

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 161



Edición  
en lengua española

### Comunicaciones e informaciones

56° año  
6 de junio de 2013

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>488ª sesión plenaria de los días 20 y 21 de marzo de 2013</b>		
2013/C 161/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Explorar las necesidades y los métodos de participación y compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética» (Dictamen exploratorio) .....	1
2013/C 161/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Situación al ciudadano en el centro del mercado interior digital inclusivo: plan de acción para un éxito garantizado» (Dictamen de iniciativa) .....	8
2013/C 161/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo» (Dictamen de iniciativa) .....	14
2013/C 161/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior y las ayudas estatales de finalidad regional» (Dictamen de iniciativa) .....	20
2013/C 161/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de empleo a través del aprendizaje profesional y la formación profesional permanente: el papel de las empresas en la educación en la UE» (Dictamen de iniciativa) .....	27
2013/C 161/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Participación e implicación de los trabajadores como elementos clave de buena gobernanza empresarial y soluciones equilibradas para salir de la crisis» (Dictamen de iniciativa) .....	35

**ES**

Precio:  
4 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2013/C 161/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social en los países de la Asociación Oriental» .....	40
2013/C 161/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de la sociedad civil a una estrategia de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos» (Dictamen de iniciativa) .....	46

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### **488ª sesión plenaria de los días 20 y 21 de marzo de 2013**

2013/C 161/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión — Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [COM(2012) 287 <i>final</i> ] .....	52
2013/C 161/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 723/2009 del Consejo, relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC) [COM(2012) 682 <i>final</i> — 2012/0321 (NLE)] .....	58
2013/C 161/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE» [COM(2012) 698 <i>final</i> ] .....	60
2013/C 161/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020 [COM(2012) 782 <i>final</i> — 2012/0364 (COD)] .....	64
2013/C 161/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Promover el empleo juvenil» [COM(2012) 727 <i>final</i> ] .....	67
2013/C 161/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a los recursos genéticos y a la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión [COM(2012) 576 <i>final</i> — 2012/0278 (COD)] .....	73



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

488ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE MARZO DE 2013

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Explorar las necesidades y los métodos de participación y compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética» (Dictamen exploratorio)**

(2013/C 161/01)

Ponente: **Sr. ADAMS**

El 13 de noviembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

*Explorar las necesidades y los métodos de participación y compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética*

(dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Introducción y recomendaciones

1.1 La Comisión Europea ha acogido positivamente la propuesta del Comité Económico y Social Europeo de **explorar la posibilidad de instaurar un diálogo de la sociedad civil europea sobre cuestiones energéticas**. La participación, comprensión y aceptación por parte de los ciudadanos de los distintos cambios que sufrirá de manera inexorable nuestro sistema energético durante las próximas décadas es absolutamente esencial. A este respecto, el diálogo con la sociedad civil es fundamental y los miembros del CESE y las organizaciones a las que representan, que son el reflejo de la sociedad europea, se hallan en una situación óptima para llegar a los ciudadanos y las partes interesadas de los Estados miembros y establecer un programa exhaustivo que integre la democracia participativa y genere acciones concretas.

1.2 A raíz de la consulta previa a los Estados miembros, entes regionales y locales, organizaciones representativas de los interlocutores sociales, ONG, sector energético y asociaciones próximas a los ciudadanos, el Comité Económico y Social Europeo recomienda avanzar con las propuestas que figuran en la sección 7 del presente dictamen.

## 1.3 En resumen:

- el CESE asumirá el liderazgo para establecer un **diálogo europeo sobre la energía**, es decir un debate coordinado, multilateral y orientado a la acción, entablado dentro de los Estados miembros y entre todos ellos;
- el programa, que será ambicioso y profesional, estará patrocinado y financiado por partes interesadas en la cadena energética, mantendrá vínculos con iniciativas existentes y se verá reconocido como «marca social» fiable, adaptada a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos;
- el diálogo europeo sobre la energía será sinónimo de información fiable sobre la energía y facilitará un «espacio de negociación» en el que se puedan debatir las cuestiones relativas a la aplicación, teniendo como telón de fondo, entre otras consideraciones políticas, el impacto y la aceptación social, la estrategia en materia de inversión y recursos;

- los principales indicadores del éxito del programa serán su adopción en los Estados miembros, su influencia mensurable en la elaboración de políticas sobre cualquier tipo de energía y el reconocimiento de su papel en el fomento de la convergencia a nivel europeo, todo en estrecha relación con el marco de actuación energético y climático post-2020;
- el CESE recomienda, por tanto, prestar un apoyo político y administrativo decidido al diálogo europeo de la energía propuesto, ajustando el enfoque interno de la Comisión Europea e insistiendo en el diálogo y el debate;
- el CESE recomienda brindar apoyo financiero para apoyar la labor del diálogo europeo de la energía durante el próximo periodo de programación financiera de la UE (2014-2020).

## 2. Contexto

2.1 La eficiencia energética es fundamental si se quieren alcanzar los objetivos hipocarbónicos establecidos para 2050, cualquiera que sea la combinación energética específica que se escoja. Si los Estados miembros desean mantener opciones abiertas y flexibles en su combinación energética, es igualmente esencial que inviertan cuanto antes en un mercado interior modernizado, revalorizado y bien conectado. Estas consideraciones, junto con la evolución hacia un mayor empleo de la electricidad, son los elementos menos controvertidos de la política energética de la UE. En cambio, siguen pendientes cuestiones relacionadas con los costes, la financiación, el ritmo de aplicación y el impacto. Mientras tanto, las cuestiones que plantean la combinación del abastecimiento energético o la manera de lograr la eficiencia energética y el nivel de inversión necesario son objeto de cada vez más atención en los Estados miembros. Aunque es probable que el desarrollo de un enfoque europeo dé lugar a una reducción de los costes y a un abastecimiento más seguro en comparación con los sistemas nacionales difusos y unilaterales, el debate público sigue muy centrado en el aumento continuo de los precios al consumo y en el creciente impacto de la infraestructura y de los métodos de producción. Puede que algún Estado miembro organice un debate nacional sobre determinados aspectos de la transición energética, pero lo más probable es que este tipo de debate no se produzca espontáneamente, por lo que será necesario fomentarlo.

2.2 Dado que los valores europeos sobre las «perspectivas energéticas» están cambiando y que las medidas políticas correspondientes se emprenderán principalmente a nivel europeo, **los órganos de la UE deben contribuir a instaurar la confianza** en las relaciones que mantienen los agentes de la sociedad civil interesados por las cuestiones energéticas, formal o informalmente establecidos, con los responsables políticos, o bien éstos entre sí, mediante el fomento de la participación ciudadana en un diálogo estructurado. Al añadir este elemento, se da un paso importante puesto que se hace una distinción entre aquello que es posible técnica y económicamente y lo que las partes interesadas consideran viable y socialmente aceptable. Ello facilitará, además, un ejemplo práctico de democracia participativa sobre una cuestión que concierne a todo el mundo.

2.3 El presente dictamen exploratorio sobre las necesidades y los métodos de la participación y el compromiso de los ciudadanos en el ámbito de la política energética pone de relieve **la manera de enmarcar y desarrollar un diálogo de carácter**

**amplio e incluyente** en el punto de confluencia entre las esferas europea, nacional y local. Además, este diálogo debería indicar qué iniciativas concretas pueden emprender los ciudadanos y estimular acciones y respuestas innovadoras de los proveedores y las autoridades.

## 3. Marco político

3.1 El marco de la política energética de la UE está diseñado para **reforzar y mantener la seguridad, la competitividad y la sostenibilidad de la energía**. El objetivo de reducir antes de 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero -en al menos un 80 % respecto de los niveles de 1990- se mantiene como una meta cuantitativa firme pero aún no jurídicamente vinculante. No obstante, siguen sin resolverse para después de 2020 otros aspectos de la sostenibilidad como, por ejemplo, la proporción de energías renovables en la combinación energética. De igual modo, parece poco probable una cuantificación del nivel aceptable de dependencia energética o del diferencial entre los precios de la energía respecto de nuestros principales competidores mundiales. De alguna manera, la política de la UE tiene que adaptarse a estas incertidumbres. En efecto, la historia reciente indica que la volatilidad de los precios mundiales de la energía y el impacto de acontecimientos imprevistos requieren una política energética que sea a la vez flexible y capaz de afrontar circunstancias externas complejas.

