seguridad de los seres humanos**. De igual modo, la construcción de este espacio queda en entredicho por **la falta de instrumentos y de recursos** propios que garanticen la transparencia y eficacia del procedimiento de concesión de la protección internacional, acompañados **de políticas y programas de integración** de los beneficiarios de la protección en la sociedad y la economía de los Estados miembros.

3.2 Se observa **una discrepancia significativa** entre la legislación de la UE, por una parte, y las legislaciones y prácticas nacionales, por otra⁽¹¹⁾. La armonización no ha de hacerse en función del mínimo común denominador en materia de protección. De la gran diversidad de prácticas nacionales –que refleja la divergencia en las tasas de aceptación de las solicitudes de asilo, el número de decisiones impugnadas y los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo– se desprende que **el principio implícito de solidaridad entre los Estados miembros** no se está aplicando.

3.3 En varias ocasiones, el CESE ha puesto de relieve una serie de principios que han de guiar de manera continua la actuación de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión⁽¹²⁾: el **principio de no devolución**, con arreglo al cual no se puede expulsar a un refugiado a un país en el que corran peligro su vida o su libertad; el **principio de confidencialidad de la información** que figura en cada solicitud de asilo, así como **la garantía de no detención** de los solicitantes de asilo por el mero hecho de pedirlo.

3.4 En su Dictamen sobre el Libro Verde sobre el futuro SECA⁽¹³⁾, el Comité respalda estos principios y formula **reco-**

mendaciones precisas para mejorar el trato dispensado a las personas que solicitan protección internacional. Así, por ejemplo, las instituciones nacionales y de la Unión Europea han de cooperar para garantizar que las personas que necesitan protección internacional pueden acceder en cualquier momento al territorio de la UE y que las solicitudes se examinen de manera rigurosa e individual. De igual modo, el Comité ha recomendado la supresión de la lista de países considerados seguros, así como la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

3.5 Además de la determinación de un conjunto de valores y principios a los que ha de atenerse la acción en materia de asilo, el Comité recomienda comprometerse en favor de la consecución de algunos **objetivos específicos**, que en la práctica se concretan en una mejora sensible del trato dispensado a los solicitantes o beneficiarios de protección internacional. El CESE exhorta a definir **una serie de indicadores clave** que permitan seguir y evaluar los progresos logrados en cuanto a la consecución de dichos objetivos.

3.6 El CESE se pronuncia a favor de la creación de un **sistema europeo de análisis y evaluación de los riesgos para la seguridad** de los individuos y colectivos en terceros países a través de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Actualmente existen varios sistemas de evaluación de los riesgos o de la violencia política, establecidos por las autoridades nacionales así como por ONG, universidades e institutos de investigación⁽¹⁴⁾.

3.7 Siempre que sea necesario, en el proceso de colecta de información han de participar el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), los representantes diplomáticos de los Estados miembros, así como las organizaciones internacionales y las ONG que tengan acceso a los terceros países y desarrollan sus actividades en ellos. Este sistema de análisis y evaluación servirá **de referencia a las autoridades nacionales**, con vistas a tramitar de manera más eficaz y rápida las solicitudes de protección internacional. Constituirá **una base común de evaluación** y permitirá **identificar los riesgos en tiempo real**.

4. Observaciones particulares

4.1 Al presentar los aspectos jurídicos de su propuesta de Directiva, la Comisión preconiza una serie de definiciones que permitan adoptar normas de protección más estrictas y seguir armonizando las ya existentes. En esta misma línea, el Comité propone una serie de precisiones y desarrollos para contribuir al establecimiento de prácticas que se ajusten al conjunto de valores y principios de la Unión Europea.

⁽¹⁴⁾ Cabe enumerar gran cantidad de sistemas de evaluación de este tipo: «Fund for Peace» (Fondo por la paz): http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366; Minorities at Risk (minorías amenazadas): <http://www.cidcm.umd.edu/mar/about.asp>; Conflict and Peace (Conflicto y paz): <http://www.cidcm.umd.edu/pc/>; Véase el Informe global del Center for Systemic Peace (CSP): <http://www.systemicpeace.org/>; Human Security Report Group: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 551 final – SEC(2009) 1374, pp 14-16.

⁽¹²⁾ DO C 193 de 10.7.2001, pp. 77-83.

⁽¹³⁾ DO C 204 de 9.8.2008, pp. 77-84.

4.2 *Agentes de protección.* El Comité considera inadecuado ampliar la definición de los agentes de protección y lamenta que entidades no estatales, tales como las ONG y las organizaciones internacionales, fueran incluidas inicialmente en la lista de agentes de protección. Aunque dichos agentes (organizaciones internacionales y ONG) tengan la intención –e incluso la capacidad– de proteger a los ciudadanos de un país, **no les incumbe la responsabilidad en última instancia de hacerlo.** Las organizaciones internacionales responden de su actuación ante los Estados miembros y las ONG ante sus miembros y proveedores de fondos. La única protección válida y funcional a medio y largo plazo no puede ser más que la del Estado, que responde ante sus propios nacionales, que son naturalmente los más interesados en su viabilidad y estabilidad. Aunque dichos agentes de protección puedan prestar a corto plazo servicios útiles, e incluso indispensables, sobre todo en cuanto a la resolución de problemas humanitarios, **no cabe encomendarles – ni siquiera parcialmente – la responsabilidad de garantizar la protección de las personas en un territorio determinado.** La presencia de dichos agentes no puede invocarse para justificar la denegación de protección internacional.

4.3 *Protección interna.* La existencia de una protección interna no basta para garantizar la seguridad de los posibles solicitantes de protección internacional. En ciertos casos, sólo es segura una pequeña parte del territorio del Estado de que se trate y es poco probable que todas las personas en peligro puedan acceder a esa zona. También se dan supuestos en los que varios agentes se disputan el control de un área determinada, lo cual impide identificar claramente al responsable de garantizar el orden y la seguridad. En consecuencia, se ha de aportar una aclaración importante en cuanto a esta definición. **La protección interna sólo es válida en caso de que la mayor parte del territorio esté bajo control de una autoridad central que garantice el orden interior –disponiendo de los medios necesarios para ello–, un nivel mínimo de servicios públicos y una protección adecuada de los derechos, así como de la seguridad de los individuos.**

4.4 *Nexo causal.* Prever el nexo causal es útil sobre todo en situaciones en las que las persecuciones proceden de agentes no gubernamentales. Cuando se producen persecuciones y la protección gubernamental es deficiente, las solicitudes de protección internacional están justificadas. **Es importante dar a dicho nexo una interpretación extensiva y hacer un seguimiento exhaustivo de todas las situaciones en las que un gobierno deniegue, implícita o explícitamente, la protección a sus nacionales.**

4.5 *Pertenencia a un grupo social determinado.* El Comité acoge favorablemente **la inclusión del criterio del sexo** en la definición de los grupos sociales susceptibles de encontrarse en situación de riesgo, pues considera acertada esta medida. De igual modo, procede adoptar un enfoque transversal en cuanto a la interpretación de la Convención de Ginebra, para tener mejor en cuenta situaciones en que las mujeres corren un riesgo

específico. El Comité también hace hincapié en la orientación sexual como causa de persecución. En ciertas sociedades, la seguridad y el bienestar de los individuos depende de su sexo. El CESE está de acuerdo en asociar a las consultas sobre política de asilo a organizaciones e instituciones con experiencia en este ámbito, para tener una visión global de los riesgos derivados del sexo de la persona. El Comité recomienda, además, que se reconozca la problemática de la igualdad de sexos en el marco de las actividades de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo mediante la creación de estructuras especializadas.

4.6 *Cesación del estatuto de refugiado.* El Comité se declara a favor del cambio propuesto y lo considera conforme al conjunto de valores y principios en el que se basa la política de asilo. El estatuto de la persona acogida a la protección internacional **solo puede cesar a partir del momento en que el retorno a su lugar de origen ya no implique riesgo alguno** para quién haya ejercido tal derecho.

4.7 *Diferenciación en cuanto al contenido de los dos estatutos de protección.* El Comité se congratula por la evolución hacia **la unificación de los dos estatutos de protección.** En varias ocasiones ha brindado su apoyo a esta evolución, que en el futuro podrá garantizar a las personas en situación de riesgo una protección más amplia y una mejor integración en los Estados miembros de la Unión. Además, la unificación de estos dos estatutos de protección no puede dar lugar, directa o indirectamente, a la reducción del nivel de protección ni a la degradación de su contenido.

4.8 *Contenido de la protección.* El contenido de la protección es un aspecto sensible de la política de asilo. Además, las divergencias al respecto entre Estados miembros son mayores que en cuanto al procedimiento propiamente dicho de concesión de la protección internacional. En el marco del desarrollo de la política de asilo es absolutamente indispensable que la Comisión **movilice los recursos necesarios para analizar detenidamente y de manera más concreta las políticas y los programas nacionales en este ámbito. A falta de medidas anticipatorias, la concesión de protección internacional quedará vacía de contenido** y desembocará en la discriminación implícita de los beneficiarios de ésta. El Comité recomienda que los sindicatos y empresarios participen en la elaboración y puesta en práctica de las políticas de asilo de ámbito nacional.

4.9 El Comité acoge con satisfacción la inclusión de disposiciones sobre el reconocimiento de la equivalencia de los diplomas y de las cualificaciones, así como sobre las medidas para facilitar el acceso de los beneficiarios de la protección internacional a los programas de formación profesional. Se trata de pasos importantes para integrar a dichas personas en la economía y en la sociedad, así como para mejorar su calidad de vida. En cuanto al mercado laboral, es preciso **reforzarlo mediante medidas de lucha activa contra la discriminación y de incentivos de los agentes económicos.**

4.10 *Miembros de la familia.* El Comité se congratula de que se haya **aclarado la definición de los miembros de la familia** y considera que ello permitirá **examinar con mayor detenimiento y de manera más uniforme** las solicitudes de protección internacional en todos los Estados miembros de la UE.

4.11 El Comité acoge favorablemente el recurso al criterio del interés del menor en la evaluación previa a la concesión de la protección internacional.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional»

(refundición)

COM(2009) 554 final — 2009/0165 (COD)

(2011/C 18/15)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El 26 de noviembre de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional (refundición)»

COM(2009) 554 final - 2009/0165 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El CESE reconoce y aprueba el trabajo realizado por la Comisión para adecuar la Directiva sobre procedimientos a las propuestas del Libro Verde ⁽¹⁾ y el Plan de acción ⁽²⁾.

1.2 La aprobación del Tratado de Lisboa, en el que se recoge entre otras la Carta de los Derechos Fundamentales, ha aumentado considerablemente las responsabilidades y competencias de la Unión en materia de asilo e inmigración.

1.3 El CESE está convencido de que la Comisión ha realizado un loable trabajo de armonización de las directivas anteriores referentes al complejo tema del asilo.

1.4 El CESE considera que en el seno de la Europa social hay que construir una Europa del asilo mediante procesos culturales, jurídicos, administrativos y de cooperación con los Estados miembros y con los terceros países.

1.5 En un contexto que cada vez parece más complejo y en rápida evolución, debido entre otras cosas a los procesos de globalización y a la crisis económica y medioambiental, aflora y gana espacio la función fundamental de las organizaciones no gubernamentales, para las que el CESE reivindica un papel cada vez más incisivo y definido por la sociedad y los poderes públicos.

1.6 Por su propia vocación, las ONG tienen la tarea de prestar ayuda y apoyo a los grupos más desfavorecidos. A juicio del CESE, su función se hace indispensable como ayuda y como mediación cultural en todas las fases en las que se desarrollan

los procedimientos previstos por las normas europeas y nacionales.

1.7 El CESE considera que, en los esfuerzos realizados por la Comisión para armonizar los procedimientos y los comportamientos, se debería prestar siempre una gran atención y mostrar una gran sensibilidad, porque se dedican a seres humanos que, en mayor medida que otros, se encuentran por motivos evidentes en un estado de inferioridad y dificultad.

1.8 La UE debería evitar por todos los medios la repatriación de refugiados a los países donde peligre su integridad física y moral o donde no se respeten los derechos fundamentales.

1.9 En los procedimientos para la solicitud de asilo parece fundamental que los solicitantes puedan expresarse en su lengua materna y que se les garantice en todas las fases una asistencia jurídica gratuita.

1.10 El rechazo de la solicitud de protección internacional debe explicarse con justificaciones claras e incluir indicaciones, entre ellas las relativas a las modalidades y los plazos, para interponer eventuales recursos.

1.11 La medida de expulsión debe en cualquier caso quedar en suspenso en espera del resultado del recurso eventual.

1.12 En opinión del CESE, los Estados miembros deberían hacer todos los esfuerzos posibles, también mediante oportunos intercambios de experiencias, para permitir que los solicitantes de asilo desarrollen actividades laborales, formativas y culturales en un entorno social adecuado.

⁽¹⁾ COM(2007) 301.

⁽²⁾ COM(2008) 360.

1.13 El CESE considera que se debe mantener con firmeza el principio de no devolución y que se debe estudiar la ampliación consensuada de la gama de personas con derecho a solicitar protección internacional: mujeres perseguidas, personas vulnerables, refugiados medioambientales.

1.14 A juicio del CESE, en el interior de los Estados miembros se debería apelar al sentido de compartir las responsabilidades para evitar el fenómeno de las migraciones económicas ilegales y para mejorar las medidas de ayuda destinadas a quienes verdaderamente la necesitan, desde una perspectiva de reparto de las cargas y las obligaciones.

1.15 A juicio del CESE, es evidente que los Estados miembros deberían poner más recursos económicos a disposición de la Comisión para que se pueda mejorar la política de inserción de los solicitantes de asilo.

1.16 La voluntad de armonización que ha mostrado la Comisión con las recientes propuestas de refundición de las directivas debe ser emulada por los Estados miembros, que deberán introducir las modificaciones correspondientes en sus respectivas legislaciones nacionales.

1.17 El CESE está convencido de que la creación de una Europa del asilo en la Europa social depende sobre todo de la voluntad política y de la sensibilidad de los Estados miembros, facilitadas por un único procedimiento bien estructurado propuesto por la Comisión.

1.18 El CESE pone de manifiesto la situación especial de las mujeres, que tienen muchas más dificultades que los hombres para solicitar asilo y conseguir el estatuto de refugiado. Insta por tanto a la Comisión a hacer todos los esfuerzos posibles, con la participación de los Estados miembros, para realizar la igualdad de género, ámbito en el que Europa puede preciarse de una larga y consolidada sensibilidad.

1.19 A juicio del CESE, los procesos educativos, adecuadamente encauzados, pueden reforzar una conciencia social colectiva orientada hacia la aceptación de quienes manifiestan mayores necesidades de ayuda y asistencia, y consideran las tradiciones histórico-religiosas de los países europeos un punto de referencia seguro.

2. Introducción

2.1 Antecedentes históricos

2.1.1 Los orígenes del derecho de asilo se remontan a la antigua Grecia, que reconocía la inmunidad frente a cualquier represalia acordada recíprocamente por dos ciudades a sus respectivos ciudadanos o concedida por la ciudad a personalidades destacadas, como embajadores, etc. ⁽³⁾.

⁽³⁾ La inmunidad protegía además a los fugitivos, que no podían ser apresados en determinados templos considerados inviolables, de donde se deriva la propia etimología de «asilo».

2.1.2 También en la antigua Roma, con el afianzamiento del *derecho de gentes*, se conocía el derecho de asilo en relación con el estatuto de la ciudadanía ⁽⁴⁾.

2.1.3 Las vicisitudes del derecho de asilo se entretienen posteriormente con las de las diversas formas y manifestaciones de *persecución* consistentes en medidas represivas de la autoridad por razones religiosas o filosóficas o ideologías políticas consideradas peligrosas para el orden del Estado.

2.2 Prohibición de discriminación y protección de los derechos humanos

2.2.1 La evolución de la cultura jurídica propició la posterior ampliación del derecho de asilo. Debido a ello, las Constituciones de los Estados democráticos modernos, en particular, disponen habitualmente que el gobierno debe rechazar la *extradición* de un extranjero cuando se solicita por delitos de carácter político.

2.2.2 Por consiguiente, las leyes fundamentales actualmente vigentes en los Estados europeos establecen que el extranjero al que se prohíba en su país el ejercicio efectivo de las libertades democráticas tendrá derecho de asilo en el territorio del Estado.

2.2.3 Dichas disposiciones hacen referencia explícita al reconocimiento de los derechos humanos inalienables y al principio de no discriminación. Por otra parte, la prohibición de la discriminación está expresamente sancionada por el artículo 14 del *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* ⁽⁵⁾.

2.2.4 Esta prohibición no podrá sin embargo derogarse, conforme al artículo 15 del Convenio, cuando la eventual derogación esté en contradicción con otras obligaciones que dimanen del Derecho internacional.

2.2.5 De ahí se deriva la supresión de las cláusulas nacionales de exclusión del asilo (el llamado «*opt-out*»), con el fin de poner en vigor plenamente y aplicar concretamente la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951, tal como se integró en el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967.

⁽⁴⁾ Por otra parte, el derecho de ciudadanía se generalizó con el Edicto de Caracalla de 212 d.C., que suprimió cualquier diferencia de trato entre los *cives romanos* y los demás ciudadanos del Imperio.

⁽⁵⁾ El Convenio, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y sus correspondientes protocolos adicionales han sido ratificados y puestos en vigor, además de por los Estados miembros de la UE, por muchos otros terceros países de Europa, para quienes sus disposiciones tienen un carácter vinculante más amplio en el ámbito del Derecho internacional y de los ordenamientos internos.