3.2 La elaboración de la política de la UE en materia de **transición energética a menudo acusa la falta de una verdadera apropiación de la cuestión por los Estados miembros**. Además, no incluye a los ciudadanos puesto que no se les explican los posibles compromisos y preferencias. El enfoque consistente en formular hipótesis, desarrollado en la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, es una manera inteligente de abordar una situación cambiante. No obstante, el empleo de esta técnica para preparar el terreno con vistas al establecimiento de una política choca con esta falta de implicación de los Estados miembros y con las dudas de una opinión pública generalmente poco informada o interesada en la mayoría de las cuestiones energéticas, salvo en lo que respecta a los precios y, en algunos países, la seguridad del abastecimiento. La mayor parte de los documentos políticos a nivel de la UE están destinados a los Estados miembros y a las principales partes interesadas institucionales o industriales, y a veces no logran conectar con los ciudadanos ni evocar sus preocupaciones. Parte del proceso de participación y compromiso de los ciudadanos propuesto en este dictamen consiste necesariamente en «traducir» los complejos conceptos energéticos. El papel que desempeñarán los conocimientos, opiniones y valores de los ciudadanos será un factor determinante para ayudar a todas las partes interesadas a realizar las reevaluaciones, ajustes y adaptaciones que se imponen en un mundo incierto. A los tres pilares de la política energética –seguridad de abastecimiento, competitividad y sostenibilidad– se debería añadir un cuarto, a saber, la participación.

3.3 Esto no será fácil. Hasta ahora, conciliar la solidaridad y cooperación de la UE con el derecho de los Estados miembros a determinar su estrategia energética ha generado **políticas y mensajes confusos**, especialmente desde el punto de vista de los ciudadanos, y por tanto profundos malentendidos.

3.4 Una de las maneras de colmar esta brecha y de aportar claridad consiste en **lograr que los ciudadanos se comprometan a nivel nacional y, a continuación, establecer políticas**

**energéticas nacionales en una perspectiva europea más amplia** (las iniciativas nacionales que se están desarrollando, como el «*Débat national sur la transition énergétique*» en Francia, la «*Energiewende*» en Alemania y el Foro español sobre la combinación energética, se verían todas beneficiadas por una mejor conexión con la dimensión europea). Los líderes nacionales necesitan un mandato democrático y un electorado que no solo esté informado sobre esta cuestión fundamental, sino que esté dispuesto a emprender junto con sus representantes políticos lo que será un arduo camino. A falta de un debate público abierto e incluyente sobre un futuro energético paneuropeo basado en la cooperación, persistirá la idea de que solo son socialmente aceptables los planteamientos nacionales. Esta preeminencia nacional ha llevado ya a algunas partes interesadas a afirmar que la política energética de la UE no es coherente ni creíble. Esta falta de claridad limita la capacidad de establecer una política energética hipocarbónica coherente para contrarrestar la presión del cambio climático, pese a que ya es urgente.

3.5 En toda Europa, los ciudadanos han expresado su descontento con el funcionamiento del mercado de la energía (véase el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo - [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/editions/docs/8th\\_edition\\_scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/8th_edition_scoreboard_en.pdf)). Hacer oídos sordos a sus protestas socavaría los esfuerzos adicionales para desarrollar iniciativas europeas conjuntas sobre la transición energética. **Los ciudadanos deben asociarse más eficientemente a la orientación estratégica de las grandes decisiones políticas – más allá de su papel de consumidores de energía – ya que preparar la transición energética trasciende las importantes cuestiones de mercado.** En muchos Estados miembros crece la misma insatisfacción respecto del proceso político o «la política». En la esfera crítica de la UE, «la política» no existe o no es eficaz, de manera que la dimensión europea a menudo se plasma en debates nacionales descoordinados sobre política energética. Para que esta situación evolucione, será necesario un esfuerzo conjunto por parte de los ciudadanos, las partes interesadas y los responsables políticos para asumir la responsabilidad conjunta de nuestro futuro energético colectivo.

3.6 Aunque muchas iniciativas locales, regionales y nacionales en curso cuentan con la participación de los ciudadanos, en varios aspectos de la planificación energética existe una verdadera necesidad de canalizar y centrar la participación, los conocimientos técnicos y la capacidad existentes de los ciudadanos. Por el momento, no existe un marco adecuado para que los ciudadanos, las partes interesadas y las organizaciones de la sociedad civil dialoguen sobre las diferentes maneras de obtener, transferir y emplear la energía. Se necesita urgentemente este diálogo para fundamentar la política de la UE y trasladar la dimensión europea a los debates nacionales. **Un programa de amplio alcance, ambicioso y coordinado de participación y compromiso de los ciudadanos** estimulará un debate con conocimiento de causa, que eleve el nivel de los intercambios y la comprensión y aporte a los responsables políticos (quienes a su vez deberán escuchar y responder) mayor confianza para seguir adelante. Para determinar las condiciones y las iniciativas necesarias para este programa, el presente dictamen exploratorio se basa en un estudio preparatorio encargado por el CESE y publicado en diciembre de 2012 titulado «Futuras hipótesis de combinación energética nacional: Los procesos de participación pública en la UE y fuera de ella» que se puede consultar en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-futures-civil-society-publications>.

#### 4. Reforzar y basarse en los mecanismos de participación existentes

4.1 Desde 1997, se ha creado una serie de foros para debatir sobre cuestiones técnicas, normativas, de consumo o políticas. Se trata de tres foros normativos (Foro de Florencia sobre electricidad, Foro de Madrid sobre gas, Foro de los Ciudadanos y la Energía de Londres ) así como el Foro de Berlín sobre combustibles fósiles, el Foro de Bucarest sobre energía sostenible y el Foro europeo sobre energía nuclear. Si bien todos ellos tienen por objeto mejorar el funcionamiento del mercado interior de la energía, ninguno tiene un alcance tan amplio como el del diálogo sobre la energía propuesto en este dictamen. De acuerdo con su nombre, el Foro de los ciudadanos sobre la energía pretende crear mercados minoristas competitivos, energéticamente eficientes y equitativos para los consumidores, por lo que brinda una plataforma para avanzar en las cuestiones relacionadas con la capacitación y los intereses de los consumidores en materia normativa. Estos foros tienen cierta influencia en el diálogo sobre la energía. Además, se acogería muy favorablemente su mayor integración mediante la creación de una plataforma o de un órgano específico de coordinación. En efecto, tal órgano podría también representar los intereses en materia de energía de la Comisión Europea en la estructura del ambicioso diálogo europeo sobre la energía descrito a continuación.

4.2 También existe la posibilidad de incluir a países terceros vecinos, en particular los que ya forman parte de la Comunidad de la Energía en el sentido de lo propuesto en la Comunicación sobre «La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestras fronteras» [COM(2011) 539].

4.3 Como órgano consultivo de las instituciones europeas, cuya misión fundamental consiste en fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proyecto europeo, **el CESE está bien situado para ayudar a estructurar y planificar la contribución de la sociedad civil al proceso de formulación de políticas.** El Comité ha emitido dictámenes sobre el conjunto de los principales actos legislativos y las políticas energéticas de la UE. Además, ha organizado un amplio programa de conferencias destinadas a la sociedad civil sobre cuestiones energéticas, en la que han participado partes interesadas en cuestiones energéticas de todos los niveles mediante visitas sobre el terreno en los Estados miembros. Su posición fundamental sobre la necesidad de una **Comunidad Europea de la Energía y el carácter esencial de un diálogo social** que la sustente ha quedado plasmada en la declaración que realizó conjuntamente con *Notre Europe – Jacques Delors Institute* en enero de 2012 (disponible solo en inglés: <http://www.eesc.europa.eu/eec>).

4.4 La confianza es la clave para construir un diálogo productivo. La confianza en y entre las partes interesadas no puede darse por hecha, sino más bien todo lo contrario. Por tanto, uno de los objetivos del diálogo es **instaurar la confianza entre los participantes.** Para ello, si quiere desempeñar un papel decisivo en este proceso, el Comité Económico y Social Europeo debe ser abierto y fiable, y mantener una posición ecuánime.

4.5 **Las actitudes en cuanto a la energía en los Estados miembros están ancladas en los valores sociales.** A nivel

individual, abarcan la seguridad, la pobreza energética y el acceso de los grupos vulnerables a un abastecimiento asequible. A nivel nacional son motivo de preocupación la dependencia energética y la exposición a una influencia externa. Por consiguiente, el debate debe incluir una fuerte dimensión ética y económica, como se reconoce en el dictamen del Grupo Europeo sobre la ética en la combinación energética en Europa, aprobado en enero de 2013. Ello debe considerarse un instrumento esencial del debate. Dicho Grupo solicita un marco ético para el empleo de las distintas fuentes de energía y para el proceso decisorio sobre la combinación energética, y aboga por una participación de la sociedad civil basada en la democracia y la transparencia. Es preciso seguir trabajando para aplicar estos conceptos a nivel de los Estados miembros y uno de los cometidos del CESE será identificar las sensibilidades nacionales y proponer vías de convergencia y colaboración.

4.6 Por ejemplo, un elemento integrante de un enfoque global socialmente aceptable y ético en materia de energía en el que debería basarse la política de la UE es el concepto de no perjudicar a los «sin voz» del planeta, que están expuestos a las repercusiones de la carrera por obtener recursos energéticos.

4.7 La participación efectiva funciona mejor cuando **las redes oficiosas de organizaciones informales de la sociedad civil están habilitadas para interactuar con redes más formales**. La innovación basada en la participación puede ser un instrumento poderoso para concertar o alcanzar objetivos estratégicos nacionales, regionales, municipales y locales, con un coste más bajo para el erario público y con menos trámites burocráticos que en los procesos tradicionales. Actualmente, existen pocos mecanismos para integrar, a nivel municipal, nacional o paneuropeo, la participación en la determinación de las «perspectivas energéticas». No obstante, iniciativas como el Pacto de los Alcaldes, que aboga por una mayor eficiencia energética y el empleo de más energías renovables, dan una idea de lo que se puede hacer. Todavía no se ha establecido dentro de los Estados miembros ni entre ellos un vínculo entre esta participación y la política y las estructuras de toma de decisiones.

## 5. Lograr la participación y el compromiso de los ciudadanos: un diálogo europeo sobre la energía

5.1 El referido proceso se ha denominado provisionalmente **diálogo europeo sobre la energía**. No obstante, para hacer hincapié en la necesidad de dar pasos concretos también se podría denominar, entre otros títulos, «acción europea sobre la energía». Este diálogo no debería solapar la labor de los organismos existentes sino, por el contrario, **basarse en las iniciativas en curso y completarlas mediante la participación de las partes interesadas y de los ciudadanos**. Un objetivo importante será mejorar la elaboración de las políticas mediante la organización de encuentros, facilitar información adecuada, fomentar la apropiación e impulsar la legitimación, así como apoyar las decisiones políticas adoptadas a nivel nacional y europeo. En principio, deberá abarcar todas las cuestiones energéticas, incluidas la infraestructura, las fuentes y los recursos energéticos, los mercados, las cuestiones relativas a los consumidores, los aspectos tecnológicos, políticos y medioambientales, etc.

5.2 El diálogo europeo sobre la energía deberá abordar **las necesidades y preocupaciones de las partes interesadas formales y no formales**. Se trata de las agrupaciones que forman parte en la cadena de abastecimiento de energía, así como los inversores, consumidores, reguladores y legisladores. En el marco de las prioridades establecidas a nivel nacional, europeo y mundial, también hay que tener en cuenta como categoría de parte interesada a representantes de cuestiones intergeneracionales, en particular las referidas al empleo y agotamiento de los recursos, al control de la contaminación y al cambio climático.

5.3 Cabe señalar que el diálogo europeo sobre la energía no intervendría en la aplicación operativa o técnica, si bien tendría por **cometido facilitar un «espacio de negociación»** en el que se puedan debatir las cuestiones relativas a la aplicación, teniendo como telón de fondo, entre otras consideraciones políticas, el impacto y la aceptación social, y la estrategia en materia de inversión y de recursos. No obstante, habrá que establecer un vínculo con iniciativas muy concretas que los ciudadanos puedan emprender como el empleo de sistemas de medición inteligente o la eficiencia energética. La teoría, la formación y la acción concreta deben ir de la mano.

## 6. Poner en práctica el diálogo europeo sobre la energía

6.1 En una primera fase, los objetivos serían:

- identificar y otorgar prioridad a las acciones que puedan informar y capacitar a la sociedad civil sobre cuestiones energéticas;
- identificar a las partes interesadas, incluidos los particulares o las empresas consumidores de energía, los operadores energéticos, los trabajadores, los sindicatos y otros grupos de interés, a través de sus intereses, nivel de conocimientos y recursos disponibles;
- estructurar las cuestiones fundamentales de manera que los conocimientos y la experiencia cotidianos y la pericia profesional puedan interactuar y completarse mutuamente;
- desarrollar un formato de «intercambios» flexible que se pueda adaptar a todos los Estados miembros y que acerque a los ciudadanos al proceso decisorio.

6.2 **La mejora de los mecanismos de consulta y participación** es esencial para el éxito de la transición energética. Un diálogo con conocimiento de causa, estructurado, incluyente y responsable a nivel de la UE también es necesario para garantizar que el proceso de elaboración y aplicación de la política sea estratégico, coherente e integrador, de manera que se considere creíble y eficiente.

6.3 En última instancia, el compromiso ciudadano debe contribuir a sentar las bases de una transición basada en el conocimiento, participativa y eficiente, hacia un sistema energético hipocarbónico de aquí a 2050. Podría **reforzar la legitimidad de la acción de la UE sobre cuestiones energéticas, permitiendo al mismo tiempo a los ciudadanos expresar sus opiniones y preferencias a nivel nacional y paneuropeo**.

6.4 Se debería preguntar a cada grupo de partes interesadas identificado, sobre una base recíproca:

- qué expectativa tiene cada uno al participar en el diálogo y
- cuál debería ser su contribución al diálogo.

6.5 Para que el diálogo sea un éxito a largo plazo, **el proceso debe orientarse a comprender y responder a las preocupaciones, los conocimientos y los valores de la sociedad civil a nivel de los Estados miembros y paneuropeo.** Es probable que la respuesta requiera que las partes interesadas desarrollen entre sí:

- estrategias que aporten lo que necesitan las partes interesadas y, en su caso, un nivel concertado de ajuste y compromiso;
- un procedimiento para desarrollar estas estrategias y
- la capacidad necesaria para sustentar este proceso.

6.6 Para que este diálogo cumpla su cometido, habrá que plantear una serie de preguntas básicas:

- estrategias: ¿qué estrategias hay que establecer para facilitar la participación de las partes interesadas del sector de la energía y de la sociedad civil?
- procesos: ¿qué procesos críticos habrá que establecer o rediseñar para ejecutar estas estrategias?
- capacidades: ¿qué capacidades se requieren en el marco del diálogo para gestionar y seguir desarrollando estos procesos?
- contribución de las partes interesadas del sector de la energía y de la sociedad civil: ¿qué contribución podría esperar el diálogo por parte de sus partes interesadas y ciudadanos para desarrollar, mantener y reforzar estas capacidades?

## 7. Etapas y recomendaciones prácticas

7.1 Se ha propuesto que antes de 2016 las partes interesadas del sector de la energía, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil entablen el diálogo europeo sobre la energía en forma de intercambios multilaterales coordinadas en todos los Estados miembros. Habida cuenta del alcance, de la escala y de la urgencia de la cuestión, el proceso de participación de las partes interesadas del sector de la energía y de los ciudadanos que se propone debe ser ambicioso, contar con recursos suficientes y ser efectivo. Debería seguir el enfoque táctico descrito en la sección 6 del presente dictamen. Tiene que **instaurar la confianza entre los participantes y adquirir una reputación de diálogo abierto** en el que los numerosos puntos de vista que se expresen puedan progresivamente conciliarse o aceptarse. Debería plantearse como:

- paneuropeo, en el sentido de una confluencia e integración a nivel de la UE;

— nacional, ya que se entablará en distintos entornos culturales y energéticos nuevos; y

— multinivel dentro de cada país, mediante la integración de las esferas nacional, regional, municipal y local, así como el reconocimiento del papel esencial que desempeña el ciudadano y consumidor para influir en la política;

— orientado hacia la acción, de manera que todos los participantes se pregunten unos a otros: «¿qué medidas hay que tomar para garantizar un futuro energético mejor?»