2.2.6 El Tratado de Lisboa ha ampliado las competencias de la UE en materia de asilo e inmigración. Ha incorporado la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que:

- se garantiza el derecho de asilo;
- se prevé el desarrollo de normas comunes;
- se introduce un sistema integrado en la gestión de las fronteras exteriores;
- se reconoce la importancia de la cooperación con los terceros países;
- se amplían las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de asilo e inmigración.

3. Síntesis de la propuesta de refundición de la Directiva

3.1 La propuesta sometida a examen pretende completar la segunda fase del sistema comunitario europeo de asilo, que deberá introducirse con un procedimiento único antes de 2012.

3.2 Entretanto, el objetivo es colmar las lagunas y carencias de las actuales normas mínimas, que se han revelado en muchos sentidos poco accesibles y eficientes, y tampoco equitativas ni contextualizadas ⁽⁶⁾

3.3 Las modificaciones propuestas tienden ante todo a favorecer una mejor *armonización* de los regímenes procedimentales. Asimismo proponen nuevas *garantías* procedimentales en beneficio de los solicitantes de asilo, con referencia especial a la fase de tramitación de las solicitudes de protección y al respectivo proceso de adopción de decisiones, garantías sugeridas por la evolución de la jurisprudencia respectiva del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4. Observaciones generales

4.1 Construcción de una Europa del asilo en la Europa social

4.1.1 La realización de una Europa del asilo en la Europa social se basa en sólidos procesos educativos, dirigidos a los jóvenes ya desde la preadolescencia para que, más tarde, sigan siendo vitales en el sentir colectivo de la sociedad y de la clase política de los Estados miembros.

4.1.2 La Unión Europea, atendiendo al respeto de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobó la *Directiva 2003/9/CE* del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

⁽⁶⁾ El defecto de *equidad*, en el marco de los procedimientos adoptados por cada Estado miembro, parece derivarse en particular del exceso de discrecionalidad de la Directiva sobre procedimientos de 2005.

4.1.3 En los años posteriores, sin embargo, el rápido proceso de globalización ha provocado paradójicamente convulsas recomposiciones identitarias, lo que ha puesto de manifiesto la incapacidad de reformular un sistema jurídico con vocación *universal*, como el que estableció el derecho romano.

4.1.4 La confrontación entre pueblos diferentes y el clima actual de *preocupación* respecto al contacto cultural propician el surgimiento de nuevos miedos e inseguridades, por lo que casi todos los países europeos tienden a afianzarse en posiciones *restrictivas* en materia de ciudadanía y por ende de asilo.

4.1.5 Sin embargo, esta actitud está en contradicción con el esperado proceso de integración de los pueblos y con el objetivo de construir una Europa que sea también una Europa social.

4.1.6 Por consiguiente se debería mantener con firmeza el principio de no devolución (*non-refoulement*) e incluso se podría sugerir la idea de ampliar la gama de las personas a las que debe reconocerse la necesidad de protección internacional. Por lo demás, varias directivas de la UE reconocen ya el criterio de persecución de tipo específico de la que son víctimas determinadas *mujeres* y otras personas *vulnerables*.

4.1.7 Por lo tanto, en el contexto actual, aunque evidentemente se debe negar el estatuto de refugiado a los fugitivos que se consideren sólo como *migrantes económicos*, para quienes ya existen normas específicas, actualmente parece en cambio más problemática la posición de los *refugiados medioambientales*.

4.1.8 Se trata realmente de personas *obligadas* a afrontar los peligros y las incógnitas de un desplazamiento *forzoso* debido a la degradación del medio ambiente, con el resultado de un impacto profundo en el ejercicio de los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud y al desarrollo ⁽⁷⁾.

4.1.9 A estos interrogantes podría atender eventualmente la *refundición* de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los *requisitos para el reconocimiento*; por otra parte, estas nuevas problemáticas deberían también estudiarse con más detenimiento en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (COM(2009) 66 final).

4.2 Procedimientos específicos

4.2.1 El procedimiento de reconocimiento del estatuto de refugiado debe tomar necesariamente en consideración, por una parte, una serie de medidas legislativas en materia de seguridad destinadas a combatir la inmigración clandestina y a afrontar las cuestiones de orden y seguridad pública relacionadas con el fenómeno migratorio.

⁽⁷⁾ Por lo tanto se debería ampliar el criterio de la *seguridad* como valor primario del ser humano. De hecho, los refugiados medioambientales son víctimas de la devastación del medio ambiente y de los desequilibrios sociales relacionados con ella, como se comprueba por ejemplo con la progresiva desertificación de enteras zonas geográficas subsaharianas debido a nuevas formas de especulación *agresiva*.

4.2.1.1 Pero, por otra parte, de conformidad con los compromisos formulados en el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* de 2008, es necesario organizar la inmigración legal, teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y las capacidades de acogida establecidas por cada Estado miembro, y favorecer su integración.

4.2.1.2 En la perspectiva de la *construcción de una Europa del asilo*, sería conveniente entre otras cosas crear una asociación en el marco del principio de *burden sharing* (reparto de la carga), es decir, conforme al principio de solidaridad para la acogida y la distribución de solicitantes de asilo en todo el territorio de la Unión Europea.

4.2.1.3 Los procedimientos previstos en la propuesta de refundición para el examen de las solicitudes de protección internacional y los relativos a la revocación y la retirada de los estatutos reconocidos, así como los previstos en la propuesta de refundición de la Directiva sobre los *procedimientos* para la impugnación de las decisiones, respetan los compromisos internacionales y los derivados de la normativa de la UE.

4.2.1.4 El CESE considera de la máxima importancia la promoción y el apoyo a las organizaciones no gubernamentales, también en los momentos en que se aplican los procedimientos de presentación y examen de las solicitudes de admisión, de revocación, de retirada de los estatutos y de impugnación de las decisiones. En este sentido sugiere que se establezca expresamente una disposición al respecto, bien en los considerandos o bien en el articulado de la propuesta.

4.2.1.5 En la terminología comunitaria, la protección internacional comprende tanto el reconocimiento del *estatuto de refugiado*, en el sentido de la Convención de Ginebra, como la *protección subsidiaria*, prevista para los solicitantes que, aunque no cumplan las condiciones necesarias para ser reconocidos como refugiados, tampoco pueden ser repatriados porque estarían expuestos a graves riesgos.

4.2.1.6 Las normativas de los Estados miembros adoptadas en aplicación de la citada Directiva sobre los *procedimientos* establecen en general tres niveles de competencia por parte de las autoridades administrativas encargadas de recibir las solicitudes, examinarlas y adoptar las decisiones correspondientes.

4.2.1.7 El acceso al procedimiento atiende en todo caso al principio de que el solicitante tiene derecho a *permanecer en el territorio, con un trato respetuoso de la dignidad humana*, durante todo el tiempo necesario para el examen de la solicitud, con la excepción de los posibles casos de exclusión (orden de detención europea, etc.). Conforme al principio del respeto de la dignidad humana, la permanencia en los centros de acogida debe considerarse una excepción, en espera de un destino mejor, en vez de la norma.

4.2.1.8 Por otra parte se establece una serie de garantías para la protección del solicitante de asilo: información adecuada al solicitante sobre el procedimiento que debe seguir y sobre el resultado de la solicitud, posibilidad de ponerse en contacto con el ACNUR, asistencia de intérpretes, audiencia personal del solicitante ante la comisión competente, cuyos miembros deben prever una formación y actualización permanentes.

4.2.1.9 El CESE considera que se debería hacer un esfuerzo especial en la formación del personal cualificado de FRONTEX con el fin de mejorar:

- la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros;
- la elaboración de normas comunes en materia de formación;
- la prestación a los Estados del apoyo necesario para organizar operaciones de acogida y repatriación, con el respaldo de mediadores culturales;
- la formación de los funcionarios en lo que se refiere al derecho humanitario de asilo, elaborado por la UE, en la perspectiva de la creación de una futura Agencia sobre el asilo.

4.2.1.10 En opinión del CESE, los «centros de acogida» sólo deberían utilizarse de manera excepcional y tempestiva, respetando plenamente la Carta de los Derechos Fundamentales. Los solicitantes de protección internacional deberían poder desarrollar una vida adecuada en todos los aspectos: humanos, en los servicios previstos en el sector sanitario, en las relaciones sociales y en las oportunidades del mercado laboral.

4.2.1.11 La Directiva 2003/9/CE, sobre las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, permite una gran flexibilidad en materia de acceso al empleo. El CESE considera que toda restricción en lo relativo al trabajo tiende a humillar a la persona en su itinerario humano y alimenta el trabajo sumergido, que crea injusticia social.

4.2.1.12 Finalmente se contempla la posibilidad de recurrir las decisiones con asistencia jurídica gratuita, tanto a nivel *administrativo* como a nivel *jurisdiccional*. El CESE considera que se debe reforzar la asistencia administrativa y jurídica gratuita, haciéndola obligatoria, junto con la asistencia lingüística, en todas las fases previstas en los procedimientos.

5. Observaciones específicas

5.1 Las modificaciones propuestas son coherentes con el objetivo de armonización y actualización de los procedimientos relativos al reconocimiento del estatuto de refugiado.

5.2 En cuanto al fondo, sería útil hacer una reflexión crítica sobre las razones que han llevado a omitir de la propuesta la referencia explícita a la institución del *asilo*.

5.3 Por lo tanto, la exigencia de referirse en el nuevo texto a la institución del asilo podría seguir entendiéndose como un reconocimiento del derecho a acceder al territorio del Estado a fin de poner en marcha el procedimiento para obtener el estatuto de refugiado, en espera de que se verifiquen las condiciones para el reconocimiento de dicho estatuto y con la consiguiente *prohibición de expulsión* en caso de mora judicial.

5.4 Por otra parte, la referencia al derecho de asilo serviría para legitimar la decisión de los Estados miembros de aplicar la nueva Directiva también en los casos que caigan fuera de su *ámbito de aplicación* (véanse los *artículos 3, 4, 11 y 12* de la propuesta) cuando existan *graves motivos humanitarios* que impidan el regreso al país de origen, al margen de actos persecutorios específicos⁽⁸⁾.

5.5 El CESE apoya las modificaciones propuestas, dado que responden a los objetivos indicados más arriba.

5.5.1 Sin embargo es posible formular las siguientes observaciones:

5.5.1.1 *Considerando (38)*: sería preferible especificar que la aplicación de la Directiva deberá evaluarse a intervalos *regulares*, pero indicando con más precisión los plazos.

5.5.1.2 *Considerando (41)*: se deberían especificar mejor las disposiciones que constituyan una *modificación de fondo* de la directiva anterior, que deben incorporarse obligatoriamente.

5.5.1.3 *Artículo 2, letra f)*: se debería determinar con más rigor la *autoridad decisoria*, dado que en varios ordenamientos internos no se recoge el concepto de «*organismo cuasi-judicial*».

5.5.1.4 *Artículo 3, apartado 3*: a título de ejemplo, se deberían indicar las eventuales hipótesis de aplicación de la Directiva en

casos de solicitud de protección que *caigan fuera* de su ámbito de aplicación (nos remitimos a las consideraciones formuladas más arriba sobre la nueva realidad de los «*refugiados medioambientales*»).

5.5.1.5 *Artículo 6*: la disposición que asigna a los Estados miembros la facultad de exigir que las solicitudes se presenten en un *lugar determinado* no parece ajustarse a las disposiciones posteriores del artículo 7 y en todo caso parece restrictiva respecto al deseado y ya previsto *acceso más amplio al procedimiento*.

5.5.1.6 *Artículo 10, apartado 2*: en todos los casos de resolución negativa se deberá notificar al interesado, en su lengua, y a sus representantes legales no sólo las razones de la denegación de la solicitud, sino también los términos (razonables y aceptables), las modalidades y los procedimientos de impugnación y recurso.

5.5.1.7 *Artículo 12, apartado 2, letra d)*: la facultad asignada a las autoridades competentes de *registrar* al solicitante y sus pertenencias podría estar en contradicción con las garantías constitucionales previstas por diversos ordenamientos de los Estados miembros.

5.5.1.8 *Artículo 34, letra c)*: sería conveniente *especificar* mejor los *motivos graves* aducidos por el solicitante para excluir que el *país tercero considerado país de origen seguro* no lo sea en realidad, aunque el CESE considera que es difícil establecer a veces una definición unánimemente aceptada de *país tercero seguro*.

5.5.1.9 Por otra parte, a este respecto se podrían hallar motivos de reflexión en la *sentencia de 6 de mayo de 2008 C-133/06 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea* que anuló los *puntos 1 y 2 del artículo 29 y el punto 3 del artículo 36* de la Directiva sobre los *procedimientos 2005/85/CE*.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁸⁾ En el caso de los fugitivos que abandonan su país no por haber sido víctimas de una discriminación individual, sino a causa de graves acontecimientos (guerra civil, violencia generalizada, agresiones externas, catástrofes naturales, refugiados medioambientales, etc.), no se prevé en general la posibilidad de solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado. Sin embargo, las normativas sobre la inmigración permiten afrontar las emergencias humanas causadas por acontecimientos excepcionales previendo intervenciones de protección temporal necesarias para acoger de forma tempestiva y adecuada a las poblaciones evacuadas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2004/39/CE y 2009/.../CE

COM(2009) 207 final — 2009/0064 (COD)

(2011/C 18/16)

Ponente general: **Angelo GRASSO**

El 3 de junio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 47 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2004/39/CE y 2009/.../CE»

COM(2009) 207 final - 2009/0064 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2010. La Mesa del Comité Económico y Social Europeo pidió el 16 de febrero de 2010 a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo que volviera a examinar su dictamen.

De conformidad con el artículo 20 y el apartado 1 del artículo 57 del Reglamento Interno, en su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Angelo GRASSO y ha aprobado por 136 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de Directiva. Si algunos tipos de fondos de inversión alternativos contribuyeron indudablemente a aumentar el apalancamiento y el nivel de riesgo del sistema financiero, no es de este sector del que surgieron los principales riesgos para la estabilidad y la viabilidad del sistema financiero en la crisis posterior a las turbulencias que caracterizaron el mercado de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*). Esta es la posición que ha defendido recientemente la Autoridad británica de Servicios Financieros en su informe de febrero de 2010 titulado «*Assessing the possible sources of systemic risk from hedge funds*» (Evaluar las posibles fuentes de riesgo sistémico de los fondos de cobertura), en el que se afirma que los principales fondos de cobertura no presentan un efecto desestabilizador debido al riesgo de crédito de la contraparte. El CESE toma nota del debate que ha generado la propuesta y, en especial, de las propuestas del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo (ponente: Sr. Gauzès). Por su parte, el CESE expone una serie de observaciones e indicaciones destinadas a corregir algunos puntos y orientaciones de la propuesta que, sin aportar beneficios significativos a la protección de los inversores y la integridad del mercado, podrían penalizar no sólo el sector de los fondos de inversión alternativos, sino también el sistema económico en su conjunto. El CESE basa sus observaciones en el dictamen⁽¹⁾ emitido en 2009 sobre los fondos de capital riesgo y los fondos de cobertura en el que se afirma que, en el contexto económico de la economía de mercado europea, son más importantes sus repercusiones laborales y sociales que las económicas y financieras.

1.2 La crisis griega ha puesto de relieve la cuestión de la deuda soberana. El CESE toma nota de los distintos puntos de vista expresados respecto del papel que podrían haber desem-

peñado los fondos de inversión libre en el agravamiento de la crisis. El CESE considera que este punto requiere una atención urgente y una profundización.

1.3 La Directiva establece un marco normativo armonizado para el sector de los fondos de inversión alternativos, a la vista de la necesidad de una supervisión adecuada de los riesgos macroprudenciales del sector financiero europeo. La Directiva también incluye disposiciones detalladas que el CESE considera difícilmente adaptables, de manera eficaz, a la gran variedad de productos del sector. Por lo tanto, el CESE espera que se adopte una lógica más basada en un enfoque funcional para tener en cuenta la gran variedad de productos englobados en la definición de fondos de inversión alternativos.

1.4 El Comité considera esencial que se organicen sin demora debates con las autoridades de los principales terceros países, con el fin de permitir la adopción de normas comunes a nivel internacional en materia de supervisión bancaria de los fondos de inversión alternativos, sobre la base de la labor que se ha realizado con el Comité de Basilea en el sector bancario. De lo contrario, la normativa podría eludirse fácilmente mediante la transferencia de algunas actividades fuera del perímetro reglamentario europeo. Ello dañaría la competitividad de importantes sectores del sector financiero europeo y tendría repercusiones negativas tanto en el empleo como en la creación de bienestar y riqueza. La creación de la futura Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) podrá facilitar la aplicación de la normativa, especialmente en el ámbito internacional.

1.5 La Directiva establece, entre otros aspectos, la **posibilidad de fijar límites al endeudamiento de los fondos**. El CESE no se opone a ello, pero pide que se indique claramente qué criterios podrán utilizarse con el fin de establecer tales límites para los distintos tipos de productos y qué instrumentos se adoptarán para limitar su efecto procíclico.

⁽¹⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 56.

1.6 El CESE considera que, para garantizar la transparencia del mercado y la protección de los inversores, la obligación de registro y transmisión de información básica debería ampliarse a todas las sociedades. La información debería diferenciarse en función de los productos y los umbrales. No obstante, el CESE considera que es necesario a este respecto un análisis empírico más profundo que el realizado hasta ahora por la Comisión.

1.7 Respecto de las obligaciones de información a cargo de las sociedades que gestionan fondos de **capital inversión**, el CESE valora positivamente la voluntad de incrementar la transparencia, sobre todo si el objetivo es proteger a las partes interesadas, como los socios minoritarios y los empleados. No obstante, considera que estas normas no deben penalizar en exceso a los fondos de capital inversión en beneficio de otros instrumentos de inversión en posesión de los inversores privados o institucionales. Por último, la propuesta de Directiva establece la exención de estas obligaciones para los fondos que solo invierten en pymes. No obstante, el CESE recuerda que la protección de los inversores y de la integridad del mercado son principios innegociables que deben aplicarse a todas las sociedades de gestión de fondos de inversión alternativos.

2. Introducción

2.1 El término de fondos de inversión alternativos se refiere en esta propuesta a todos los fondos que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM): por ejemplo, los fondos de inversión libre (*hedge funds*), fondos de capital inversión, capital riesgo, fondos inmobiliarios, fondos de infraestructuras y fondos de materias primas, por lo que cubre, entre otros, el **sector definido como «sistema bancario paralelo» en el Informe De Larosière**.

2.2 En 2009, el CESE elaboró un dictamen sobre los fondos de capital riesgo y los fondos de cobertura. Este dictamen no se refería a la Directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA), sino que se centraba exclusivamente en el impacto de estos fondos en el empleo y las cuestiones sociales. Cabe señalar que la Directiva GFIA ha generado un amplio debate, esencialmente sobre el tema del empleo y las cuestiones sociales. El CESE considera que las conclusiones y recomendaciones del citado dictamen constituyen una referencia esencial para el debate sobre la Directiva objeto de examen.

2.3 Como también se destaca en el Informe De Larosière, la crisis financiera se vio favorecida por un exceso de liquidez y por desequilibrios significativos en los mercados financieros y de las materias primas, así como por otros factores de tipo macroeconómico. La abundancia de liquidez hizo que se dejara de lado el riesgo inherente a la propia liquidez, que recibió menos atención que los riesgos de crédito y de mercado en los procedimientos de control y gestión de los riesgos tanto por parte de los operadores como en la normativa prudencial.

2.4 En la actualidad, no podemos comportarnos como si no hubiera pasado nada y no aprender de un error que costó caro a la economía mundial y que habría podido ser realmente letal. **La liquidez requiere mercados y sistemas financieros lo más transparentes posible.**

2.5 La Directiva debe ser la **oportunidad para avanzar realmente hacia la transparencia del sector de los fondos de inversión alternativos**, que en absoluto ha demostrado poseer esta cualidad.

2.6 El Comité considera necesario este planteamiento no por las faltas, carencias o riesgos imputables al sector, sino sencillamente por la exigencia irrenunciable de **situar en los primeros puestos de las prioridades los temas de la transparencia y la liquidez**.

2.7 Las propuestas que se debaten actualmente en la UE sobre la supervisión financiera europea, tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, son absolutamente indispensables para garantizar la propia supervivencia del mercado único ⁽²⁾.

2.8 En Estados Unidos, el Presidente Obama ha puesto en marcha un proceso de transformación e innovación radical del sistema de la reglamentación y la supervisión. Todavía es pronto para pronunciarse sobre los resultados que obtendrán las iniciativas de Estados Unidos.

2.9 **En esta materia, la UE debe movilizarse para que a nivel internacional se actúe sin demora en favor de la transparencia y la integridad del mercado. No obstante, el CESE destaca que la reglamentación no puede garantizar por sí sola la solución de problemas que también dependen de comportamientos poco conscientes de los inversores profesionales.**

2.10 El CESE aprueba los seis principios de alto nivel propuestos en junio de 2009 por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) en lo que respecta a la regulación de los fondos de cobertura. El 25 de febrero de 2010, la OICV publicó los requisitos aplicables en materia de información sobre riesgo sistémico para los fondos de cobertura, que cubren once categorías diferentes de datos. El CESE recomienda a la Comisión que se base en estos principios y los ponga en práctica en la Directiva propuesta para regular la actividad de los gestores de fondos de inversión alternativos.

2.11 Si bien la OICV ha analizado los riesgos que plantean los fondos de capital inversión para el sistema financiero, no ha presentado hasta la fecha ninguna propuesta de reglamentación. El CESE recomienda que la Comisión adapte los principios de la OICV relativos a los fondos de cobertura a los fondos de capital inversión.

3. Propuesta de Directiva

3.1 La propuesta de Directiva tiene por objeto regular los gestores de fondos y no sus productos. **La renuncia a una intervención directa sobre los productos se debe a que los fondos de inversión alternativos solo pueden definirse por exclusión, ya que no son fondos armonizados por la Directiva OICVM, y, por consiguiente, la Comisión considera que toda intervención destinada a regular directamente los productos quedaría rápidamente obsoleta y superada.**

⁽²⁾ Dictamen sobre la Supervisión macroprudencial y microprudencial.

3.2 No obstante, numerosos aspectos de la reglamentación sobre los gestores de fondos tienen necesariamente una importante repercusión en el funcionamiento y las características de los propios fondos.

3.3 La propuesta de Directiva tiene dos objetivos principales:

- permitir la realización de una supervisión microprudencial y macroprudencial, que requiere una comprensión profunda de las dinámicas del sector que no se limite a las fronteras nacionales;
- favorecer la integración del mercado y el desarrollo del mercado único al permitir a los gestores beneficiarse de una especie de pasaporte europeo para sus productos, lo que tendrá repercusiones positivas evidentes en cuanto a las economías de escala y las posibilidades de elección para los inversores.

3.4 Estos objetivos principales podrán obtenerse por medio de un conjunto estructurado de disposiciones detalladas que concretan los siguientes aspectos de la propuesta.

3.4.1 **Todos los gestores de fondos de inversión alternativos cuyos activos superen determinados umbrales de volumen están sujetos a autorización.** Se prevé una exención de las disposiciones de la Directiva para los gestores cuyo total de activos sea inferior a 100 millones de euros. El umbral asciende a 500 millones si los gestores no utilizan el apalancamiento y los inversores no pueden ejercer derechos de reembolso durante los cinco primeros años de vida del fondo.

3.4.1.1 La autorización es concedida por las autoridades competentes del Estado miembro de origen. Está supeditada al cumplimiento de requisitos organizativos y de transparencia muy precisos.

3.4.1.2 Los gestores deben estar domiciliados en la UE. Pueden delegar las funciones de administración a entidades extracomunitarias, mientras que la **función de depositario solo puede ser ejercida por entidades de crédito establecidas en la UE.** La subdelegación se prohíbe de forma explícita, excepto para la función de depositario, pero en todo caso sujeta a condiciones muy estrictas.

3.4.1.3 La Directiva atribuye a la Comisión la facultad para fijar límites de apalancamiento con el fin de garantizar la estabilidad y la integridad del sistema financiero.

3.4.2 El respeto de las obligaciones establecidas en la Directiva permitiría a los gestores comercializar libremente sus productos a los inversores profesionales (de acuerdo con la definición de la Directiva MiFID) en todos los Estados miembros. Los gestores también pueden comercializar fondos domiciliados en terceros países, pero se imponen diversas condiciones para evitar que se introduzcan riesgos suplementarios en los mercados o se generen distorsiones en los regímenes fiscales.

4. Observaciones del Comité

4.1 El CESE ya se pronunció sobre las recomendaciones del **grupo De Larosière** por medio de un dictamen ⁽³⁾ y comparte

plenamente la necesidad de establecer una supervisión supranacional, aunque requiere la instauración de un marco normativo suficientemente homogéneo. Incluso la creación de las autoridades europeas de supervisión no excluye la competencia de los órganos nacionales de supervisión. Es importante, por tanto, que las autoridades europeas de supervisión elaboren normas comunes de interpretación sobre la propia supervisión. Un mayor conocimiento y transparencia del sector de los fondos de inversión alternativos pueden ser muy útiles para mejorar la integridad del mercado y la protección de los inversores, así como organizar una supervisión macroprudencial eficaz. La Directiva puede permitir que se alcance este objetivo importante, **siempre que se eviten restricciones que penalicen inútilmente.** Por ello, el Comité sugiere una prudencia y una atención especiales siempre que las exigencias de la normativa vayan más allá del marco informativo mínimo necesario para realizar la supervisión microprudencial.

4.2 El CESE considera que urge establecer un marco normativo que refuerce las condiciones para mejorar la calidad de los criterios de gobernanza de los gestores de fondos de inversión alternativos. Esta condición es más importante que muchas disposiciones detalladas, que en último término incrementan los costes para la sociedad sin alcanzar necesariamente el objetivo de incrementar las garantías para el mercado, como se destaca en la recomendación 1 del **Informe del grupo De Larosière.**

4.3 El CESE reitera otras dos consideraciones de **dicho informe** que, al hacer referencia a la revisión de las normas de Basilea II, destaca que se han extraído dos importantes enseñanzas de la crisis financiera:

- la crisis ha demostrado que el sistema económico financiero debería contar con una mayor dotación de fondos propios;
- la crisis ha puesto de relieve la gran influencia procíclica del marco normativo actual, que ha acabado ampliando las tendencias alcistas y bajistas de los mercados en vez de reducirlas.

4.3.1 La propuesta de limitar el endeudamiento y el nivel de apalancamiento de los fondos (llamado *leverage cap*) va en la dirección deseada de incrementar la dotación de los fondos propios. En efecto, se puede compartir la preocupación por los riesgos que un apalancamiento excesivo introduce en el sistema financiero. No obstante, la cuestión del endeudamiento excesivo debe abordarse teniendo en cuenta otras características de los fondos, como su volumen. El Comité espera que se evalúe la posibilidad de establecer un nivel concreto de apalancamiento máximo.

4.3.2 Para controlar el riesgo sistémico se debería tener presente que los grandes bancos suelen ser intermediarios financieros básicos (*primary brokers*) y, por lo tanto, prestadores de capital para los fondos de inversión libre. El control de estos intermediarios financieros básicos es tan importante como el de los prestatarios de los fondos. Cuando se determinen las modificaciones de las Directivas sobre requisitos de capital de los bancos, las autoridades competentes deberían garantizar que estos préstamos están cubiertos con dotaciones de capital adecuadas.

⁽³⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

4.3.3 Además, debe tenerse en cuenta que la fijación de un nivel máximo de apalancamiento puede tener carácter procíclico. En efecto, es probable que este máximo sea superado cuando el valor de las inversiones disminuye, por lo que el gestor podría verse obligado para cumplirlo a liquidar sus activos, disminuyendo aún más su valor de mercado. El CESE ya se pronunció, en el dictamen que emitió respecto del Informe De Larosière, sobre la cuestión del carácter procíclico del marco normativo: aunque reconoce que puede ser difícil establecer cuándo deben relajarse y cuándo deben endurecerse las obligaciones, considera que la adopción de cierto margen de flexibilidad podría limitar el carácter procíclico de la normativa.

4.4 El CESE expresa su perplejidad sobre los umbrales de volumen por debajo de los cuales las sociedades quedarían exentas de las disposiciones de la Directiva. En general, el CESE considera que todas las sociedades deberían estar sujetas a la obligación de registro y transmisión de información básica, con el fin de garantizar unas condiciones mínimas indispensables para la transparencia efectiva del mercado y la protección de los inversores.

4.4.1 Para garantizar la transparencia y proteger a los inversores, convendría solicitar información más detallada y, en su caso, diferenciada en función de los productos y umbrales. No obstante, a este respecto el CESE considera necesario disponer de un análisis empírico más profundo que el realizado hasta ahora por la Comisión con el fin de encontrar un criterio adecuado para la fijación de estos umbrales.

4.4.2 El CESE considera que los requisitos publicados recientemente por la OICV sobre la información que debe facilitarse en materia de riesgos sistémicos para los fondos de cobertura (que pueden adaptarse a otros fondos de inversión alternativos) constituyen un paso adelante. Se especifican once categorías de datos, desde la información sobre la gestión y los asesores, que debería solicitarse para todos los tipos de fondos, hasta la información sobre los préstamos, riesgos y la exposición a las contrapartes, que serían muy útiles para los grandes fondos apalancados. Estas orientaciones, que tienen su origen en iniciativas del G-20 y del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), han recibido un apoyo internacional y entrarán en vigor en septiembre de 2010.

4.5 Los argumentos expuestos se derivan de la comprobación de que el sector de los fondos de inversión alternativos tienen demasiadas diferencias para imponer un marco normativo perfectamente homogéneo aplicable a todos los distintos productos que lo componen. En concreto, las sociedades de gestión se especializan en áreas concretas (por ejemplo, fondos inmobiliarios, fondos de inversión libre, fondos de capital inversión). La propuesta de Directiva solo presta una atención específica a los fondos que recurren al apalancamiento y a los fondos de capital inversión. Como destacó el CESE en el dictamen de iniciativa sobre las repercusiones de los fondos en los cambios industriales (ponente: Sr. MORGAN), las diferencias entre los fondos de inversión alternativos son de tal calibre que requieren un enfoque más diferenciado.

4.6 El CESE espera que la iniciativa del Comisario Barnier para crear un pasaporte europeo que también incluya a los gestores y los fondos no domiciliados en la UE represente la puesta en marcha de soluciones internacionales compartidas.

4.6.1 El CESE apoya la posibilidad de poner en igualdad de condiciones a los fondos domiciliados fuera de la UE. El Comité espera que la Comisión vele por que las normas sobre calidad y transparencia de los gestores y los fondos sean realmente equivalentes a las comunitarias.

4.6.2 Dado que la propuesta de Directiva debe permitir que se incremente el nivel de las garantías que ofrecen los fondos de terceros países, pero sin penalizarlos ni excluirlos de hecho del mercado único, el CESE pide que se clarifiquen de forma inmediata las condiciones que se impondrán a estos fondos para poder comercializarlos libremente en el mercado único.

4.7 El CESE considera que, si la aprobación de la Directiva no va acompañada de intervenciones similares en los principales terceros países, la normativa podría eludirse fácilmente mediante la transferencia de algunas actividades fuera del perímetro reglamentario europeo. Ello dañaría la competitividad de importantes sectores del sector financiero europeo y tendría repercusiones negativas tanto en el empleo como en la creación de bienestar y riqueza.

4.8 El CESE se pregunta cuál es el motivo de la norma que establece que la función de depositario solo puede ser ejercida por entidades de crédito. La existencia de un depositario independiente es una forma de garantía importante para evitar comportamientos fraudulentos o perjudiciales para los inversores. No cabe duda de que debe apoyarse el establecimiento de normas más rigurosas en este ámbito. No obstante, el CESE pide que se clarifiquen las razones para restringir la función de custodia únicamente a las entidades de crédito, a la vista de que la Directiva MiFID autoriza a otros intermediarios a custodiar los activos de los clientes.

4.9 Dentro de los fondos de inversión alternativos también figuran los fondos de capital inversión que invierten en las participaciones de capital de sociedades no cotizadas.

4.9.1 Estos fondos son una fuente importante de capital riesgo para las empresas emergentes e innovadoras, así como para las empresas en fase de expansión o reestructuración. El CESE ya debatió⁽⁴⁾ el tema de las repercusiones de los fondos de capital inversión en el sistema económico y los cambios industriales.

4.9.2 La propuesta de Directiva dedica varios artículos específicos (capítulo V, sección 2) a los fondos que adquieren el control de sociedades no cotizadas (más específicamente, a los fondos que adquieren al menos un 30 % de los derechos de voto).

4.9.3 La información que debe facilitarse es muy detallada y, en muchos aspectos, se equipara explícitamente a la que se pide para las OPA de sociedades cotizadas. Además, es necesario establecer un código de gobernanza empresarial similar al que se pide para las sociedades cotizadas. Toda esta información debe facilitarse a la sociedad, los accionistas respectivos y los representantes de los trabajadores o los propios trabajadores. El CESE defiende que el código de gobernanza empresarial proteja expresamente los convenios colectivos vigentes.

⁽⁴⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 56.

4.9.4 El CESE apoya la ampliación y profundización de las obligaciones de gobernanza, información y comunicación previstas, especialmente si el objetivo es proteger los intereses de las partes interesadas como los accionistas minoritarios y los empleados. No obstante, considera que estas normas no deben penalizar a los fondos de capital inversión en beneficio de otros instrumentos de inversión en posesión de otros inversores privados o institucionales.

4.9.5 El CESE pide que estas normas se apliquen a partir del 25 % de los derechos de voto y que el código de gobernanza empresarial proteja explícitamente los convenios colectivos vigentes. Deberán señalarse las posibles consecuencias para los trabajadores, y la información deberá comunicarse con veracidad y sin demora. En caso de incumplimiento de los requisitos

de información y consulta, las decisiones que tome el GFIA o la empresa objetivo no surtirán efectos jurídicos.

4.9.6 El CESE propone que la Directiva introduzca coeficientes mínimos de solvencia y liquidez para las empresas objetivo. Los pagos de dividendos deberían limitarse a un desembolso al año y no deberían ser superiores a los beneficios. Las empresas objetivo que no alcancen los coeficientes mínimos no deberían pagar ningún dividendo.

4.10 Se excluyen de las obligaciones de información señaladas las participaciones adquiridas en pymes. El CESE critica este punto de la Directiva, por considerar que la protección de los inversores y de la integridad del mercado son principios innegociables que deben aplicarse a todas las sociedades de gestión de fondos de inversión alternativos.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Vigesimoquinto Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007)»

COM(2008) 777 final

(2011/C 18/17)

Ponente: **Christoph LECHNER**

El 18 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Vigésimo quinto Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007)»

COM(2008) 777 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor y 4 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Algunos Estados miembros siguen encontrando dificultades para redactar las normas de transposición de las disposiciones de las directivas. En materia de aplicación, hay que considerar, además, la variabilidad del carácter vinculante previsto por las directivas que va desde las disposiciones «facultativas», que dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para escoger los instrumentos nacionales de transposición, hasta las disposiciones preceptivas o incondicionales. Es preciso encontrar un justo equilibrio entre una transposición excesivamente estricta y una aplicación demasiado libre.