7.2 El diálogo europeo sobre la energía no sustituye, sino refuerza, el debate que debe entablarse en las instituciones de representación democrática, **al combinar los conocimientos, la experiencia y la comprensión de la vida cotidiana con información técnica y especializada.** A este respecto, la democracia participativa actúa como complemento necesario de la democracia representativa.

7.3 El CESE podría desarrollar un programa de tres años de duración que responda y combine las iniciativas nacionales y que, eventualmente, desemboque en un diálogo europeo sobre la energía independiente. Este proceso incluirá:

— investigación – retomar y desarrollar los estudios existentes sobre la participación y el compromiso de los ciudadanos, así como las complejas cuestiones energéticas subyacentes sobre las cuales los ciudadanos necesitan aclaraciones;

— desarrollo de alianzas con todas las partes interesadas (Estados miembros y presidencias rotatorias de la UE, organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros, industria, sindicatos, fundaciones, instituciones académicas, etc.) para establecer una sólida base de recursos que esté a la altura de los objetivos del programa;

— un gran acto de inauguración que ponga de relieve los programas piloto o de demostración dinámicos en cinco Estados miembros como máximo, consistentes en instaurar diálogos nacionales, cada uno de los cuales se pondrá en marcha en 2014 mediante un acto nacional;

— establecer vínculos entre el diálogo europeo sobre la energía y los foros existentes, siempre que sea posible y oportuno, incluidas la Comunidad de la Energía (de Europa Sudoriental) y la Asociación Oriental;

— organización de una presentación y un debate dedicados al diálogo europeo sobre la energía en el marco del Foro de los ciudadanos sobre la energía de noviembre de 2013 y, en su caso, en otros foros o actos sobre la energía;

— seguimiento del desarrollo del diálogo por el Grupo de Estudio Permanente del CESE «Hacia una Comunidad Europea de la Energía» y creación de un grupo director representativo.

7.4 Para estructurar el diálogo ciudadano, resultan útiles las herramientas de apoyo a la decisión, especialmente al explorar las cuestiones de tipo «qué sucedería si» y las opciones de compromiso, los riesgos y las consecuencias subsiguientes. Entre los instrumentos específicos figuran: establecimiento y modelización de hipótesis, análisis participativos multicriterio, técnicas de realidad virtual (incluida la visualización 3D y cartografía mediante sistemas de información geográfica), el análisis del ciclo de vida y la evaluación medioambiental cuantitativa. De entre estas herramientas, la elaboración de hipótesis ha demostrado ser la manera más accesible e interactiva para que **los ciudadanos comprendan la envergadura del reto, exploren y prueben las soluciones que prefieran** y las lleven a la práctica. En su Hoja de Ruta de la Energía para 2050, la Comisión Europea elaboró hipótesis para informar mejor y hacer que los ciudadanos participen en la elección de las distintas opciones políticas.

7.5 Para que el debate sobre la energía deje de ser marginal y se generalice, tenemos que debatir en cafés, clubs, cocinas y aulas. Necesitamos algo más que técnicas de participación sofisticadas. Las exposiciones y actos de envergadura, la participación de la comunidad científica y el interés de los medios de comunicación nacionales también aportarán su piedra al edificio. Para ello, se requiere una planificación profesional y consagrar el diálogo como «marca social» europea que recabará reconocimiento y confianza.

7.6 Un diálogo sobre las perspectivas energéticas requerirá procesos de gobernanza claros, transparentes y fiables. El organismo organizador, que se prevé independiente de cualquier parte interesada, institución o grupo de interés existente, deberá contar con la confianza de todos los participantes, ser considerado fiable y solvente, y basarse en un conjunto concertado de principios sociales y éticos que reflejen los valores comunes.

7.7 El papel del CESE es decisivo. Preparará el camino para que el diálogo europeo sobre la energía deje de ser una teoría para hacerse realidad. Desde esta fase inicial de planificación y diálogo entre las partes interesadas y, a continuación, como parte integrante del grupo encargado de las tareas fundamentales de puesta en marcha del proyecto, el CESE mantendrá su apoyo al diálogo europeo sobre la energía y actuará como catalizador para movilizar los recursos sustanciales que deberán utilizarse.

7.8 Las principales tareas que se encomendarán al diálogo europeo sobre la energía son las siguientes:

- establecer un marco común para los diálogos sobre la energía;
- crear una «marca social» europea para el diálogo y los mecanismos de autorización y gobernanza correspondientes;
- desarrollar de común acuerdo una «biblioteca» de conocimientos sobre cuestiones prácticas en materia de energía;
- organizar un foro para entablar un debate abierto sobre política energética entre los Estados miembros y a nivel de la UE;
- proporcionar financiación o apoyo esencial a las iniciativas nacionales y regionales;
- emprender o encargar estudios para colmar las lagunas de conocimiento;

- recopilar las directrices sobre cuestiones actuales o previsibles en materia de energía que tengan en cuenta aspectos sociales, medioambientales, éticos y económicos;

- colaborar con organizaciones nacionales y regionales;

- impulsar una red de organizaciones en cada Estado miembro.

7.9 El diálogo europeo sobre la energía también puede equipararse a un ejercicio práctico de democracia participativa, a gran escala, en el que se interactúa realmente con la democracia representativa sobre una cuestión esencial para todos. La subsidiariedad, aplicada a través de un marco establecido mediante franquicia o autorización, servirá de principio organizativo, es decir, el diálogo europeo sobre la energía retomará y desarrollará lo ya existente. En su fase de puesta en marcha, el diálogo europeo sobre la energía desarrollará, mediante la participación incluyente de los ciudadanos y de las partes interesadas, procesos concertados de diálogo que podrán reproducirse a nivel nacional, regional y local. De esta manera, podrán aprovecharse los recursos, conocimientos y competencias de las múltiples organizaciones que ya se dedican a cuestiones de energía. Se trata, por ejemplo, de las autoridades municipales y reguladoras, las empresas eléctricas y el mundo de los negocios en general, los sindicatos, las ONG y las organizaciones de consumidores, así como las instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones). El objetivo es facilitar un «espacio de negociación» en el que se puedan debatir las cuestiones relativas a la aplicación, teniendo como telón de fondo, entre otras consideraciones políticas, el impacto y la aceptación social, la estrategia en materia de inversión y recursos. Para ello, será necesario presentar de manera coherente información objetiva y permitir que, sobre la base de esta información y de la propia experiencia de los ciudadanos, se pueda explorar el grado de convergencia posible sobre cuestiones energéticas «estructuradas».

7.10 Para este diálogo es esencial establecer un conjunto de principios comunes. El reto consiste en transformar una serie de compromisos «universales» que reconocen y sostienen el valor de nuestra humanidad compartida en algo que sirva de base a la política y acción en materia de energía. Este tipo de compromiso ya se ha visto consagrado en el Tratado de la Unión Europea, que confirma la adhesión de los Estados miembros a los derechos humanos y sociales fundamentales. Esta solidaridad entre las naciones y los pueblos, que es uno de los principios fundadores de la UE, tiene, en el plano ético, un ámbito de aplicación mundial, en el cual la política europea de la energía también tiene que ser relevante.

7.11 Los cuatro principios éticos que sugiere el Grupo europeo dedicado a las cuestiones éticas en la ciencia y las nuevas tecnologías (siglas en inglés: EGE) en su informe ([http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/publications/opinions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/publications/opinions/index_en.htm) –acceso a la energía, sostenibilidad, seguridad y protección— solapan claramente los tres pilares de la política europea de la energía y deben analizarse en detalle. En su informe, el EGE también insiste en que la participación es el núcleo mismo de la justicia social y política y confirma el enfoque de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 afirmando que implicar a los ciudadanos es esencial (punto 3.4).