1.2 El Comité respalda los principales objetivos de la Comisión, concretamente:

- tratar el problema del retraso generalizado en la transposición de directivas;
- incrementar el número de medidas preventivas, incluida la necesidad de seguir desarrollando el análisis de la aplicación y de su cumplimiento en el marco de la preparación de evaluaciones de impacto;
- mejorar la información y los métodos informales de resolución de conflictos en aras de los intereses de los ciudadanos y de las empresas; y
- otorgar prioridad a los asuntos principales y colaborar estrechamente con los Estados miembros para corregir las infracciones con mayor celeridad.

1.3 El Comité acoge también favorablemente las declaraciones de la Comisión según las cuales seguirá dando prioridad a los problemas que tengan mayor impacto en los derechos fundamentales y en la libre circulación. Celebra, asimismo, la prio-

ridad concedida a las infracciones en las que los ciudadanos sufren un daño directo considerable o de manera repetida, o que afectan gravemente a su calidad de vida.

1.4 El Comité sugiere que se adopte un enfoque más proactivo consistente, concretamente, en:

- elaborar una legislación de la Unión que sea más fácil de transponer;
- establecer desde el principio de los debates un cuadro de correspondencias preciso y actualizado continuamente;
- admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de una directiva.

1.5 No obstante, el Comité llama también la atención sobre los ámbitos en los que debería adoptarse el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar y aplicar las leyes. En ese contexto, el CESE sostiene que las disposiciones y las normas no son siempre la única forma, ni tampoco siempre la mejor, de conseguir los objetivos pretendidos.

1.6 El Comité considera que la Comisión debería mejorar la gestión de los procedimientos de infracción y, en particular, su forma de aplicar este procedimiento acelerado de seguimiento de los casos de retraso en la transposición.

1.7 El Comité considera que otros mecanismos de resolución de conflictos –como la red SOLVIT, el Sistema de Información sobre el Mercado Interior (IMI), el sistema de intercambio de información en el marco del desplazamiento de trabajadores y el proyecto EU PILOT– son buenas oportunidades para reducir la carga de trabajo de la Comisión respecto de la gestión de los procedimientos de infracción.

1.8 El Comité considera necesario mejorar la forma en que se difunde información a la sociedad civil y a la opinión pública sobre los distintos mecanismos de denuncia a través del portal «Tu Europa», en particular respecto de la excepción relativa a la protección del interés público en el sentido definido por la jurisprudencia.

1.8.1 El Comité también sugiere ampliar la información disponible a través de la página Web y que la Comisión publique sus decisiones relativas a infracciones desde la presentación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento de infracción.

1.9 Deben estudiarse mecanismos colectivos de indemnización de ámbito europeo, con vistas a completar las iniciativas en curso de preparación en materia de Derecho de los consumidores y de Derecho de la competencia, con el fin de reforzar los mecanismos de autorregulación de los Estados miembros.

1.10 El Comité sugiere que la Comisión solicite periódicamente un dictamen sobre los futuros informes anuales, para recabar la opinión de la sociedad civil organizada y reforzar así la aplicación de la legislación en la UE.

2. Informe de la Comisión ⁽¹⁾

2.1 Como guardiana de los Tratados, la Comisión tiene la autoridad y la responsabilidad de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, verificando que los Estados miembros respetan las normas del Tratado y el Derecho derivado. Las normas del Tratado, los 10 000 reglamentos y las más de 1 700 directivas vigentes en los veintisiete Estados miembros constituyen un corpus de Derecho considerable. Inevitablemente, los problemas y los desafíos en la aplicación del Derecho de la UE son muchos y variados. Ciertos sectores deben hacer frente a desafíos de aplicación especiales.

2.2 En septiembre de 2007, la Comisión adoptó una comunicación sobre «Una Europa de resultados – La aplicación del Derecho comunitario» ⁽²⁾, en la que declaraba que «haría hincapié en su Informe Anual en las cuestiones estratégicas, la evaluación del estado actual del Derecho en los distintos sectores, las prioridades y la programación de las acciones futuras», con el fin de «contribuir al diálogo interinstitucional estratégico destinado a determinar en qué medida el Derecho comunitario alcanza sus objetivos, los problemas encontrados y las posibles soluciones».

2.3 El informe resalta los desafíos en la aplicación del Derecho, indicando tres ámbitos prioritarios de acción: 1) la prevención, 2) la información y la solución de los problemas de los ciudadanos, y 3) la prioridad a la tramitación de las denuncias e infracciones. Subraya, además, la importancia de una estrecha asociación entre la Comisión y los Estados miembros, trabajando en grupos de expertos para gestionar la aplicación de los instrumentos jurídicos y cooperando de manera proactiva para resolver los problemas.

2.4 Análisis por sector: existe un número importante de denuncias y procedimientos de infracción en materia de medio

ambiente, mercado interior, fiscalidad y unión aduanera, energía, transportes, empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, sanidad y consumidores, así como derechos fundamentales, libertades y seguridad. En algunos otros sectores, como agricultura, educación y cultura, apenas hay retrasos en la transposición de directivas ⁽³⁾.

2.4.1 En 2007, el retraso en la transposición de directivas dio lugar a que se incoaran nuevos procedimientos de infracción en los siguientes ámbitos:

- mercado interior y servicios: 206 procedimientos;
- acervo comunitario en el ámbito de la libre circulación de mercancías: 227 procedimientos;
- salud y protección de los consumidores: más de 330 procedimientos;
- Derecho comunitario en materia de medio ambiente: 125 procedimientos.

2.5 Los ejemplos concretos que figuran a continuación ilustran las distintas problemáticas en función del grado de transposición y de sus consecuencias para los ciudadanos.

Contratación pública:

- En 2007, se tramitaron 344 expedientes de infracción en materia de contratación pública. De ellos, se cerraron 142 asuntos (el 41 %); sólo 12 (aproximadamente el 3,5 %) tuvieron que ser sometidos al Tribunal de Justicia. De estos 344 expedientes, cerca de 200 eran supuestos de infracción, el 25 % de los cuales eran prioritarios.
- En 2007, se incoaron procedimientos de infracción contra siete de los diez Estados miembros que no habían comunicado sus medidas nacionales de ejecución dentro de los plazos señalados para la transposición de las directivas sobre contratación pública ⁽⁴⁾. A finales de dicho año sólo tres Estados miembros –Bélgica, Luxemburgo y Portugal– no habían comunicado aún sus medidas de ejecución. Actualmente Luxemburgo es el único Estado miembro sujeto a un procedimiento de infracción ⁽⁵⁾.

Protección de los consumidores:

- El plazo para transponer la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior ⁽⁶⁾ venció el 12 de junio de 2007. Veintidós Estados miembros no comunicaron a tiempo sus medidas de ejecución a la Comisión, por lo que ésta les dirigió los correspondientes escritos de requerimiento. A raíz de ello seis Estados miembros comunicaron sus medidas de ejecución antes de finales de 2007.

⁽¹⁾ COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2855, puntos 1 y 2.

⁽²⁾ COM(2007) 502 final, de 5.9.2007; véase también el Dictamen correspondiente del CESE, DO C 204 de 9.8.2008, p. 9.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_na_20091124_en.pdf.

⁽⁴⁾ DO L 134, 30.4.2004, p. 1 y DO L 134, 30.4.2004, p. 114.

⁽⁵⁾ COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2854, de 18.11.2009, p. 206.

⁽⁶⁾ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

— En 2007 la Comisión también comprobó la transposición, en los diez Estados miembros que se adhirieron a la UE en mayo de 2004, de la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. En nueve de dichos Estados se identificaron problemas en función de los distintos grados de transposición y se les dirigieron escritos de requerimiento.

— Se identificaron una serie de dificultades potenciales de transposición de la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores (7), pero en 2007 no se recibieron reclamaciones por insatisfacción de la opinión pública respecto de su aplicación.

2.6 En los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que figuran como anexos al informe (8) se recogen más detalles sobre la situación en los diversos sectores del Derecho comunitario, así como las listas y estadísticas referentes a todos los casos de infracción.

3. Observaciones generales

3.1 El informe y los documentos de trabajo adjuntos, algunos de cuyos pasajes son muy difíciles de entender, muestran que determinados Estados miembros todavía encuentran dificultades a la hora de redactar las normas de transposición de las disposiciones de las directivas. Aunque la transposición pueda parecer simple en teoría, en la práctica se presentan casos en los que algunos conceptos propios del Derecho comunitario no tienen una figura equivalente en la terminología jurídica nacional (9), o en los que el concepto de Derecho comunitario no conlleva remisión al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance (10).

3.2 En materia de aplicación hay que considerar, además, la variabilidad del carácter vinculante previsto por las directivas, que va desde las disposiciones «facultativas», que dejan un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para escoger los instrumentos nacionales de transposición, hasta las disposiciones preceptivas o incondicionales como, por ejemplo, definiciones, listas o tablas con inventarios de sustancias, objetos o productos, que requieren que los Estados miembros adopten medidas simples de transposición para ajustarse a lo dispuesto por la directiva.

3.3 La redacción de cualesquiera nuevas disposiciones debe garantizar la seguridad jurídica: dicho de otro modo, deberán eliminarse del ordenamiento nacional las disposiciones redundantes o contradictorias. Por lo tanto, es preciso encontrar un justo equilibrio entre una transposición excesivamente estricta y una aplicación demasiado libre.

3.4 No obstante, la transposición no consiste únicamente en incorporar al Derecho nacional los conceptos del Derecho de la UE; se trata también de un proceso concreto. A este respecto, una vez publicada una directiva en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, los Estados miembros deberían acelerar el proceso de transposición, encargando a los funcionarios nacionales respon-

sables de la transposición –que podrían y deberían disponer de una base de datos establecida con este fin– que colaboren con las autoridades de los demás Estados miembros a través de una red en la que intercambiar experiencias y explicar sus dificultades para la transposición de disposiciones concretas.

3.5 La Comisión subraya la necesidad de:

— tratar el problema del retraso generalizado en la transposición de directivas;

— incrementar el número de medidas preventivas, incluida la necesidad de seguir desarrollando el análisis de la aplicación y de su cumplimiento en el marco de la preparación de evaluaciones de impacto;

— mejorar la información y los métodos informales de resolución de conflictos en aras de los intereses de los ciudadanos y de las empresas; y

— otorgar prioridad a los asuntos principales y colaborar estrechamente con los Estados miembros para corregir las infracciones con mayor celeridad.

3.5.1 En cuanto a este último aspecto, la Comisión está de acuerdo en establecer prioridades en materia de procedimientos de infracción. Señala, además, que ello implica decisiones políticas y no soluciones meramente técnicas sin escrutinio externo, control ni transparencia. En este sentido, la Comisión debería consultar a la sociedad civil sobre las decisiones de establecimiento de prioridades respecto del tratamiento de las infracciones. No obstante, el Comité expresa su satisfacción por el hecho de que se hayan tenido en cuenta sus recomendaciones anteriores, en particular las relativas a la consulta a las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores civiles, expertos y profesionales durante la fase preparatoria del proceso de transposición (11).

3.5.2 El Comité acoge también favorablemente las declaraciones de la Comisión según las cuales seguirá dando prioridad a los problemas que tengan mayor impacto en los derechos fundamentales y en la libre circulación. Celebra, asimismo, la prioridad concedida a las infracciones en las que los ciudadanos sufren un daño directo considerable o de manera repetida, o que afectan gravemente a su calidad de vida.

3.6 El Comité aprovecha la oportunidad para sugerir que se adopte un enfoque más proactivo. Para facilitar la adecuada transposición de la legislación de la UE el Comité sugiere que se respeten ciertas reglas, lo que incluye:

— elaborar a escala europea una legislación de la Unión que sea más fácil de transponer y que, además, tenga coherencia conceptual y una estabilidad relativa, indispensables para la seguridad jurídica; en 2007 los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros plantearon cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 234 del Tratado CE en 265 asuntos (12);

(7) DO L 271 de 9.10.2002, p. 16.

(8) COM(2008) 777 final, SEC(2008) 2854 y SEC(2008) 2855.

(9) Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 2003, Comisión/República Francesa (C-233/00, Rec. p. I-6625).

(10) Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, Luxemburgo/Linster y otros (C-287/98, Rec. p. I-6917).

(11) DO C 24 de 31.1.2006, p. 39 y DO C 24 de 31.1.2006, p. 39 p. 52.

(12) COM(2008) 777 final y SEC(2008) 2855, Anexo VI, p. 1.

- establecer desde el principio de los debates sobre el proyecto de directiva un cuadro de correspondencias preciso y actualizado continuamente (como es ya el caso en muchos Estados miembros, lo cual se debería generalizar a todos ellos);
- admitir la transposición por vía de remisión expresa a las disposiciones preceptivas o incondicionales de una directiva como, por ejemplo, listas que figuren como anexo a la misma.

3.7 No obstante, el Comité llama también la atención sobre los ámbitos en los que debería adoptarse el planteamiento proactivo a la hora de planificar, elaborar y aplicar las leyes⁽¹³⁾. En ese contexto, el CESE sostiene que las disposiciones y las normas no son siempre la única forma, ni tampoco siempre la mejor, de conseguir los objetivos pretendidos. A veces, la mejor manera de apoyar un objetivo valioso es que el legislador se abstenga de regular y, en su caso, fomente la autorregulación y la corregulación. En esas condiciones, los principios fundamentales de subsidiariedad, proporcionalidad, precaución y sostenibilidad cobran nueva importancia y adquieren una nueva dimensión.

4. Observaciones específicas

4.1 In 2007, se constataron 1 196 nuevas infracciones por no comunicación o por retraso en la comunicación de medidas nacionales de ejecución de directivas comunitarias. En general, el período máximo de referencia de la Comisión es de doce meses⁽¹⁴⁾, que no debe rebasarse con vistas a plantear el asunto ante el Tribunal de Justicia para su resolución, aunque ello requiera un análisis pormenorizado. El Comité considera que debería actuarse de manera más expeditiva para los casos de este tipo que no requieran ni un análisis ni una evaluación especiales. La Comisión debería mejorar la tramitación de los procedimientos de infracción y, en particular, su forma de aplicar este procedimiento acelerado de seguimiento de los casos de retraso en la transposición.

4.1.1 No obstante, procede señalar que en septiembre de 2009 se habían comunicado ya las medidas nacionales de ejecución correspondientes al 99,4 % de todas las directivas adoptadas⁽¹⁵⁾.

4.2 El Comité respalda la idea de establecer redes y sistemas de intercambio de información entre los funcionarios responsables de la transposición de los Estados miembros, siempre que ello no genere cargas administrativas adicionales o mayor opacidad respecto de la situación actual.

⁽¹³⁾ DO C 175 de 4.8.2009, p. 26.

⁽¹⁴⁾ Entretanto la Comisión ha mejorado la evaluación de impacto de los requisitos de aplicación mediante las Directrices revisadas para la evaluación de impacto, aprobadas en 2009 (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm#_guidelines) y otros documentos, y prevé emitir una declaración política respecto de la aplicación del artículo 260 del TFUE sobre la imposición de sanciones económicas por el TJUE.

⁽¹⁵⁾ Véase http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_es.htm.

4.3 El Comité considera que otros mecanismos de resolución de conflictos como la red SOLVIT, el Sistema de Información sobre el Mercado Interior (IMI⁽¹⁶⁾), el sistema de intercambio de información recomendado por la Comisión en el marco del desplazamiento de trabajadores⁽¹⁷⁾ y el proyecto EU PILOT son buenas oportunidades para reducir la carga de trabajo de la Comisión respecto de la gestión de los procedimientos de infracción, siempre que la Comisión siga realizando evaluaciones sistemáticas y exhaustivas de la conformidad de los textos transpuestos sobre la base de un análisis de riesgos.

4.4 El Comité está de acuerdo en «la necesidad de una continua cooperación proactiva entre la Comisión y los Estados miembros», como subraya la Comisión en su informe. No obstante, dicha cooperación sería más eficaz si interviniese en una fase más temprana y se concretase en cursos de formación dispensados a los funcionarios nacionales sobre la aplicación del Derecho de la UE. La Comisión podría ayudar a detectar las necesidades de formación.

4.5 El Comité considera necesario mejorar la forma en que se difunde información a la sociedad civil y a la opinión pública sobre los distintos mecanismos de denuncia a través del portal «Tu Europa». Actualmente, para el ciudadano de a pie es todo un reto entender cuándo debe presentar una denuncia a la Comisión o si le conviene más recurrir a otros medios como, por ejemplo, solicitar una indemnización en el ámbito nacional o consultar al *Ombudsman* de su Estado miembro⁽¹⁸⁾.

4.6 El Comité acoge con satisfacción el nuevo método de trabajo propuesto por la Comisión (EU PILOT), según el cual las peticiones de información y las denuncias presentadas a la Comisión se transmitirán directamente al Estado miembro correspondiente en los casos en que una cuestión requiera la clarificación de la posición de hecho o de Derecho de un Estado miembro.

4.7 Deben estudiarse mecanismos colectivos de indemnización de ámbito europeo, con vistas a completar las iniciativas en curso de preparación en materia de Derecho de los consumidores y de Derecho de la competencia⁽¹⁹⁾, con el fin de reforzar los mecanismos de autorregulación de los Estados miembros.

4.8 La Comisión ha creado una página Web denominada «Aplicación del Derecho de la Unión Europea»⁽²⁰⁾, que ya proporciona mucha información sobre la transposición del Derecho de la UE, ateniéndose a la excepción relativa a la protección del interés público en el sentido definido por la jurisprudencia.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE 1694/2009, de 5 de noviembre de 2009, sobre el tema «Hacer realidad las ventajas del mercado interior mediante el reforzamiento de la cooperación administrativa».

⁽¹⁷⁾ Véase DO C 85 de 4.4.2008, p. 1.

⁽¹⁸⁾ Véase: http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_es.htm.

⁽¹⁹⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

⁽²⁰⁾ Véase: http://ec.europa.eu/community_law/index_es.htm

4.8.1 La protección del interés público justifica que se deniegue el acceso a los escritos de requerimiento y a los dictámenes motivados elaborados en el marco de procedimientos de infracción y relativos a actividades de inspección e investigación o procedimientos judiciales ⁽²¹⁾. No obstante, conviene destacar que la Comisión no puede limitarse a invocar la posibilidad de incoar un procedimiento por infracción para, en aras de la protección del interés público, denegar el acceso a la totalidad de los documentos solicitados por un ciudadano ⁽²²⁾.

4.9 Por otra parte, y porque para ser eficaz una política ha de basarse en información pertinente y en un sistema de comunicación efectivo, el Comité sugiere que la información disponible pueda consultarse en sitios Internet específicos, en los

que se publiquen las decisiones de infracción adoptadas por la Comisión, desde la presentación de la denuncia hasta la conclusión del procedimiento de infracción, teniendo siempre en cuenta la protección del interés público tal como se define en la jurisprudencia.

4.10 La petición del Comité logró que, por primera vez, la Comisión lo consultara acerca del Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario. El Comité sugiere que la Comisión solicite periódicamente un dictamen sobre los futuros informes anuales, para recabar la opinión de la sociedad civil organizada y reforzar así la aplicación de la legislación en la UE.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

*El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo*

Mario SEPI

⁽²¹⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de marzo de 1997, WWF UK (World Wide Fund for Nature)/Comisión de las Comunidades Europeas (T-105/95, Rec. p. II-313), apartados 63 y siguientes.

⁽²²⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 2001, David Petrie y otros/Comisión (T-191/99, Rec. p. II-3677).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del acervo en materia de consumidores»

COM(2009) 330 final

(2011/C 18/18)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 2 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del acervo en materia de consumidores»

COM(2009) 330 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de dar a conocer, por primera vez, sus preocupaciones sobre la aplicación del acervo comunitario relativo a la defensa del consumidor.

1.2 Observa no obstante que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la aplicación del derecho comunitario relativo a los derechos de los consumidores no difiere en lo esencial de la aplicación del derecho comunitario en general, y, en este sentido, se remite a sus diferentes dictámenes en la materia.

1.3 Reconoce sin embargo que, desde un punto de vista social, la situación desventajosa en que se encuentran los consumidores en general en la relación de consumo, y que los convierte en la «parte débil» de una relación jurídica por naturaleza desequilibrada, justifica una atención particular al modo en que se contempla su aplicación en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales.

1.4 Asimismo, desde un punto de vista económico, observa que las diferencias notables en su aplicación en los distintos Estados miembros puede crear distorsiones en el mercado interior y perturbar el buen funcionamiento de la competencia, que ha de ser sana y leal.

1.5 A pesar de algunos avances, señalados en los puntos 2.1, 3.14, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 y 4.6, el CESE no puede sino lamentar que la Comisión haya desperdiciado esta oportunidad de presentar un texto informativo y estructurado sobre la situación concreta de la aplicación del acervo comunitario en materia de protección de los consumidores, de definir con rigor y precisión la naturaleza y los parámetros fundamentales de la problemática de la aplicación del derecho y de progresar con la formulación

de propuestas de actuación bien definidas y viables en el sentido de mejorar la situación en un futuro próximo.

1.6 El CESE lamenta que la Comisión no haya sacado como conclusión que existe un grave déficit en la aplicación del acervo comunitario en materia de defensa de los consumidores, que queda así sin cuantificar y cualificar, y cuyas causas no enumera ni analiza.

1.7 El CESE expresa su decepción por el hecho de que la Comisión se haya limitado en cambio a un discurso trillado a base de lugares comunes, cuya oportunidad política no está a la altura de las circunstancias, a la formulación de una serie de opiniones no documentadas de escasa utilidad práctica y a la inexplicable ausencia de un anuncio de nuevas iniciativas, para cuya realización la Comisión ni siquiera cuestiona además las necesarias disponibilidades financieras.

1.8 Incluso en los casos en que se han desarrollado positivamente orientaciones ya definidas en anteriores documentos estratégicos, falta una línea directriz que les confiera coherencia. Habría sido importante, en particular, tener en cuenta los resultados positivos de la aplicación del Reglamento (CE) nº 2006/2004 ⁽¹⁾ y del Informe, correctamente elaborado sobre su aplicación, cuya lectura simultánea es esencial para comprender la Comunicación.

1.9 El CESE lamenta que la Comisión no haya aprovechado esta ocasión para responder a la petición formulada en repetidas ocasiones de transformar las recomendaciones relativas a los principios aplicables a los organismos responsables de la resolución extrajudicial de litigios relacionados con el consumo en directivas o reglamentos vinculantes en general.

⁽¹⁾ DO L 364 de 9.12.2004, p. 1.

1.10 El CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que en un futuro próximo vuelva a abordar este asunto de la aplicación del acervo comunitario en materia de defensa de los consumidores, pero en el marco más amplio de un instrumento que se base en una investigación y consulta amplias de todos las partes interesadas (*stakeholders*), a semejanza de los Libros Blancos, que permita definir detalladamente una auténtica estrategia política en este ámbito a nivel comunitario.

2. Introducción

2.1 Al llamar la atención sobre la aplicación del acervo comunitario en materia de protección de los consumidores, la Comisión parece poner por primera vez en el centro de sus preocupaciones la cuestión de la eficacia de la legislación, y tiene razón porque demuestra que además de la *law in the book* (las leyes escritas), se interesa también por la *law in action*, es decir, por la manera en que los destinatarios aceptan, interpretan y aplican las normas jurídicas, principalmente la administración pública –y en particular el poder judicial–, las empresas y los ciudadanos en general.

2.2 Desde hace mucho tiempo esta preocupación ha sido un elemento central de varios dictámenes del CESE, que ha llamado en repetidas ocasiones la atención sobre su importancia y ha formulado recomendaciones y sugerencias al respecto ⁽²⁾ de las cuales cabe señalar las que figuran en sus dictámenes de iniciativa «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea» ⁽³⁾, «Mejorar la aplicación de la legislación comunitaria» ⁽⁴⁾ y «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE» ⁽⁵⁾.

2.3 En este contexto es esencial distinguir entre el acatamiento o cumplimiento voluntario de la ley por parte de los destinatarios de las normas –cuya motivación e incentivos pueden ser, desde un punto de vista sociológico, muy diversos– y la imposición o aplicación coercitiva de la ley, en principio por los tribunales como órgano del poder judicial, pero también por otras instancias administrativas con competencias para hacer cumplir las normas jurídicas o sancionar su incumplimiento.

2.4 Desde un punto de vista social, económico y jurídico, las diversas situaciones descritas merecen una valoración ética diversa y tienen componentes del comportamiento variables que es preciso tener en cuenta al evaluar en general el cumplimiento y la aplicación de cualquier rama del derecho, en este caso de la legislación comunitaria sobre el consumo.

2.5 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que uno de los objetivos –no el único– de una política de los consumidores será «crear un entorno en el que los consumidores puedan adquirir productos y servicios sin tener en cuenta las fronteras nacionales»; no obstante, el CESE no considera que la política relativa a los consumidores sea algo secundario en la realización del mercado interior ni los consumidores meros instrumentos

para el «funcionamiento del mercado único». Por esta razón, y al contrario que la Comisión, el CESE considera que la Directiva sobre prácticas comerciales desleales constituye un «buen ejemplo», pero precisamente de lo que significa «legislar peor» ⁽⁶⁾, ya que ha llevado a una aplicación caótica en la mayoría de los Estados miembros, teniendo que lamentar además que ese «ejemplo» haya servido como tal en las recientes directivas sobre créditos al consumo y *time-share* y persista en la propuesta de Directiva denominada de los «derechos de los consumidores».

2.6 Es desde esta perspectiva –que enmarca la definición de los derechos de los consumidores en el contexto más amplio de los derechos de los ciudadanos– desde la que el CESE entiende, al igual que la Comisión, que la aplicación efectiva (del acervo comunitario relativo a la defensa del consumidor) es una prioridad de la política relativa a los consumidores, en la medida en que sólo el Derecho aplicado de manera efectiva representa la realización de sus valores subyacentes y lo justifican.

3. Observaciones generales

3.1 La Comunicación, contra lo que a primera vista parece deducirse de su título, se centra en el aspecto final de la aplicación del derecho comunitario, y más concretamente en la manera en que las autoridades públicas cumplen y hacen cumplir las normas nacionales resultantes de la transposición o de la integración del derecho comunitario, así como en el papel que la Comisión puede desempeñar al respecto.

3.2 Además, la Comunicación ha de leerse en estrecha relación con el bien elaborado informe publicado el mismo día sobre «la aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004 (...) sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores» ⁽⁷⁾, cuya base de partida debe ser tenida en cuenta a pesar de que no fue objeto de consulta al Comité. Es importante destacar el impacto positivo de la aplicación y los efectos de este Reglamento en los Estados miembros.

3.3 Incluso considerando el restringido ámbito de la Comunicación, el CESE entiende que, para enmarcarla correctamente, la Comisión debería haber suministrado datos concretos sobre la transposición y la aplicación del acervo comunitario en los Estados miembros, como los que figuran en los Informes anuales sobre el control de la aplicación del derecho comunitario ⁽⁸⁾ y en otras Comunicaciones relativas a determinadas directivas ⁽⁹⁾ donde se encuentran referencias sobre la manera en que se ha procedido a su transposición y aplicación.

⁽²⁾ Merece una atención particular el dictamen en curso sobre el «25° Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del derecho comunitario» (COM(2008) 777 final), (INT/492).

⁽³⁾ DO C 221 de 8.9.2005, p. 153.

⁽⁴⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52.

⁽⁵⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

⁽⁶⁾ Como el CESE adelantó en su Dictamen (DO C 108 de 30.4.2004, p. 81).

⁽⁷⁾ COM(2009) 336 final.

⁽⁸⁾ Véase el 25° Informe anual sobre el control de la aplicación del derecho comunitario (COM(2008) 777 final y SEC (2008) 2854 y 2855, y el Dictamen CESE INT/492 en preparación).

⁽⁹⁾ Por ejemplo, COM(2006) 514 final, sobre ventas a distancia (Dictamen CESE: DO C 175 de 27.7.2007, p. 28); COM(2007) 210 final sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (Dictamen CESE: DO C 162 de 25.6.2008, p. 31); COM(2007) 303 final sobre el aprovechamiento por turnos de bienes muebles e inmuebles (*time-sharing*) (Dictamen CESE: DO C 44 de 16.2.2008, p. 27); COM(2008) 9 final sobre seguridad de los juguetes (Dictamen CESE DO C 77 de 31.3.2009, p. 8).

3.4 Por otra parte, en lugar de enunciar simplemente los mecanismos existentes en el acervo comunitario, la Comisión debería haber procedido a un análisis crítico detallado de su funcionamiento y de sus resultados a la luz de la información de que dispone, principalmente la contenida en el cuadro de indicadores de los mercados de consumo ⁽¹⁰⁾ y en el Informe final de la DG Salud y Consumidores «Ex-post Evaluation of the Impact of the Consumer Policy Strategy 2002-2006 on National Consumer Policy» (Evaluación ex-post del impacto de la estrategia 2002-2006 en materia de política de los consumidores en las políticas nacionales relativas a los consumidores), de 22 de diciembre de 2006 ⁽¹¹⁾, siguiendo las orientaciones señaladas en su propia «Comunicación sobre la mejora del control de la aplicación del derecho comunitario» ⁽¹²⁾. Además, a través de su texto ni siquiera se logra comprender si la Comisión entiende que existe un déficit de aplicación del acervo comunitario que exige nuevas medidas y, aún menos, cuáles son estas medidas.

3.5 En cambio, el CESE considera que el acervo comunitario se aplica en general de manera deficiente en los Estados miembros, hecho al que ya se ha referido en repetidas ocasiones y al que contribuyen principalmente las siguientes causas:

- a) la forma deficiente en que se elaboran muchas directivas comunitarias ⁽¹³⁾, sin seguir las directrices de «Legislar mejor» ⁽¹⁴⁾, en particular en lo que se refiere a los estudios de evaluación ex-ante;
- b) la forma atrabiliaria en que las normas, desde el comienzo mal concebidas y peor redactadas, se transponen a las legislaciones nacionales;
- c) la incorrecta o incompleta integración de las normas comunitarias en el conjunto de las legislaciones nacionales, en las que muchas veces se consideran indeseables y contrarias a los usos y costumbres y a los intereses nacionales;
- d) la falta de voluntad política de las autoridades nacionales para cumplir y hacer cumplir normas consideradas «extrañas» a su cuerpo jurídico y su tradición nacional y la constante tendencia a añadir a las normas comunitarias nuevos dispositivos reglamentarios innecesarios o a elegir unas partes y no otras de las normas comunitarias (los conocidos fenómenos de *gold-plating* y *cherry-picking*);
- e) la escasa preparación básica y la falta de formación específica por parte de las autoridades nacionales para entender y hacer aplicar el acervo comunitario, en particular, en lo que se refiere a la protección y defensa de los consumidores;
- f) el mal funcionamiento de algunos tribunales y la mala preparación de algunos jueces y otros actores del sistema judicial (abogados, funcionarios judiciales, etc.) que muchas veces lleva a una aplicación errónea o a la inaplicación de las normas transpuestas y en muchas ocasiones a la aplicación de normas «paralelas» de los derechos nacionales ⁽¹⁵⁾;
- g) la necesidad de ampliar las medidas de cooperación administrativa de manera que participen las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de defensa de los consumidores;

3.6 En este ámbito, el CESE ha llamado repetidamente la atención para que se haga hincapié en el cumplimiento voluntario y en el acatamiento, espontáneo o inducido, de las normas de Derecho cuando se habla de la aplicación o inaplicación del acervo comunitario.

3.7 Esto significa que la Comisión debería centrar sus esfuerzos e iniciativas –dentro del ámbito de sus competencias– principalmente en la mejora de la información y la formación de consumidores y profesionales y de su motivación y estimulación para el cumplimiento del derecho comunitario transpuesto.

3.8 Sería también a nivel de la información y la formación de las autoridades públicas nacionales, en particular de las que tienen responsabilidades más directas en la aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros, donde la acción de la Comisión debería producirse de manera prioritaria. En este ámbito se tendría que privilegiar la información y la formación de los jueces y de otros magistrados en general, a quienes compete en última instancia la interpretación y la aplicación del derecho en los casos concretos objeto de litigio.

3.9 No obstante, el CESE, a diferencia de la Comisión, no entiende que una simple información sea suficiente para una capacitación (*empowerment*) efectiva de los consumidores. Bien al contrario, el CESE llama la atención sobre la necesidad de dotar a los consumidores de medios e instrumentos eficaces para garantizar la aplicación efectiva del Derecho y el ejercicio eficiente de sus derechos.

3.10 Es así como el papel de la autorregulación y en especial de la corregulación adquiere una relevancia particular, dado que se garantizan y salvaguardan los parámetros de credibilidad de los sistemas voluntariamente asumidos o negociados entre las partes interesadas, para que merezcan la confianza de todos.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 25 final.

⁽¹¹⁾ Elaborado por Van Dijk Management Consultants.

⁽¹²⁾ COM(2002) 725 final.

⁽¹³⁾ En el dictamen de iniciativa publicado en el (DO C 24 31.1.2006, p. 52) el CESE «argumenta que una legislación, una aplicación y un cumplimiento mejorados están estrechamente vinculados: una ley buena es una ley que puede cumplirse y que se cumple».

⁽¹⁴⁾ Es cuando menos sorprendente el hecho de que el acuerdo interinstitucional «Legislar mejor», celebrado entre el PE, el Consejo y la Comisión (DO C 321 de 31.12.2003), ni siquiera se mencione en la Comunicación de la Comisión.

⁽¹⁵⁾ Un ejemplo bien conocido es la inaplicación generalizada de la Directiva 85/374/CE (DO L 210 de 7.8.1985) modificada por la Directiva 1999/34/CE (DO L 141 de 4.6.1999) sobre la responsabilidad del productor, no tenida en cuenta por las normas correspondientes de los derechos nacionales, como quedó bien claro en la conferencia organizada en Lovaina la Nueva los días 23 y 24 de marzo de 1995 por el Centre de Droit de la Consommation: «La Directive 85/374/ CEE relative à la responsabilité du fait des produits: dix ans après» (La Directiva 85/374/CEE sobre la responsabilidad derivada de los productos defectuosos diez años después).

3.11 También los sistemas de mediación, conciliación y arbitraje, complementarios del sistema judicial, deben ser objeto de una atención especial por parte de la Comisión y de un fortalecimiento de su credibilidad y eficacia; en este sentido, es extraño que la Comisión, también esta vez, haya hecho caso omiso de la insistente petición formulada por el CESE en el sentido de transformar las recomendaciones relativas a los principios aplicables a los organismos responsables de la resolución extrajudicial de litigios de consumo ⁽¹⁶⁾ en directivas o reglamentos vinculantes en general, situación especialmente delicada en la medida en que, ante la falta de armonización, las diferentes tradiciones jurídicas de los Estados llevan a una evolución muy diferenciada en la previsión de medios alternativos de resolución de conflictos.