7.12 El desarrollo de un enfoque de participación ciudadana basada en principios es una condición indispensable para poner en marcha el diálogo sobre la energía y se considera como una de las tareas que el CESE puede ayudar a emprender. Se proponen cinco preguntas, con carácter indicativo, como contribución a esta tarea:

- ¿cómo garantizar que todos, particulares o empresas, pueden asumir el coste de la energía que necesitan?
- ¿su producción y consumo de energía tienen en cuenta las necesidades de las generaciones futuras y las consecuencias para éstas?
- ¿hemos evaluado y sopesado todos los riesgos a corto y medio plazo que plantean la producción y el consumo de energía?

— ¿estamos seguros de que nuestro abastecimiento energético es a la vez lo bastante estable y seguro, habida cuenta de su carácter esencial?

— ¿Qué **podemos** hacer respecto de estas cuestiones?

7.13 Para que los mercados del sector de la energía puedan ir más allá del corto plazo, se necesita mayor seguridad y una cooperación más efectiva. El *statu quo* no permitirá introducir suficientes cambios al ritmo y según la envergadura necesarios para alcanzar los objetivos políticos. Además, los ciudadanos, el sector de la energía y los poderes públicos tendrán todos que asumir sus responsabilidades para realizar la transición hacia economías hipocarbónicas. Precisamente, el diálogo europeo sobre la energía permitirá instaurar la confianza, asociar a los ciudadanos a nivel nacional y, a continuación, establecer políticas nacionales de energía con una perspectiva europea más amplia.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Situación al ciudadano en el centro del mercado interior digital inclusivo: plan de acción para un éxito garantizado» (Dictamen de iniciativa)**

(2013/C 161/02)

Ponente: **Anna Maria DARMANIN**

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

*Situación al ciudadano en el centro del mercado interior digital inclusivo: plan de acción para un éxito garantizado*

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488<sup>o</sup> pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 69 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El mercado interior digital tiene un gran potencial para promover el crecimiento, el empleo y la prosperidad en general. No obstante, aún hay ciudadanos excluidos de las ventajas que ofrece esta oportunidad. Los motivos de esa exclusión son sociológicos, culturales y legislativos. El CESE ha detectado una serie de retos y barreras que actualmente impiden que el ciudadano se sitúe realmente en el centro del mercado interior digital, a saber:

- a) problemas de infraestructura;
- b) un marco jurídico confuso;
- c) una mala definición de los derechos de los ciudadanos;
- d) la aplicación parcial de los sistemas de resolución de quejas, tanto a título individual como colectivo;
- e) discrepancias en el entorno de consumo en los distintos Estados miembros;
- f) la ciberseguridad;
- g) la aplicación parcial de la contratación pública electrónica y las firmas electrónicas;
- h) la falta de aplicación de los servicios de administración electrónica, y
- i) la aplicación en el mercado interior.

1.2 El CESE, por tanto, sugiere que se tomen una serie de medidas para alcanzar plenamente el objetivo de situar al ciudadano en el centro del mercado interior digital, en concreto:

- a) acceso libre y universal;
- b) internet abierta y neutralidad en la red;
- c) prevención de abusos;

- d) normalización de las TIC;
- e) interoperabilidad e interconectividad;
- f) computación en nube;
- g) control de los precios, es decir, tarifas mínimas;
- h) educación y formación;
- i) protección contra el ciberfraude y los ciberdelitos (por ejemplo, la piratería y la falsificación);
- j) seguridad (incluida la protección de datos y la privacidad, la protección de los menores, de las personas mayores y de las personas con discapacidad);
- k) una carta de los derechos digitales <sup>(1)</sup>;
- l) aplicación de la Directiva sobre los derechos de los consumidores al contenido digital;
- m) revisión de la legislación relativa al comercio electrónico, los pagos electrónicos, la telefonía móvil, etc.;
- n) revisión de la política de radiodifusión;
- o) campañas de información;
- p) participación de la sociedad civil en todos los niveles de toma de decisiones;
- q) publicación de una guía de la UE sobre los servicios digitales.

<sup>(1)</sup> La Comisión Europea acaba de publicar una recopilación de los derechos que actualmente existen en distintos textos jurídicos de la UE: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/code-eu-online-rights>.

## 2. Situar al ciudadano en el centro del mercado interior digital: el ciudadano como agente económico, social y político en consonancia con las cuatro libertades fundamentales del mercado interior

2.1 **Capacitar a los ciudadanos como agentes económicos:** la revolución digital se ha llevado por delante algunos puestos de trabajo. Sin embargo, McKinsey <sup>(2)</sup> afirma que, por cada puesto perdido, se han creado 2,6. Esto es algo a lo que la sociedad tiene que adaptarse, y actualmente tiene la capacidad de hacerlo. Hay determinados puestos de trabajo que desaparecerán, por lo que la perspectiva de las generaciones más jóvenes es diferente: deberán considerar la revolución digital como una fuente de empleo. Iniciativas como el programa «MIT Scratch» crean un valor añadido que refleja el propio valor. Otro ejemplo es el laboratorio de la NASA «Skunk Works», que creó el entorno adecuado para la creatividad tras el final del programa «Shuttle».

2.2 **Capacitar a los ciudadanos como interlocutores políticos:** las personas tienen que tener libertad para comunicar sus ideas, tarea que internet facilita enormemente aunque, a pesar de estar enganchadas a internet, las generaciones más jóvenes viajan más. Internet fomenta el deseo de interactuar con los demás. La tecnología digital ha creado una nueva libertad de movimiento.

2.2.1 Existen ejemplos concretos, tanto en Europa como fuera de ella, de ciudadanos que se movilizan para expresar su opinión y cambiar las políticas de forma democrática. Está claro que, a nivel político, debería prestarse más atención a la voz de los ciudadanos. El proceso democrático también tiene que adaptarse a la digitalización.

2.3 **El ciudadano como interlocutor social:** la capacitación digital no consiste simplemente en aprender a utilizar internet, sino en explotar la red en beneficio de una comunidad social y del desarrollo personal. Por ello, las comunidades tienen que explotar más el potencial de la red. Sin embargo, es imprescindible que se respete plenamente la elección personal de cada uno de utilizar o no internet.

2.4 Tal y como se destacó en las resoluciones del Parlamento Europeo sobre «la culminación del Mercado Único Digital» <sup>(3)</sup> y «el mercado único para los europeos» <sup>(4)</sup>, existen una serie de deficiencias que impiden que se pueda garantizar que los ciudadanos realmente estén en el centro del mercado interior. Estas deficiencias, que no solo son legislativas sino también sociológicas, hacen que sigan existiendo obstáculos que impiden que los consumidores accedan plenamente al mercado interior.

## 3. Observaciones generales y acciones que hay que llevar a cabo para fomentar el uso digital de los ciudadanos, observaciones para un plan de acción

**El acceso, los conocimientos y la confianza** son algunas de las cuestiones más importantes para el público en general cuando usa internet y cuando empieza a utilizar el mercado digital.

<sup>(2)</sup> McKinsey, «Internet Matters: The Net's Sweeping Impact on Jobs, Growth and Prosperity», mayo de 2011.

<sup>(3)</sup> Ponente: Pablo Arias Echeverría, 2012/2030 (INI), 11 de diciembre de 2012.

<sup>(4)</sup> Ponente: António Fernando Correia de Campos, 2010/2278 (INI), 6 de abril de 2011.

### 3.1 Acceso

Es imprescindible garantizar que todos los ciudadanos de la UE tengan la misma capacidad de acceso a internet. En este sentido, hay que tener en cuenta la infraestructura, el *hardware*, el *software* y el *orgware* <sup>(5)</sup>.

#### Acceso en cuanto a la infraestructura

3.1.1 Todos los ciudadanos de la UE deberían poder tener *la misma capacidad de acceso* a la red <sup>(6)</sup>. Asimismo, es fundamental que se determine y establezca un precio máximo para el *coste por Mbps*, tanto para el acceso fijo como para el móvil, en todos los Estados miembros.

3.1.1.1 Según el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), la mayoría de las autoridades reguladoras nacionales han recibido quejas de los consumidores sobre la *diferencia entre la velocidad anunciada y la velocidad real* de la conexión a internet. Solo podrá existir un verdadero mercado interior digital si todos los operadores de internet de la UE están bajo estricto control público que garantice que el ancho de banda nominal está en consonancia con el pilar relativo a la banda ancha incluido en la Agenda Digital para Europa (ADE).

3.1.1.2 La actual heterogeneidad en el acceso a internet móvil es una de las principales barreras para alcanzar un verdadero mercado interior digital, especialmente porque la rápida propagación de teléfonos inteligentes y tabletas está aumentando la importancia económica de las actividades móviles basadas en internet y dirigidas al público en general (comercio electrónico, sanidad electrónica, etc.). En este contexto, la acción 101 de la ADE señala claramente que la diferencia entre las tarifas en itinerancia (*roaming*) y las tarifas nacionales debería tender a cero en 2015.

3.1.1.3 Además, la infraestructura debería garantizar la plena cobertura de toda Europa, pues no debe discriminarse a aquellos que viven en zonas rurales. El CESE reconoce que la industria puede considerar que no es económicamente viable proporcionar esta infraestructura. Sin embargo, debe superarse este obstáculo. Una posible solución puede ser incluir asociaciones público-privadas (APP) para las zonas rurales. Los proveedores de contenido también pueden participar en las inversiones en infraestructura, ya que posteriormente a menudo se benefician de esta cobertura.

#### Conexiones wifi urbanas

3.1.2 El acceso a una conexión wifi básica gratuita debería ser un derecho fundamental de cualquier ciudadano de la UE. El CESE cree <sup>(7)</sup> que, si se ofrece acceso a internet gratuito en puntos neurálgicos de la ciudad, a datos abiertos 2.0 y al «código abierto», los ciudadanos podrían comunicarse y buscar empleo.

<sup>(5)</sup> Según la definición de Wikipedia en inglés, *orgware* es la capacidad de los distintos agentes institucionales que participan en el proceso de adaptación a una nueva tecnología («capacity building of the different institutional actors involved in the adaptation process of a new technology»).

<sup>(6)</sup> La Agenda Digital para Europa establece los tres objetivos principales relativos a la capacidad de banda ancha: que en 2013 todos los ciudadanos de la UE tengan una conexión a internet de al menos 2 Mbps, que a finales de 2020 esta conexión sea de al menos 30 Mbps y que, también a finales de 2020, la mitad de los hogares europeos estén abonados a conexiones de internet superiores a 100 Mbps.

<sup>(7)</sup> Véase la nota a pie de página 2.

3.1.3 Aunque la cobertura geográfica no debería ser un requisito estricto, es fundamental que cada municipio garantice que allí existe al menos una conexión wifi. Un enfoque racional sería garantizar un número mínimo de conexiones wifi gratuitas proporcional a la población. Cada autoridad reguladora nacional podría especificar normas locales en consonancia con las Directivas de la UE.

3.1.4 Aunque se considera que el acceso a internet y a las redes de banda ancha universales es muy importante, la Comisión ha señalado<sup>(8)</sup> que no existe consenso sobre el futuro papel de la **obligación de servicio universal** (OSU) en la ampliación de los objetivos de banda ancha de Europa.

3.1.5 De momento, Finlandia, España y Malta han adoptado legislación para incluir la banda ancha en las obligaciones de servicio universal. El 5 de julio de 2011, el Parlamento Europeo adoptó una resolución<sup>(9)</sup> en la que destaca la importancia de las obligaciones de servicio universal como red de seguridad para la integración social.

#### Hardware

3.1.6 Ser un ciudadano europeo digital significa poder conectarse a internet, lo que, a su vez, implica tener un *hardware* y un *software* adecuados con los que poder hacerlo.

3.1.6.1 El *hardware* básico<sup>(10)</sup> debería estar disponible en todos los Estados miembros de la UE a un precio asequible para todo el mundo. Por ello, el CESE recomienda encarecidamente que se lleve a cabo un proyecto específico en el marco de Horizonte 2020 gracias al cual pueda fabricarse *hardware* básico en Europa a un precio realmente asequible. Lamentablemente, el presupuesto para Horizonte 2020 ha sido recientemente reducido en el Consejo.

#### Software

3.1.6.2 El *software*<sup>(11)</sup> debería ser de código abierto, para evitar costes adicionales y permitir que haya herramientas comunes, estándares y no sujetas al derecho de propiedad para editar y compartir documentos. Este *software* también deberían poder utilizarlo las personas con discapacidad. El *software* de código abierto debería complementar a otros programas convencionales.

### 3.2 Proteger la internet abierta y la neutralidad de la red

3.2.1 El Comité ya ha señalado<sup>(12)</sup> que, desde el punto de vista de los ciudadanos de la UE, es fundamental que los proveedores de acceso a internet les garanticen que pueden conectarse a la red pública sin restricciones por parte de gobiernos u

operadores de red en relación con los contenidos, sitios, plataformas o tipo de equipos que puedan utilizarse, o las modalidades de comunicación permitidas. Este es el concepto de «**internet abierta**», uno de los derechos fundamentales del ciudadano digital.

3.2.2 Además, todos los proveedores de acceso a internet de la UE deberían tratar todas las fuentes de datos de internet similares de la misma manera y no discriminar en función de los distintos tipos de tráfico por motivos económicos.

3.2.3 Las conclusiones preliminares de ORECE sobre las prácticas de gestión del tráfico de datos en Europa muestran claramente que bloquear el tráfico de VoIP<sup>(13)</sup> es algo habitual<sup>(14)</sup>.

3.2.4 Las autoridades de la UE encargadas de la regulación han observado que los operadores móviles suelen bloquear servicios de VoIP como Skype. Tanto los operadores fijos como los móviles también suelen ralentizar o bloquear el tráfico entre usuarios particulares (*peer-to-peer*), mediante el cual los usuarios de internet pueden intercambiar archivos.

A medida que más servicios migran a la web, los operadores parecen estar cada vez más tentados a discriminar a otros servicios que compiten con los suyos o que no generan muchos beneficios, creando vías rápidas y vías lentas para distintos servicios. Esto supondría un serio peligro para la **neutralidad de la red**.

3.2.5 Por el contrario, el principio de la neutralidad de la red implica que ningún proveedor puede dar prioridad al tráfico de la red por motivos económicos. En su lugar, los proveedores deben atender a todos los usuarios lo mejor que puedan.

El término «neutralidad de la red» no aparece en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la ADE, pero el Comité destaca que **el principio de la neutralidad de la red debería definirse claramente** y consagrarse en el Derecho europeo para proteger los derechos de los ciudadanos tal como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

### 3.3 Orgware

3.3.1 La tecnología no basta para explotar el potencial del mercado interior digital. El *orgware* –el conocimiento, la capacidad y la concienciación de los usuarios– es igual de importante. Por tanto, el CESE hace hincapié en el conocimiento –la capacitación digital– y, a la vez, se muestra crítico sobre las ventajas de utilizar la red teniendo en cuenta los peligros.

#### 3.3.2 Conocimientos

El *orgware* es un aspecto fundamental para maximizar el uso de la red sabiendo cómo utilizarla no solo para cuestiones relacionadas con el ocio, sino también para el desarrollo personal y de la comunidad.

<sup>(13)</sup> Voz sobre IP.

<sup>(14)</sup> Las conclusiones son el resultado de una encuesta que ORECE llevó a cabo durante varios meses y cuya información procede de 250 líneas fijas y 150 operadores móviles de toda Europa.

<sup>(8)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE (23.11.2011).

<sup>(9)</sup> Resolución (P7\_TA(2011)0306).

<sup>(10)</sup> Por *hardware* se entiende un ordenador de sobremesa, un ordenador portátil, un miniordenador portátil (*netbook*), un teléfono inteligente, una tableta o cualquier aparato electrónico que permita conectarse a internet.

<sup>(11)</sup> *Software*: principalmente, un navegador y un paquete de edición de documentos.

<sup>(12)</sup> DO C 24 de 28 de enero de 2012, p. 139.