3.12 Pero es en el ámbito del derecho procesal civil en el que, a pesar de los avances registrados gracias a iniciativas de la DG Justicia ⁽¹⁷⁾, y en lo que se refiere en especial a procedimientos que tengan en cuenta las especificidades de los derechos e intereses esencialmente colectivos de los consumidores, se observa la mayor laguna en la iniciativa de la Comisión, que, después de más de 20 años de «estudios» y «consultas», no ha sido subsanada por los Libros Verde y Blanco en el ámbito del incumplimiento de las medidas «antitrust» ⁽¹⁸⁾. Tampoco se abrieron perspectivas reales de voluntad política de seguir avanzando con el reciente Libro Verde sobre recursos colectivos de los consumidores ⁽¹⁹⁾, como ha puesto bien en evidencia el reciente dictamen del CESE ⁽²⁰⁾.

3.13 Era por ello esencial que la Comisión, como guardiana del ordenamiento jurídico comunitario, diese una especial relevancia a la forma en que aborda el ejercicio de sus facultades discrecionales ⁽²¹⁾, que no arbitrarias, que le confiere el artículo 211 del Tratado, en materia de infracciones, en particular, «las medidas de organización internas necesarias para el ejercicio efectivo e imparcial de su misión, con arreglo al Tratado» ⁽²²⁾, a saber, los criterios de prioridad, los mecanismos de evaluación y ponderación de las reclamaciones, los instrumentos propios para la detección oficiosa de infracciones, los medios para mejorar la acción de los tribunales nacionales y de otros instrumentos complementarios (Solvit, FIN-NET, ECC-NET, medios alternativos y extrajudiciales).

⁽¹⁶⁾ Recomendaciones de 30.3.1998 y de 4.4.2001 en, respectivamente, dictámenes DO L 115 de 17.4.1998 y DO L 109 de 19.4.2001.

⁽¹⁷⁾ Entre las que cabe destacar el proceso europeo para acciones de escasa cuantía (Reglamento (CE) 861/2007, DO L 199 de 31.7.2007, p. 1) o las propuestas relativas a una mayor eficacia en la ejecución de las decisiones judiciales en la UE: embargo de activos bancarios (COM(2006) 618 final) y transparencia de los activos patrimoniales de los deudores (COM(2008) 128 final), pero destinadas fundamentalmente a facilitar los cobros de las empresas y no a beneficiar a los consumidores (véanse dictámenes DO C 10 de 15.1.2008, p. 2 y DO C 175 de 28.7.2009, p. 73).

⁽¹⁸⁾ COM(2005) 672 final y COM(2008) 165 final, véanse respectivamente los siguientes dictámenes: DO C 324 de 30.12.2006, p. 1 y DO C 228 de 22.9.2009, p. 40.

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 794 final.

⁽²⁰⁾ Dictamen CESE 586/2009 (INT/473) de 5.11.2009; sobre este tema véase igualmente el Dictamen de Iniciativa (DO C 162 de 25.6.2008, p.1), sobre «Definición del papel y del régimen de las acciones colectivas en el ámbito del derecho comunitario del consumo».

⁽²¹⁾ Véanse las sentencias de 1.6.1994, Comisión/Alemania, C-317/92, y de 10.5.1995, Comisión/Alemania, C-422/92.

⁽²²⁾ COM(2002) 725 final.

3.14 En este sentido, y aunque no se trate de un indicador directo de aplicación del Derecho, las reclamaciones presentadas por los consumidores representan un índice importante de la percepción de los destinatarios del Derecho, como pone bien en evidencia la «Segunda edición del cuadro de indicadores de los mercados de consumo» ⁽²³⁾; por eso cabe celebrar la iniciativa de la Comisión de haber optado, en su seguimiento y recomendación, por una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores ⁽²⁴⁾.

4. Observaciones particulares

4.1 El CESE observa que en su Comunicación la Comisión vuelve a establecer prioridades ya antiguas, sin presentar novedades en relación con lo que había definido en los programas de acción prioritaria 2005-2010 ⁽²⁵⁾ y limitándose a confirmar lo señalado en la Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013 ⁽²⁶⁾, sin presentar medidas innovadoras. En este sentido, el CESE no puede sino limitarse a confirmar lo que ha señalado en sus dictámenes anteriores ⁽²⁷⁾.

4.2 El CESE celebra el hecho de que la Comisión parece por fin dispuesta a utilizar el artículo 153 del Tratado para nuevas iniciativas de refuerzo de las medidas de cooperación entre los Estados miembros. Sin embargo, no identifica las nuevas iniciativas que prevé aparte de las ya iniciadas que han sido oportunamente comentadas por el CESE, en particular en lo que se refiere a la Directiva relativa a la seguridad general de los productos, al nuevo marco normativo (NMN) ⁽²⁸⁾ y al sistema RAPEX, en particular, en lo referente a los juguetes ⁽²⁹⁾; no obstante, cabe mencionar de manera especial la publicación semanal de la lista de productos de consumo peligrosos en el marco del sistema RAPEX.

4.3 En cuanto a la red CPC, la posición del CESE se refleja en el Informe de la Comisión arriba señalado, cuya correcta elaboración no se ha visto exenta de dificultades, y en sus conclusiones, así como en los resultados de la Segunda edición del cuadro de indicadores de los mercados de consumo, en particular en lo referente a la aplicación (*enforcement*) ⁽³⁰⁾.

4.4 Un aspecto que deberá reforzarse es el de la publicidad de las acciones llevadas a cabo por la Comisión y por las autoridades nacionales en el sentido de la fiscalización, por parte de los entes públicos o privados correspondientes, del cumplimiento del Derecho transpuesto al objeto de conferir una mayor visibilidad a la política de protección de los consumidores y como medio de disuasión contra prácticas lesivas y para transmitir al consumidor una mayor sensación de seguridad.

⁽²³⁾ COM(2009) 25 final y principalmente SEC(2009) 76, parte 1.

⁽²⁴⁾ COM(2009) 346 final (CESE 97/2010).

⁽²⁵⁾ En particular, la necesidad de proceder a un análisis más profundo de cada mercado creando metodologías comunes de tratamiento de datos para permitir su comparabilidad y creando indicadores de aplicación de la legislación.

⁽²⁶⁾ COM(2007) 99 final.

⁽²⁷⁾ DO C 95 de 23.4.2003 y DO C 162 de 25.6.2008, p. 20.

⁽²⁸⁾ Reglamento CE 765/2008 y Decisión CE 762/2008, Dictamen CESE DO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

⁽²⁹⁾ COM(2008) 9 final, Dictamen del CESE en el DO C 77 de 31.3.2009, p. 8.

⁽³⁰⁾ SEC(2009) 76 final, Parte 3.

4.5 Una iniciativa que cabe celebrar es la relativa a las nuevas formas de comunicar las informaciones del mercado para informar mejor a los consumidores, que así podrán tomar decisiones responsables; sería interesante que la Comisión aclarase el modo de llevar a cabo esta iniciativa; asimismo, se aguarda con expectación la anunciada base de datos relativa a las prácticas comerciales desleales, esperando que esta vez no suceda lo mismo que con la base CLAB.

4.6 En cuanto a la propuesta de definir interpretaciones «estándar» de la legislación comunitaria para uso de las «autoridades nacionales competentes», el CESE celebra la explicación dada por los representantes de la Comisión en las reuniones del Grupo de estudio de que tal iniciativa se dirige únicamente a las autoridades administrativas pero no a las judiciales, y no pone en entredicho la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento prejudicial para fijar la interpretación del derecho comunitario.

4.7 En el ámbito de la cooperación internacional con terceros Estados, la Comunicación no presenta datos concretos sobre lo que ya se ha realizado ni señala la estrategia que se propone para el futuro, en particular su ampliación a otros organismos y organizaciones internacionales de integración económica regional. Por consiguiente, el CESE manifiesta su preocupación en lo que se refiere a una fiscalización eficiente del cumplimiento del acervo comunitario por parte de los productos procedentes de terceros países, a la falta de visibilidad de esta fiscalización y a la transparencia de sus resultados.

4.8 Por último, el CESE manifiesta su preocupación en lo que se refiere a los medios financieros de que dispone la Comisión para llevar a cabo estas acciones, habida cuenta del escaso presupuesto disponible para la política de defensa de los consumidores, que tal vez resulte menoscabado en la nueva estructura funcional de la Comisión, que reparte estos asuntos en dos Direcciones Generales.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Mejorar el respeto de los derechos de propiedad intelectual en el mercado interior»

COM(2009) 467 final

(2011/C 18/19)

Ponente: **Daniel RETUREAU**

El 11 de septiembre de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Mejorar el respeto de los derechos de propiedad intelectual en el mercado interior»

COM(2009) 467 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El Comité lamenta que en las propuestas de la Comisión no se hayan podido tener en cuenta determinadas novedades, como son las ratificaciones de los «tratados sobre Internet» de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), es decir el Tratado de la OMPI sobre los derechos de autor (WCT) y el Tratado de la OMPI sobre interpretación, ejecución y fonogramas (WPPT), por parte de la Unión y de los Estados miembros.

1.2 Pide asimismo que se le informe de las negociaciones en curso sobre el ACTA (*Anti-counterfeiting trade agreement*, Acuerdo Comercial contra la Falsificación), y las diferencias con los tratados de la OMPI que acaban de ratificarse en lo que concierne especialmente a la parte «Internet» del ACTA, así como con la Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual, la llamada «Directiva sobre la falsificación»⁽¹⁾.

1.3 Con todo, habida cuenta de que la Comisión tiene previsto organizar próximamente una reunión entre las partes interesadas, el Comité confía en que ésta tenga lugar lo antes posible y, en cualquier caso, antes de que se tome una decisión final. También se debería invitar cuanto antes al Parlamento Europeo.

1.4 El Comité rechaza la adopción de cualquier régimen particular que se entrometa en la vida privada, tal como está contemplado por las legislaciones de varios Estados miembros, en lo que concierne al ejercicio de los derechos de autor en Internet, por lo que propone, en cambio, medidas activas de educación y formación destinadas a los consumidores y, en particular, los jóvenes.

1.5 El Comité apoya la propuesta principal de la Comisión, que consiste en constituir un observatorio europeo contra la falsificación y las copias ilícitas, que reuniría y divulgaría las informaciones útiles sobre las prácticas de los falsificadores y aportaría un apoyo específico a las PYME y PYMI, que a menudo son víctimas de falsificación, a fin de que puedan obtener una información más exhaustiva sobre sus derechos.

1.6 En opinión del Comité, la red de intercambio rápido de información que solicitaba el Consejo de Competitividad sobre la base del Sistema de Intercambio de Información del Mercado Interior (IMI) resultará muy útil, sobre todo, si los Estados miembros logran superar los problemas surgidos en materia de cooperación administrativa; ello dependerá también de la eficacia de los contactos nacionales. Además, la Comisión debería publicar regularmente un informe sobre los datos recabados por el observatorio, así como sobre su actuación.

1.7 La necesaria lucha contra la delincuencia organizada en el ámbito de la falsificación debería dar lugar a una cooperación reforzada entre los servicios aduaneros y los organismos judiciales y policiales, contando con la participación de EUROPOL a nivel de la UE. En opinión del Comité, es indispensable armonizar la legislación penal europea, siempre que se respete el principio de proporcionalidad entre los delitos y las penas, también en el caso de las copias ilícitas en Internet, que no deberían dar lugar a una legislación excesiva ni desproporcionada en el contexto de la lucha contra el copiado ilícito y la falsificación a nivel comercial.

1.8 El Comité considera, pues, oportuno apoyar las propuestas de la Comisión si bien critica la falta de transparencia por lo que respecta al ACTA y habida cuenta de las incertidumbres que han creado las declaraciones unilaterales de numerosos Estados miembros en la ratificación de los tratados de la OMPI en diciembre de 2009. Además, suscribe una posición europea que se mantenga dentro de los límites del acervo actual.

⁽¹⁾ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, DO L 157 de 30.4.2004, pp. 45-86.

1.9 El Comité propone, esencialmente en lo que se refiere a las obras huérfanas, un sistema armonizado de registro de los derechos de autor y derechos afines, que se actualice periódicamente, para que puedan encontrarse con facilidad los diferentes derechohabientes. Con este sistema, se podría precisar la naturaleza, el título de la obra y los diferentes titulares de derechos. Pide a la Comisión que estudie la viabilidad de esta propuesta.

1.10 El Comité insiste finalmente en la creación y la puesta en marcha efectiva, en todos los Estados miembros, de la patente de la Unión Europea, que será un medio de protección mucho más eficaz y menos oneroso para defender los derechos inmateriales de las PYME y PYMI.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 La Comisión hace hincapié en la necesidad de reforzar los derechos de propiedad intelectual (DPI) en la sociedad del conocimiento; la protección concedida a los DPI en la Unión y a nivel internacional (ADPIC ⁽²⁾, convenios sectoriales), debido al creciente valor que las empresas conceden a estos derechos, ya se trate de grandes empresas o PYME-PYMI, debe reforzarse; las nuevas empresas podrán así proteger sus bienes inmateriales y, sobre esta base, obtener capitales o contraer préstamos con el fin de emprender sus actividades.

2.2 La UE debe sostenerlas en el marco de una cultura de la propiedad intelectual (PI) que defienda el talento europeo y cree oportunidades tanto para las empresas como para la investigación universitaria y las empresas derivadas («spin-offs») existentes en torno a los campus universitarios ⁽³⁾.

2.3 El propio valor de los DPI los convierte en objetivo de falsificadores y piratas que recurren a distintos medios, entre los cuales figura Internet como herramienta mundial del mercado de bienes ilícitos, lo cual obstaculiza la innovación y amenaza el empleo, con graves consecuencias económicas para las empresas, especialmente en período de recesión económica.

2.4 El mercado de los productos ilícitos ha desbordado el del sector de los bienes «tradicionalmente» copiados o falsificados (películas, moda, música, programas informáticos, productos de lujo) para extenderse a nuevos bienes de consumo de masa: productos alimentarios, de higiene, recambios de automóviles, juguetes, equipos eléctricos y electrónicos, etc.

2.5 El ámbito de la salud también se ve afectado por los medicamentos falsos que pueden poner en peligro la salud de las personas.

2.6 Las consecuencias de la falsificación y del comercio de copias ilícitas son cada vez más preocupantes, tanto más cuanto que la delincuencia organizada está fuertemente implicada en la falsificación.

2.7 A este respecto, se estableció un marco reglamentario comunitario: la Directiva 2004/48/CE ⁽⁴⁾ relativa al respeto de los DPI; se armonizó el Derecho civil; se presentó ante el Consejo una propuesta relativa a medidas penales; el reglamento aduanero de la UE permite incautarse de copias ilícitas e imponer sanciones al comercio de las mismas, y la Comisión ha consultado asimismo a los Estados miembros con objeto de introducir mejoras.

2.8 La Comisión desea adoptar medidas complementarias no legislativas, de conformidad con la Resolución del Consejo de Competitividad del 25 de septiembre de 2008 y en el marco de un plan europeo global de lucha contra la falsificación.

2.9 Con arreglo a las conclusiones del grupo consultivo de expertos, entre las que se mencionaba, en particular, la situación de las PYME, la Comisión quiere aumentar el apoyo a la persecución de los infractores y tiene prevista una serie de proyectos para ayudar a las PYME a integrar los DPI en sus estrategias de innovación y gestión de los conocimientos.

2.10 A nivel mundial, la Comisión elabora una estrategia de protección respecto a terceros países (acuerdos UE-China contra la falsificación, por ejemplo, iniciativas en materia de control aduanero). Se ha puesto en marcha una ventanilla DPI-PYME-China.

2.11 Con vistas a una estrategia europea más participativa deberían consolidarse las asociaciones público-privadas (APP). A raíz de la conferencia de alto nivel celebrada en mayo de 2008, la Comisión publicó su estrategia europea en materia de derechos de propiedad industrial y el Consejo de Competitividad aprobó la resolución ya mencionada de lucha contra la falsificación y la piratería e invitó a la Comisión a reforzar la acción en las fronteras en cooperación con los Estados miembros.

2.12 No obstante, es especialmente difícil reunir la información sobre la naturaleza y el alcance de la falsificación y el comercio de copias ilícitas, y evaluar su impacto real en nuestra economía. Resulta difícil recopilar y sintetizar los datos que proporcionan los distintos organismos nacionales, aparte de la información recogida por la Comisión, sobre las incautaciones en las fronteras, que en cualquier caso sólo ofrecen una imagen muy parcial de la realidad. La base de datos fuente debería ampliarse para evaluar de manera profunda las consecuencias tanto globales como locales de las actividades ilegales relacionadas con la falsificación y para comprender por qué determinados productos o sectores y determinadas regiones son especialmente vulnerables. Ello permitiría elaborar programas de acción más enfocados a objetivos específicos.

2.13 El Consejo de Competitividad recomendó que se creara un observatorio europeo de la falsificación y la piratería con el fin de obtener un conocimiento más preciso de estos fenómenos. En la actualidad la Comisión está poniendo en marcha dicho observatorio para reunir todas las informaciones posibles referentes a la violación de los DPI, pero considera que debería desempeñar un papel más amplio, convirtiéndose en una plataforma a partir de la cual los representantes de las autoridades nacionales competentes y los interesados puedan intercambiar información y experiencias sobre buenas prácticas, con objeto de desarrollar estrategias conjuntas de lucha contra la falsificación y la piratería y formular recomendaciones a los responsables políticos.

⁽²⁾ Acuerdos internacionales sobre los aspectos de propiedad intelectual que afectan al comercio, incluido el comercio de productos falsificados (ADPIC).

⁽³⁾ Véanse los dictámenes INT/325 en el DO C 256 de 27.10.2007, p. 17; INT/448 en el DO C 218 de 11.9.2009, p. 8; INT/461 en el DO C 306/2009, p.13 e INT/486 (pendiente de publicación).

⁽⁴⁾ DO L 157 de 30.4.2004, p. 45 (dictamen CESE en el DO C 32 de 5.2.2004, p. 15).

2.14 Para que el Observatorio se convierta en un instrumento esencial, deberá ser un espacio en el que colaboren estrechamente la Comisión, los Estados miembros y el sector privado, y fomentar una asociación con las organizaciones de consumidores para elaborar recomendaciones prácticas y sensibilizar a los consumidores. Un informe público anual permitirá que los ciudadanos comprendan los problemas y las vías de solución.

2.15 A continuación, la Comisión detalla el papel del observatorio para realizar los objetivos antes descritos.

2.16 El observatorio se convertiría en una plataforma al servicio de todas las partes interesadas, con un representante por país y un amplio espectro de organismos europeos y nacionales. Se invitaría a participar en él a los sectores más afectados y experimentados y a los consumidores, así como a una representación de las PYME.

2.17 La defensa coherente de los DPI exige una verdadera cooperación administrativa, reforzada y aumentada en el ámbito de la falsificación y de la piratería, una verdadera cooperación para la puesta en marcha de un mercado interior sin fronteras. Para ello, es necesario crear una red eficaz de puntos de contacto en toda la UE.

2.18 En el plano interno, es también necesaria una mejor coordinación contra la falsificación. A este respecto, deberían nombrarse coordinadores nacionales con un mandato preciso.

2.19 Resultaría igualmente útil fomentar la transparencia de las estructuras nacionales a nivel transfronterizo para favorecer la actuación de las empresas afectadas. Asimismo, las oficinas nacionales de propiedad industrial e intelectual no sólo están llamadas a desempeñar un papel informativo, sino también a asumir nuevas funciones como la sensibilización o la prestación de una asistencia específica a las PYME, mediante una colaboración con la Oficina Europea de Patentes (OEP), las oficinas nacionales y la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI) en lo que se refiere a las marcas.

2.20 El Consejo de Competitividad también instó a la Comisión a crear una red transfronteriza de intercambio rápido de información esencial, sirviéndose de los puntos de contacto nacionales y de las modernas herramientas creadas para ello. Además, todas las agencias competentes y todas las oficinas nacionales de propiedad intelectual deberán tener acceso a una red electrónica rápida y eficaz de intercambio de información sobre violaciones de los DPI.

2.21 La Comisión está examinando una interfaz que permitiría aprovechar la red existente del Sistema de Intercambio de Información del Mercado Interior (IMI) para que la información esencial pueda circular fácilmente.

2.22 La Comisión enumera todas las consecuencias graves de las violaciones de los DPI con el fin de animar a los titulares de estos derechos y demás interesados del circuito comercial a aunar esfuerzos para combatir la falsificación y la piratería en aras del interés común. Para ello, se podría estudiar la posibilidad

de celebrar acuerdos voluntarios que permitan actuar sobre el terreno contra la falsificación y la piratería, y encontrar soluciones tecnológicas de detección de productos falsificados; tales acuerdos podrían prever la participación de países no pertenecientes a la Unión Europea. Huelga decir que los medios utilizados deberán mantenerse en el marco estricto de la legalidad.

2.23 El comercio de productos falsificados en Internet plantea problemas específicos y la Comisión ha puesto en marcha un diálogo estructurado con las partes interesadas. Ciertamente, Internet ofrece a falsificadores y piratas una flexibilidad particular que les permite operar a escala mundial y eludir la legislación local. Las reuniones en curso, que van a continuar, tienen por objeto desarrollar procedimientos concretos para la retirada de los productos falsificados de los sitios Web de venta mediante acuerdos voluntarios; en ausencia de acuerdo entre los titulares de marca y las empresas de Internet, la Comisión se verá obligada a estudiar la adopción de soluciones legislativas, especialmente en el contexto de la Directiva relativa al respeto de los DPI.

3. Observaciones del Comité

3.1 La propuesta de la Comisión se centra en la protección de los DPI de las PYME europeas. El Comité considera que, en efecto, necesitan una ayuda específica que les permita hacer valer sus derechos conforme a las disposiciones legislativas en vigor y la Directiva 2004/48/CE. Sin embargo, en ausencia de disposiciones penales, sería conveniente que los Estados miembros estudiaran una solución equilibrada y proporcionada. El Comité espera que una solución basada en el Tratado FUE ⁽⁵⁾ ayude a reforzar la posición de los titulares de derechos inmatrimoniales.

3.2 El observatorio propuesto debería contribuir a la lucha contra todas las formas de violación de los DPI, independientemente del tamaño de la empresa y poniendo el acento en las necesidades concretas de las PYME-PYMI.

3.3 Algunas propuestas, como los acuerdos voluntarios, ya se están elaborando, mientras que otras siguen en fase de proyecto. La Comunicación no subraya los obstáculos que deben superarse en determinados ámbitos como la cooperación administrativa, que al parecer no funciona de manera satisfactoria en muchos casos.

3.4 Se ha de tener en cuenta un nuevo elemento en lo que se refiere al copiado ilegal y la falsificación a través de Internet: en diciembre pasado, la Unión Europea y los Estados miembros ratificaron los «tratados sobre Internet» de la OMPI, con lo cual quedaría unificado, en principio, el Derecho de la UE en la materia, si bien diferentes declaraciones realizadas a nivel nacional, con motivo de la ratificación, podrían poner en peligro la adopción de un planteamiento unificado en la UE. Estos tratados exigen luchar contra las copias y falsificaciones con fines comerciales, tal como lo hace la Directiva 2004/48/CE sobre los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información.

⁽⁵⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3.5 Pero al mismo tiempo, han tenido lugar «negociaciones secretas» entre los EE.UU., la UE y algunos países «escogidos» con vistas a la firma de un tratado internacional en contra de la falsificación, el ACTA, que desde el punto de vista estadounidense, debería ser muy parecido al Digital Millennium Copyright Act (DMCA). Según ha reconocido el negociador estadounidense, este secretismo tiene por objeto impedir una protesta general de la sociedad civil en los EE.UU. y en Europa. Los consumidores europeos cuyas organizaciones se han visto excluidas de la negociación y las empresas europeas denuncian estos procedimientos opacos⁽⁶⁾ y antidemocráticos que podrían, con el argumento de la lucha contra la falsificación a través de Internet (que constituye uno de los capítulos del proyecto de tratado), instaurar un verdadero control policial –también por parte de servicios de vigilancia privados– del conjunto de los intercambios y comunicaciones por Internet. Además, según algunas fuentes, desaparecería la distinción entre comercio de productos falsificados y copia privada. Urge insuflar un aire de transparencia en estas negociaciones y permitir a la sociedad civil que exprese su punto de vista, poniéndola en pie de igualdad con los grupos de presión de los productores norteamericanos, que disfrutan de un acceso permanente a las negociaciones.

3.6 El CESE también desea ser informado y expresar su parecer acerca de las discusiones y las propuestas que se encuentran actualmente sobre la mesa. Sería lamentable que las disposiciones cuestionadas del DMCA estadounidense se vieran incorporadas a un tratado internacional, que entraría en conflicto con los tratados de la OMPI y generaría aún más confusión en lo relativo a los derechos de autor y derechos afines a nivel europeo e internacional. En cualquier caso, la posición de la UE debería mantenerse dentro de los límites del acervo actual.

3.7 El Comité estima que el régimen de derechos de autor en Internet no debería ni ofrecer a los titulares de derechos la posibilidad de controlar el uso de la tecnología –como tienden a hacer actualmente las legislaciones nacionales anteriormente mencionadas–, ni tolerarles ninguna ingerencia en las comunicaciones privadas. La excesiva duración de la protección (de 50 a 75 años después del fallecimiento del autor, o 75 años para las personas jurídicas) y los derechos exorbitantes que se conceden a las multinacionales del sector del ocio con el fin de controlar los medios, no sólo representarían un obstáculo claro a la innovación y a los avances tecnológicos, sino que impedirían la creación de un entorno abierto a la competencia; el objetivo de la protección consiste en garantizar a los autores e intérpretes una retribución equitativa y no una posición ven-

tajosa acompañada de un derecho de ingerencia para los distribuidores (los «grandes»).

3.8 El Comité aboga por una unificación de los derechos de autor sobre su base tradicional, sin un régimen demasiado punitivo para Internet.

3.9 El Comité sugiere la inscripción obligatoria, por ejemplo en caso de crearse un derecho de autor europeo, en un registro armonizado de derechos de autor y derechos afines –previo pago de un canon mínimo destinado a cubrir únicamente los gastos de inscripción–, que se renovaría, por ejemplo, cada diez o veinte años, con el fin de dar a conocer tanto los nombres como las direcciones de los titulares de derechos. Un instrumento de estas características, al que se podría acceder libremente y que se actualizaría regularmente, favorecería la reutilización de las obras huérfanas y su comercialización en otros soportes o en lenguas diferentes de la original, por cualquier empresa interesada que desee utilizar comercialmente una obra y obtener más fácilmente los permisos y autorizaciones necesarias.

3.10 De este modo, también se podrán salvaguardar obras (películas, cintas magnéticas, etc.), sobre todo cuando los soportes sean frágiles. A menudo, las obras se pierden, no llegan a reeditarse o reutilizarse y algunos soportes, como las películas antiguas, corren el riesgo de desaparecer definitivamente.

3.11 Los derechos de autor poseen la particularidad de que no precisan inscripción ni canon, a diferencia de las patentes o de otros derechos de propiedad industrial; se distinguen además por la duración, que en muchos aspectos es excesiva si tenemos en cuenta las necesidades de innovación y de intercambio de conocimientos de la sociedad de la información y la economía del conocimiento. El Comité propone que se establezca un registro de los derechos de autor y derechos afines en el que se precise la naturaleza y el título de la obra, el derecho de autor y otros derechos sobre la obra, el nombre y la dirección de los titulares de derechos, si es posible renovados cada diez o veinte años mediante el pago de un canon mínimo que se limite al coste efectivo del registro. De este modo, quien desee utilizar comercialmente una obra podrá obtener más fácilmente los permisos y autorizaciones necesarias. Estos derechos se confunden, a menudo, con los derechos de propiedad, pero deben entenderse como un monopolio temporal de explotación y un derecho exclusivo de concesión de las licencias de explotación de las obras protegidas durante el período que dure esta protección.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Declaración sobre el ACTA, Consumidores Europeos, Diálogo transatlántico (véase el sitio Web de la Organización europea de consumidores – BEUC).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en el programa conjunto de investigación y desarrollo sobre el Mar Báltico (BONUS-169), emprendido por varios Estados miembros»

COM(2009) 610 final — 2009/0169 (COD)

(2011/C 18/20)

Ponente general: **Daniel RETUREAU**

El 12 de noviembre de 2009, el Consejo decidió, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 169 y 172, segundo párrafo del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en el Programa Conjunto de Investigación y Desarrollo sobre el Mar Báltico (BONUS-169), emprendido por varios Estados miembros»

COM(2009) 610 final – 2009/0169 (COD).

El 15 de diciembre de 2009, la Mesa del Comité 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 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido, de conformidad con el artículo 57 de su Reglamento Interno, nombrar ponente general a Daniel RETUREAU, y ha aprobado por 140 votos a favor, 4 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Mar Báltico afronta toda una serie de grandes retos: está afectado por el cambio climático y la contaminación debida a las actividades humanas, al mismo tiempo que es una zona estratégica de actividad económica y social por la naturaleza y el número de empleos que dependen de él. Su preservación resulta esencial para las generaciones actuales y futuras, y su gestión debe hacerse de manera concertada entre todos los Estados y poblaciones de su cuenca.

1.2 Pero no se ha especificado que el consorcio BONUS vaya a integrar debidamente a los interlocutores sociales nacionales y europeos de estos sectores en los procedimientos de consulta de las partes interesadas. El Comité insiste en que su participación debe confirmarse claramente.

1.3 Es necesario que el sistema de gobernanza de estas Plataformas de Consulta y del Foro de Investigación Sectorial integre a los agentes de la sociedad civil, en particular los interlocutores sociales europeos y nacionales, y que los proyectos de IDT del programa BONUS-169 en el sector de la investigación en ciencias sociales procedan a investigaciones-acción en las que se integre la lógica de los agentes implicados en el proceso de gestión del empleo y las competencias en los sectores afectados por el programa.

1.4 Los EIDS (estudios de impacto sobre el desarrollo sostenible) podrían ser un instrumento útil y eficaz de ayuda para decidir sobre la selección y ejecución de proyectos de IDT en el marco del programa BONUS-169 que tengan en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, permitiendo la participa-

ción de una muestra representativa de agentes de la sociedad civil, a la altura de los retos asociados a estas tres dimensiones.

1.5 Sin embargo, cabe observar que la evaluación de impacto llevada a cabo en el marco del programa BONUS-169 presenta deficiencias, en particular por lo que respecta a la toma en consideración de la dimensión social y el empleo, tanto más cuanto que los agentes de la sociedad civil (y en particular las organizaciones sindicales y los interlocutores sociales europeos) no participaron en el proceso de elaboración del programa.

1.6 La participación de los agentes de la sociedad civil puede organizarse mediante, como mínimo, dos tipos de medidas:

- a) la mejora de la difusión de la información, su recogida y el tratamiento dado a las contribuciones de los agentes de la sociedad civil de los países afectados por el programa BONUS-169, así como la mejora de los mecanismos para dar a conocer las reacciones a estas aportaciones. Para ello, es necesario garantizar la transparencia en materia de reconocimiento y utilización de las contribuciones de todos los agentes de la sociedad civil interesados, incluidos los interlocutores sociales europeos, y prever un intercambio de información adecuado;
- b) integrar el contenido de las cuestiones planteadas por todos los agentes de la sociedad civil implicados, incluidos los interlocutores sociales europeos, en los debates y análisis. El desafío consistiría en proponer un proceso que repercuta de manera clara en la elaboración y la puesta en práctica del programa BONUS-169, y que tenga en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible (medioambiental, social y económico).

1.7 El Comité reafirma su respaldo al programa y a sus modalidades de financiación, destinadas a aportar nuevos recursos dedicados específicamente a BONUS-169 y no solo a asignarle medios ya existentes, salvo en caso de que se tratara de instrumentos de investigación particularmente apropiados a los objetivos que se desean alcanzar, que se orientarían totalmente a este programa durante un período determinado y con un presupuesto limitado.

1.8 La investigación sobre el Mar Báltico se justifica por el hecho de que está rodeado de un número significativo de países afectados por la intensa contaminación que se ha ido acumulando durante la era industrial y que prosigue en la actualidad, lo que lo convierte en uno de los grandes espacios acuáticos más contaminados del mundo, hasta el punto de constituir una amenaza para numerosas actividades industriales y artesanales, ya que la mayoría de la población y de estas actividades se sitúa en la franja costera. El Comité considera que todos los países interesados, incluida, si resulta necesario, la Federación de Rusia, deberían participar en la investigación y contribuir a ella, en función de sus posibilidades y teniendo en cuenta la situación real de los países poco poblados y los terceros países.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 El Séptimo Programa Marco de la Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2006, para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración fija las orientaciones regionales para el periodo 2007-2013 en torno a cuatro grandes tipos de actividades: «Cooperación», «Ideas», «Personas» y «Capacidades».

2.2 La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de octubre de 2009, relativa a la participación de la Comunidad en el Programa Conjunto de Investigación y Desarrollo sobre el Mar Báltico (BONUS-169) emprendido por varios Estados miembros, aplica este marco a las problemáticas del Mar Báltico y fija los objetivos y los detalles de la financiación de la puesta en práctica del proyecto.

2.3 A fin de alcanzar sus objetivos, BONUS-169 se ejecutará en dos fases distintas:

- a) una fase estratégica inicial de dos años, durante la cual se crearán plataformas de consulta adecuadas para una participación activa de los interesados, se preparará un Programa de Investigación Estratégica, y se ampliarán y desarrollarán de manera más detallada normas concretas de ejecución;
- b) una fase de ejecución de un mínimo de cinco años, durante la cual se lanzará un mínimo de tres convocatorias conjuntas para financiar proyectos BONUS-169 con una orientación estratégica que traten concretamente los objetivos de la iniciativa.

2.4 Los temas procederán del Programa de Investigación Estratégica de BONUS-169, respetarán, en la mayor medida posible, la hoja de ruta establecida y cubrirán la investigación, el desarrollo tecnológico y las actividades de formación y/o difusión.

2.5 Una de las primeras fases del proyecto BONUS-169 fue llevar a cabo una amplia consulta pública. Se publicó una página Internet a tal fin, se realizaron análisis de impacto y se consultó a las ONG. Estas consultas eran necesarias y deben continuar en la fase de puesta en práctica de los proyectos. Los agentes de la sociedad civil arriba mencionados deben participar en el control de la gestión de los fondos y en la evolución de los proyectos, para que estos se lleven a cabo efectivamente con el objetivo de invertir «más y mejor en conocimientos que fomenten el crecimiento y el empleo» ⁽¹⁾, como defiende la Estrategia de Lisboa revisada. El artículo 5 de la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de octubre de 2009 precisa que la AEIE BONUS, encargada de la gestión de BONUS-169, debe rendir cuentas a la Comisión, que representa a la Comunidad. Según el artículo 13, la Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de las conclusiones de la evaluación de las actividades de BONUS-169. Por consiguiente, el CESE solo puede ejercer un control a posteriori y no dispone de instrumentos para expresar su opinión sobre la evolución de los proyectos BONUS-169.