### 3.4 Garantizar la formación en capacitación digital

3.4.1 Para que los ciudadanos de la UE estén realmente en el centro del mercado interior digital es fundamental que posean *amplios conocimientos digitales y estén bien alfabetizados desde el punto de vista mediático*, de manera que se minimice la brecha digital y se maximice su inclusión digital de manera efectiva.

3.4.1.1 La inclusión digital principalmente implica ofrecer las mismas oportunidades a todos los ciudadanos de la UE, en particular a <sup>(15)</sup>:

- las personas de edad avanzada;
- las personas con discapacidad;
- las personas con bajos ingresos;
- las personas sin una educación básica, y
- las minorías.

Por tanto, es fundamental proponer indicadores de la UE de competencias digitales y alfabetización desde un punto de vista mediático <sup>(16)</sup> y aplicar políticas de capacitación digital y alfabetización digital a largo plazo tan pronto como sea posible <sup>(17)</sup> en cada uno de los Estados miembros. Por tanto, es imprescindible que los fondos de cohesión, en concreto el FSE, estén orientados a que los utilicen agentes de la sociedad civil locales en las regiones para desarrollar capacidades de alfabetización digital.

### 3.5 Escuelas digitales

3.5.1 El proceso de la digitalización europea debe incluir a las escuelas, tanto a profesores como alumnos. Es necesario proporcionar los medios para que haya verdaderas escuelas digitales, lo que podría conducir a una administración y una docencia más digitalizadas y, al mismo tiempo, a la mejora del medio ambiente.

3.5.2 Así como los estudiantes suelen estar más acostumbrados a las nuevas tecnologías y necesitan ayuda y orientación para desarrollar sus capacidades, entre las generaciones de mayor edad existe un porcentaje más elevado de analfabetización informática. La creación de una escuela y una sociedad digitales pone de manifiesto la necesidad de formar a profesores de informática para que las generaciones de mayor edad puedan interactuar mejor con las más jóvenes.

3.5.3 De hecho, hay que replantearse los métodos docentes. Encontrar la combinación adecuada de métodos de enseñanza tradicionales y nuevas tecnologías representa un reto constante para los profesores.

3.5.4 Además, para salvar la brecha entre la educación tradicional y las nuevas tecnologías, deberían implementarse recursos de enseñanza en línea con el objetivo de crear un proceso de aprendizaje coherente y de confianza, al que todos tuvieran acceso independientemente de dónde se encuentren. Parece que las acciones 61 <sup>(18)</sup> y 68 <sup>(19)</sup> de la ADE prevén medidas en este

<sup>(15)</sup> DO C 318 de 29 de octubre de 2011, p. 9.

<sup>(16)</sup> Acción 62 de la ADE.

<sup>(17)</sup> Acción 66 de la ADE.

<sup>(18)</sup> Desarrollar una herramienta en línea de educación del consumidor sobre las nuevas tecnologías de los medios de comunicación.

<sup>(19)</sup> La inclusión del aprendizaje en línea en las políticas nacionales por parte de los Estados miembros.

sentido. Sin embargo, es importante recordar que no todos los futuros usuarios finales tienen el mismo nivel de conocimientos informáticos. Por tanto, las interfaces y los contenidos deberían poderse adaptar a los distintos niveles de modo que, por una parte, sean más fáciles para los usuarios con menos conocimientos y, por otra, más difíciles y, por tanto, más interesantes para los usuarios más avanzados.

### 3.6 Acreditación Europea de Manejo de Ordenador

3.6.1 La **Acreditación Europea de Manejo de Ordenador** (ECDL) debería extenderse de manera oficial a todos los Estados miembros y actualizarse constantemente para adaptarla al *software* y *hardware* disponible en cada momento.

3.6.1.1 La ECDL debería basarse en un *software* de código abierto y solo debería concederse tras superar un examen estándar a escala de la UE. Debería incluirse en todos los programas de educación secundaria para proporcionar así unos conocimientos informáticos básicos y comunes a todos los estudiantes de la UE.

3.6.2 Hay que aplicar el contenido de acuerdo con los medios de que se dispone. En su esfuerzo por digitalizar Europa, la UE debería aumentar la disponibilidad de recursos en formato digital, como los libros electrónicos. En este sentido, el CESE acoge favorablemente el deseo de la Comisión de seguir desarrollando la **biblioteca digital europea (Europeana)** <sup>(20)</sup>, aunque, al mismo tiempo, teme que muchos desconozcan este servicio potencialmente revolucionario, por lo que debería promocionarse mejor, en particular en el ámbito de la educación.

### 3.7 Confianza

3.7.1 La confianza es una cuestión clave para garantizar que el potencial de internet se maximiza en el mercado interior. Para ello, los ciudadanos deben tener la certitud de que existen sistemas adecuados para garantizar la **prevención** de daños personales o a la comunidad, un nivel adecuado de **protección**, la **persecución** de los ciberdelincuentes de manera similar a como se persigue a los delincuentes tradicionales así como una **regulación adecuada** de internet y su **aplicación**.

### 3.8 Prevención

3.8.1 La educación en relación con el potencial y los riesgos clave de la red es esencial. Unas campañas educativas claras dirigidas a usuarios con distintos niveles de conocimientos informáticos pueden contribuir de manera efectiva a la prevención.

3.8.2 **La reglamentación también es un elemento clave para garantizar la prevención.** Aunque regular internet es una tarea muy difícil, la protección ante cualquier forma de riesgo es de vital importancia para los europeos. Por ello el CESE recomienda encarecidamente que, a nivel europeo, se diseñe un marco básico de reglamentación que pueda aplicarse.

3.8.3 Los proveedores de acceso a internet podrían asumir más responsabilidad mediante la autorregulación, por ejemplo en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales, tal y como ya ocurre con éxito en sectores como el de la publicidad. Esta opción, que solucionaría la actual situación de desregulación, incluye tanto evaluaciones y supervisiones periódicas por parte del legislador como sanciones.

<sup>(20)</sup> Acción 79 de la ADE, proponer un modelo sostenible para financiar la biblioteca digital europea.

### 3.9 Protección

3.9.1 Para digitalizarse, los ciudadanos deben sentirse bien protegidos. Por tanto, los servicios en línea deberían mostrar claramente el nivel de protección que ofrecen. En este sentido, los proveedores de contenidos podrían demostrar el nivel de protección de sus sitios web adhiriéndose a determinadas directrices <sup>(21)</sup>.

3.9.2 Detectar los robos es una de las principales preocupaciones de los usuarios. Por tanto, se recomienda que se investigue para garantizar la protección de datos personales en internet.

3.9.3 Además, para los ciudadanos de la UE es fundamental que las redes digitales de banda ancha no se desarrollen en detrimento de la salud pública. En concreto, cada Estado miembro debería garantizar, bajo el mismo marco regulador de la UE, las siguientes condiciones básicas:

- una exposición segura a los campos electromagnéticos;
- la prohibición de sustancias químicas peligrosas en productos informáticos;
- el desarrollo de una red respetuosa con el medio ambiente, y
- la exigencia de productos de bajo consumo energético en contratos públicos.

### 3.10 Persecución

3.10.1 La ciberdelincuencia es algo tan serio como un delito físico y, por tanto, debería tratarse de manera similar. Es fundamental que los Estados miembros aumenten sus recursos para poder hacerle frente y perseguirla de manera efectiva, eficiente y oportuna.

### 3.11 Carta de los derechos digitales

3.11.1 El CESE exhorta a la Comisión a elaborar una «Carta de los derechos digitales» del ciudadano <sup>(22)</sup>; de esta manera se garantizará que los ciudadanos están realmente protegidos y aumentará la confianza en el mercado interior digital.

## 4. Consideraciones específicas

### 4.1 Servicios de administración electrónica

4.1.1 Está claro que la administración electrónica facilita el uso de los servicios gubernamentales, especialmente a los ciudadanos y a las PYME. La interoperabilidad es un requisito previo para que la administración electrónica tenga unos servicios efectivos y eficientes. En este contexto, los ciudadanos deben poder controlar y acceder totalmente a sus propios datos, sin la posibilidad de modificarlos, pero con la posibilidad de saber quién ha accedido a cualquier parte de ellos, ya sea de manera legal o no. No obstante, es fundamental que los ciudadanos puedan elegir cómo utilizar los servicios: de manera digital o tradicional.