2.6 El punto 1 del anexo I fija los objetivos de BONUS-169. Aun cuando la letra d) mencione el establecimiento de «plataformas de consulta a los interesados adecuadas, en las que estén representados todos los sectores pertinentes», ninguno de los objetivos hace alusión a los fines socioeconómicos del proyecto, ni a su importancia para la evolución del empleo en la cuenca del Mar Báltico.

2.7 El anexo II resulta esencial, pues establece los órganos de gestión del proyecto BONUS-169. El punto 4 fija la creación de un Consejo Asesor compuesto por científicos de renombre internacional y representantes de los sectores interesados y la sociedad civil con intereses en estos sectores. Es en este marco en el que los representantes de los trabajadores y los empresarios, las ONG y las asociaciones tendrán un derecho de supervisión y control y podrán hacer propuestas sobre el proyecto BONUS-169.

2.8 El programa se inscribe en una perspectiva a largo plazo, que puede aplicarse también a la puesta en marcha de acciones conjuntas.

2.9 El considerando (12) de la Decisión señala que la iniciativa BONUS-169 «afecta transversalmente a diversos programas comunitarios de investigación conexos referentes a un conjunto de actividades humanas con efectos acumulativos en el ecosistema, como son la pesca, la acuicultura, la agricultura, las infraestructuras, el transporte, y la formación y la movilidad de los investigadores, así como algunas cuestiones socioeconómicas».

2.10 La articulación del programa en dos fases debe «asegurar el aprovechamiento de los resultados y su incorporación a la gestión de políticas y recursos en toda una amplia gama de sectores económicos».

⁽¹⁾ COM(2009) 610 final.

2.11 Cabe también preguntarse si la evaluación de impacto evoca las repercusiones económicas y sociales en su análisis de las posibles consecuencias económicas, medioambientales y sociales (punto 5 de la evaluación, que no obstante resulta particularmente limitado por lo que respecta a los aspectos sociales y medioambientales). Algunas opciones permitirían apoyar a otros sectores económicos (infraestructuras marítimas, sector minero, parques eólicos, transportes, pesca, empresas petrolíferas, de gas o de telecomunicaciones) a adoptar comportamientos más adaptados a la protección del medio ambiente y los ecosistemas. Esta parte del análisis resulta totalmente insuficiente (necesita ser desarrollado), pero indica claramente la orientación general sobre la que se basará la fase estratégica del programa.

2.12 Los tres proyectos que serán seleccionados y puestos en práctica por la AEIE BONUS deberán tener en cuenta los retos sociales y humanos que plantea el cambio climático en las zonas costeras del Mar Báltico. En efecto, el cambio climático podría provocar desplazamientos de población que tendrían consecuencias sociales y una incidencia sobre el empleo que conviene anticipar, como se señala en el dictamen de iniciativa del CESE sobre «El desarrollo sostenible de las zonas costeras» de 13 de octubre de 2009. Las normativas laborales de algunos sectores, como la pesca y el transporte marítimo, podrían evolucionar. La Comisión Europea debe tener en cuenta estos factores y destinar un capítulo aparte, en la evaluación y la orientación de los proyectos, a la formación y la reconversión, con la ayuda de los agentes de la sociedad civil y del CESE.

2.13 La UE tratará directamente con la AEIE BONUS (Red de Organizaciones Bálticas para la Financiación de la Ciencia con sede en Helsinki (Finlandia)), que es la estructura de ejecución especializada del programa BONUS-169 y se encargará de asignar la contribución comunitaria y las contribuciones pecuniarias de los Estados miembros, así como de administrarlas, supervisarlas e informar sobre su utilización.

2.14 La iniciativa BONUS-169 será gestionada por la AEIE BONUS a través de su secretaría. La AEIE BONUS creará las siguientes estructuras para la gestión de BONUS-169: Comité Director, secretaría, Consejo Asesor, Foro de Investigación Sectorial y Foro de Coordinadores de Proyectos.

2.14.1 El Consejo Asesor asistirá al Comité Directivo y a la secretaría y estará compuesto por científicos de renombre internacional, representantes de los interesados, incluidos sectores como, por ejemplo, el turismo, las energías renovables, la pesca y la acuicultura, el transporte marítimo, la biotecnología y el suministro de tecnología. También estarán representadas las organizaciones de la industria y la sociedad civil con intereses en estos sectores, y otros programas integrados de investigación sobre el Báltico y otros mares regionales europeos.

2.14.2 El Consejo Asesor prestará asesoramiento independiente, dará orientaciones y hará recomendaciones sobre problemas científicos y políticos relacionados con BONUS-169. Entre estas tareas se incluye el asesoramiento sobre los objetivos, las prioridades y la dirección de BONUS-169, las maneras de mejorar el rendimiento de BONUS-169, así como su presentación, la calidad de los resultados de la investigación, la crea-

ción de capacidad, la formación de redes y la utilidad del trabajo realizado para alcanzar los objetivos de BONUS-169. También asistirá en el uso y la difusión de los resultados de esta iniciativa.

2.14.3 Además, el Consejo Asesor de BONUS desempeñó un papel fundamental en la preparación del Plan Científico y la Estrategia de Ejecución, que comprende un amplio espectro de interesados como Helcom, ICES, DG MARE, WWF, y la Asociación de Agricultores Finlandeses.

2.15 El Programa resumido de Investigación de BONUS-169 presentado a la DG de Investigación en junio de 2009 se basa en gran medida en el trabajo y las consultas efectuadas para la iniciativa BONUS-169 original.

2.16 Está previsto que durante la fase estratégica del Programa se lleve a cabo un plan de consulta amplio y de orientación estratégica dirigido a los interesados de otros sectores pertinentes, como la agricultura, la pesca, la acuicultura, el transporte y la gestión de las aguas.

2.17 Las Plataformas de Consulta a los Interesados

2.17.1 Basándose en un amplio análisis de los principales interesados en BONUS-169 de ámbito local, nacional, regional y europeo, se crearán mecanismos y Plataformas de Consulta de los Interesados destinadas a reforzar e institucionalizar la participación de los interesados de todos los sectores pertinentes con el fin de detectar carencias críticas, establecer prioridades en los temas de investigación y reforzar la asimilación de los resultados obtenidos. En estos mecanismos participarán científicos, incluidos los que trabajen en otras ciencias naturales no marinas de interés y en ciencias económicas y sociales, a fin de asegurar la necesaria multidisciplinariedad en la elaboración del Programa de Investigación Estratégica, de su visión estratégica y de sus prioridades de investigación.

2.17.2 Como organismo permanente de apoyo al programa, se creará un Foro de Investigación Sectorial (es decir, un organismo compuesto por representantes de los ministerios y otros agentes que intervengan en la investigación y la gobernanza en la región del Báltico), que se encargará de discutir la planificación del programa, los resultados y las necesidades de investigación emergentes desde la perspectiva de la toma de decisiones. Este foro facilitará y propiciará la integración panbáltica de la investigación, incluidos el uso y la planificación conjuntos de las infraestructuras, prestará asistencia a la hora de destacar las necesidades de investigación, fomentará la utilización de los resultados de la investigación y facilitará la integración de la financiación en este campo.

2.18 Los retos de los estudios de impacto sobre el desarrollo sostenible (EIDS)

2.18.1 Los estudios de impacto sobre el desarrollo sostenible (EIDS o SIA en inglés) son un instrumento político fundamental para medir las consecuencias de políticas y medidas sobre los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, social y medioambiental).

2.18.2 La Comisión Europea ha llevado a cabo y ha utilizado estos EIDS en el marco de la negociación de acuerdos comerciales (y también, de manera menos formal, en el marco de las negociaciones para la adopción del Reglamento REACH y las directivas del paquete «Energía-Clima»). Representan un punto de referencia esencial para la consulta y para recoger las posturas y exigencias de los agentes de la sociedad civil.

2.18.3 Se ha establecido un conjunto de indicadores de apoyo a los EIDS:

- indicadores del Banco Mundial y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU (CDS) para el pilar económico;
- indicadores de la CDS (Comisión sobre el Desarrollo Sostenible) y de la OIT para el pilar social, que abarca el trabajo digno;
- e indicadores del PNUMA, de la Agencia Europea del Medio Ambiente y de la CDS para el pilar medioambiental.

2.18.4 Una Comunicación de la Comisión Europea ^(?) sobre las evaluaciones de impacto sobre el desarrollo sostenible introdujo un marco completo para las evaluaciones de impacto en todos los ámbitos de acción de la Comisión Europea, particularmente las negociaciones y los acuerdos comerciales. En marzo de 2006, una guía metodológica elaborada por la DG de Comercio Exterior formalizó las evaluaciones de impacto dedicadas a las negociaciones y la celebración de acuerdos comerciales entre la Unión Europea y terceros países.

2.18.5 Estas evaluaciones pueden utilizarse con un enfoque de consulta a los agentes de la sociedad civil significativos y representativos.

3. Observaciones generales

3.1 En 2009, el CESE estimó necesario simplificar el modelo de gobernanza previsto. También proponía, en su dictamen exploratorio sobre el tema «Cooperación macrorregional – Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» ⁽³⁾, establecer un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico, de carácter consultivo, para facilitar el debate público y contribuir a sensibilizar a la opinión sobre la puesta en práctica de esta Estrategia.

3.2 En un proceso de gobernanza global macrorregional, es esencial tener una buena comunicación sobre los proyectos y llevar a cabo evaluaciones de sus repercusiones para los ciudadanos y el empleo. Es esencial vincular, mediante la creación de redes transfronterizas, a las organizaciones homólogas de diferentes Estados, como sindicatos, asociaciones de consumidores y organizaciones locales y voluntarias para constituir una sociedad civil competente en lo referente a las problemáticas socioeconómicas del Mar Báltico. Los beneficiarios de los resultados de

los proyectos de investigación deben ser la población y los trabajadores. Es esencial anticipar las necesidades futuras en formación, sobre todo a la vista de los cambios que afrontará la región en un futuro próximo como consecuencia de la situación actual de los recursos y el cambio climático.

3.3 El punto 2.2.2 de la Comunicación, que se refiere a las partes interesadas, no precisa su naturaleza, excepto cuando se hace hincapié en la participación de los investigadores. Este punto debería mencionar la importancia de la sociedad civil en la puesta en marcha de estas plataformas de consulta, incluido el útil papel de los interlocutores sociales europeos del CESE y de los comités europeos de diálogo social sectorial afectados por el programa BONUS-169.

3.4 La utilidad del papel de los interlocutores sociales europeos debería reconocerse en el sistema de gobernanza del programa BONUS-169.

3.5 Para aprovechar al máximo el papel de los interlocutores sociales y civiles, sería útil incluir, en los trabajos de las plataformas de consulta, programas de formación de sus representantes, con cargo a una partida presupuestaria.

4. Observaciones complementarias

4.1 Se trata de un programa para impulsar la investigación sobre la descontaminación del Mar Báltico y mejorar la coordinación internacional de los investigadores.

4.2 Por tanto, parece claro que este programa de investigación tendrá implicaciones muy directas para:

- el tejido económico e industrial de la cuenca del Mar Báltico;
- las transformaciones sectoriales (intra- e intersectoriales);
- los tipos de empleo y las competencias requeridas correspondientes, y probablemente la necesidad, a medio plazo, de que algunos trabajadores cambien de empleo o deban asumir modificaciones importantes.

4.3 El CESE formula las propuestas siguientes, que cumplen dos objetivos:

- que el programa BONUS-169 tenga en cuenta las repercusiones sociales y profesionales, la necesidad de nuevas competencias y la caducidad de otras competencias utilizadas actualmente; que, en la medida de lo posible, estas repercusiones se anticipen (previsión y acciones para reorientar a determinados grupos hacia nuevas profesiones);
- que las medidas para fomentar los efectos positivos y atenuar los negativos se establezcan de manera concertada con los representantes de la sociedad civil.

^(?) COM(2002) 276 final.

⁽³⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 6.

4.4 Para cumplir estos dos objetivos, se formula una doble propuesta:

- a. integrar plenamente a los representantes económicos y sociales, y
- b. realizar la evaluación de impacto sobre el modelo de los EIDS (incluso aportando algunas mejoras), y no sobre el modelo de los análisis de impacto internos utilizados en la Comisión.

4.4.1 Integrar plenamente a los representantes económicos y sociales (a)

- integrar a los interlocutores sociales europeos y nacionales de los «países participantes», como se señalaba más arriba, en el foro de investigación sectorial;
- aportar asimismo precisiones sobre los mecanismos de consulta de la Plataforma de Consulta de las Partes Interesadas: si se trata simplemente de una red a través de Internet o de una información periódica, no dará ningún resultado:
 - la multiplicidad de voces genera cacofonía, es necesario organizar esta voz «social»;
 - se puede proponer que se forme un grupo de trabajo restringido al nivel de los interlocutores sociales y económicos que trabaje de manera concertada y común y aporte una voz común complementaria a la de los investigadores;
 - se puede ir todavía más lejos y proponer que este grupo de trabajo sea un referente para la elaboración del estudio de impacto (participación en el comité directivo del estudio) y presente un dictamen consultivo a la Comisión Europea. Asimismo, el estudio de impacto debe

difundirse mediante presentaciones públicas en los «países participantes».

4.4.2 Realizar la evaluación de impacto sobre el modelo de los EIDS (b), y no sobre el modelo de los análisis de impacto internos utilizados en la Comisión.

- sugerir que el estudio de impacto sea efectivamente un estudio de impacto sobre el desarrollo sostenible e integre los elementos sociales, económicos y medioambientales;
- en particular, no olvidar la integración de aquellos elementos relacionados con los ajustes económicos e industriales, así como la evolución en términos de empleo. por ejemplo, el estudio podría incorporar elementos como:
 - una cartografía de las profesiones ejercidas en la cuenca;
 - la identificación de las profesiones en peligro (que podrían desaparecer) y aquellas con un fuerte potencial de desarrollo, en función de las diferentes agendas de investigación;
 - la identificación de las capacidades por lo que se refiere a la evolución de las competencias: niveles de conocimiento, posibilidades de adaptación a nuevos conocimientos o prácticas, existencia de sectores locales de aprendizaje o formación;
 - la integración de los empleos vinculados a una industria reorientada y prospectiva.
- Estos elementos constituyen la preparación de una GPEC territorial⁽⁴⁾, y no pueden establecerse en «círculos restringidos», entre investigadores.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁴⁾ La gestión de previsión de empleos y competencias permite anticipar mejor la adaptación de las competencias al empleo, un mejor control de las consecuencias de los cambios tecnológicos y económicos, una mejor síntesis entre factores de competitividad, la organización cualificativa y el desarrollo de las competencias de los trabajadores, una mejor gestión de las carreras, una reducción de los riesgos y costes asociados a los desequilibrios y una mejor selección y programación de las medidas de ajuste necesarias (versión francesa de wikipedia).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010)»

COM(2010) 12 — 2010/0004 (COD)

(2011/C 18/21)

Ponente general: **Michael SMYTH**

El 19 de febrero de 2010 y el 18 de febrero de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010)»

COM(2010) 12 - 2010/0004 (COD).

El 16 de febrero de 2010, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 29 de abril de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a **Michael Smyth** y ha aprobado por 103 votos a favor, 1 voto en contra y tres abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE señala que la propuesta de Reglamento de la Comisión que rige las contribuciones de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (período 2007 a 2010) se basa ahora en los artículos 175 y 352 (1) del TFUE, ateniéndose así a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2009 sobre el asunto C-166/07.

1.2 El CESE aprueba la mencionada propuesta.

2. Razones y recomendaciones

2.1 El Fondo Internacional para Irlanda (en lo sucesivo, IFI) fue creado en 1986 por los gobiernos del Reino Unido e Irlanda

con objeto de *«fomentar el progreso social y económico y alentar la reconciliación entre nacionalistas y unionistas en la isla de Irlanda»*. La Unión Europea ha sido uno de los principales donantes, junto con los EE.UU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, de los 849 millones de euros con los que se han subvencionado más de 5 700 proyectos en Irlanda del Norte y los condados fronterizos de Irlanda durante más de veinte años.

2.2 El CESE, en su dictamen de iniciativa sobre **«El papel de la UE en el proceso de paz de Irlanda del Norte»** ⁽¹⁾, subrayó ya la importancia del IFI y está de acuerdo en que se rectifique rápidamente el fundamento jurídico para las contribuciones financieras de la UE al IFI durante el período 2007-2010 a la vista de la sentencia del TJUE sobre el asunto C-166/07.

Bruselas, 29 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 100, punto 6.4.8.

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2011/C 18/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y por la que se modifican las Directivas 2004/39/CE y 2009/.../CE COM(2009) 207 <i>final</i> — 2009/0064 (COD) ...	90
2011/C 18/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Vigesimoquinto Informe Anual de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario (2007)» COM(2008) 777 <i>final</i>	95
2011/C 18/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del acervo en materia de consumidores» COM(2009) 330 <i>final</i>	100
2011/C 18/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Mejorar el respeto de los derechos de propiedad intelectual en el mercado interior» COM(2009) 467 <i>final</i>	105
2011/C 18/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la participación de la Comunidad en el programa conjunto de investigación y desarrollo sobre el Mar Báltico (BONUS-169), emprendido por varios Estados miembros» COM(2009) 610 <i>final</i> — 2009/0169 (COD)	109
2011/C 18/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las contribuciones financieras de la Unión Europea al Fondo Internacional para Irlanda (2007-2010)» COM(2010) 12 — 2010/0004 (COD)	114



Precio de suscripción 2011 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 100 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	770 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