<sup>(21)</sup> En ausencia de un marco regulador, los proveedores de contenidos podrían crear códigos de conducta, como ya ocurre en muchos otros sectores (más información al respecto en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation-enter-the-database>).

<sup>(22)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

4.1.2 Sin embargo, conviene tener unos servicios de administración electrónica integrales, entre otros por el bien de la reducción de la burocracia y la eficiencia. Todos los Estados miembros deberían decantarse por los servicios digitales para contribuir a facilitar la movilidad de los ciudadanos.

### 4.2 Las PYME y la red «Enterprise Europe»

4.2.1 En su dictamen sobre «Pequeñas empresas en un mundo grande» <sup>(23)</sup>, el Comité solicitó «medidas para apoyar el comercio electrónico, que podría convertirse en un instrumento importante para la internacionalización de las PYME». La aplicación de la estrategia digital de la UE también es una prioridad absoluta para las PYME. En este contexto, y teniendo en cuenta el potencial de creación de empleo de las PYME, desde el punto de vista estratégico es importante crear «ventanillas únicas» para el IVA, para promover la facturación electrónica y la computación en nube. El uso inteligente de las TIC, el desarrollo de nuevas capacidades digitales en las PYME, un aumento en la participación de las PYME en la contratación pública electrónica y su total acceso a la banda ancha es fundamental, así como instrumentos como la Red de apoyo al negocio electrónico europeo (*e-Business Support Network*, eBSN), el Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC) y el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME).

4.2.2 El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión de revisar la gobernanza de la red «Enterprise Europe» y situar a las PYME europeas en un entorno digital. Aquí también, la confianza en un mercado interior digital desempeña un papel importante, y un enfoque ascendente en el que participen los interlocutores sociales podría tener un valor añadido didáctico.

4.2.3 La red «Enterprise Europe» se ha creado para apoyar a las PYME europeas para que desarrollen nuevos mercados, apliquen nuevas tecnologías y accedan a los fondos de la UE.

4.2.4 Se debería reforzar el papel de la red «Enterprise Europe» para garantizar la inclusión digital universal de todas las PYME europeas y para ayudar a todos los ciudadanos de la UE a tener acceso a todos los datos disponibles, que con el tiempo puede crear una red de conexiones digitales a escala de la UE.

4.2.5 La Comisión debería realizar un seguimiento constante de la efectividad de las acciones de esta red mediante la recopilación periódica de comentarios procedentes de PYME de la UE y de todos los ciudadanos de la UE que se hayan beneficiado de sus servicios.

### 4.3 Barreras naturales al mercado interior digital

4.3.1 El idioma es una de las principales barreras naturales del mercado interior, sea o no digital.

4.3.2 Pese a tratarse de un derecho, quedarse al margen del mercado interior digital y de sus verdaderas ventajas es una barrera.

<sup>(23)</sup> DO C 229 de 31 de julio de 2012, p. 49.

4.3.3 Aunque el mercado interior digital ha eliminado las barreras geográficas y el aislamiento, el contacto con el mundo físico, como el envío de bienes, aún hace que la ubicación geográfica y el aislamiento sean una barrera natural.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 161/03)

Ponente: **Martin SIECKER**

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

*Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo*

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 21 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 17 en contra y 35 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Actualmente, no existe ninguna definición precisa a nivel de la UE que permita establecer una clara distinción entre, por una parte, los autónomos de buena fe que trabajan por cuenta propia y los falsos autónomos. Cada autoridad competente o entidad independiente se refiere a su propio marco jurídico, que puede ser diferente según la competencia o el sector de intervención de que se trate (legislación fiscal, seguridad social, derecho de sociedades, mercado laboral, seguros). Estos abusos van desde el fraude para eludir el pago de las cotizaciones a la seguridad social hasta el trabajo no declarado, pasando por el fraude fiscal y el recorte de los derechos laborales. Se trata de una grave distorsión de la competencia con respecto a los auténticos autónomos, las microempresas y las pymes.

1.2 Ya en 2006, en su Libro Verde «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI», la Comisión Europea se preguntaba si deben aclararse las definiciones jurídicas nacionales del trabajo por cuenta ajena y del trabajo por cuenta propia para facilitar las transiciones de buena fe entre el estatuto de trabajador por cuenta ajena y el de trabajador por cuenta propia y viceversa. De la consulta organizada tras la publicación del Libro Verde se desprende que la ausencia de una definición a nivel de la UE podía plantear problemas, en particular, en los casos de trabajo (y prestación de servicios) transfronterizos.

1.3 La recomendación formulada en 2006 por la OIT define de manera bastante amplia el concepto de «relación laboral», para poder combatir el fenómeno de los falsos autónomos. Para determinar la existencia de una relación laboral convendría, en primer lugar, referirse a los hechos que guarden relación con la actividad o el salario del trabajador, con independencia de la manera en que se caracteriza la relación, por ejemplo, en las disposiciones contractuales. Existe una relación laboral encubierta cuando un empresario trata a un trabajador de una manera que disimula su verdadero estatuto jurídico de trabajador, y cuando pueden darse situaciones en las que las disposiciones contractuales tienen como efecto privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho.

1.4 Varios Estados miembros han intentado ya elaborar una definición precisa que permita distinguir los trabajadores autónomos de los trabajadores por cuenta ajena, sobre la base de una serie de criterios preestablecidos. Sin embargo, se han topado con problemas para llegar a una definición al respecto debido a la complejidad de las diversas situaciones de hecho. El CESE es consciente de ello, por lo que propone proceder a una evaluación de las distintas experiencias realizadas en los Estados miembros, con vistas a extraer una serie de conclusiones y formular recomendaciones para la adopción de un enfoque más eficaz.

1.5 La adopción de una regulación fiable y la definición del falso trabajo por cuenta propia redundarían en beneficio de los autónomos y las microempresas de buena fe. Es preciso intensificar la lucha contra el fenómeno de los falsos autónomos, mediante mecanismos que permitan mejorar el registro y la comprobación de su posición efectiva en el mercado de trabajo. La dependencia económica del contratista (generalmente, el anterior empleador) indica que sigue existiendo una relación laboral.

1.6 La instauración en todos los Estados miembros un buen sistema de seguridad social para los trabajadores autónomos, que tenga en cuenta la especificidad de su estatuto, contribuirá a combatir y evitar los posibles abusos.

1.7 Los trabajadores que van a trabajar como auténticos autónomos son elementos constitutivos normales del mercado laboral y de la economía. Por lo tanto, debería estudiarse cómo podrían beneficiarse de disposiciones comunes, como la integración en las organizaciones de pymes, organizaciones empresariales, cámaras de comercio y organizaciones laborales existentes, así como la incorporación en las distintas partes de los sistemas de seguridad social y los regímenes de pensiones. También deberán aplicarse plenamente las disposiciones en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, y conviene que tengan acceso a los centros de formación profesional.



1.8 El CESE insiste en el valor social y socioeconómico y en la importancia del estatuto de trabajador autónomo. Sin embargo, es importante que los ciudadanos puedan decidir de forma voluntaria y con conocimiento de causa si desean optar por dicho estatuto.

1.9 Los sistemas existentes en algunos Estados miembros para fomentar el espíritu empresarial podrían provocar distorsiones de la competencia respecto de los auténticos trabajadores por cuenta propia, microempresas y pymes. Es importante que se realice un estudio de impacto sobre estas categorías. El CESE propone dirigir a los Estados miembros una recomendación para que identifiquen los sectores especialmente problemáticos y convengan a través del diálogo social fijar unos precios mínimos por hora de trabajo, que puedan variar incluso entre las regiones de un mismo Estado miembro.

Es esencial que la contratación pública en los Estados miembros respete esa medida a fin de dar ejemplo y poder hacer frente a situaciones injustas.

## 2. Evolución del mercado de trabajo

2.1 Trabajar por cuenta propia es un estatuto legítimo en el mercado de trabajo, y toda persona tiene derecho a hacerlo. El CESE lo ha afirmado ya en varios dictámenes sobre este tema. Pero cada moneda tiene dos caras, y el Comité aún no ha tratado el otro aspecto de este fenómeno. En su último dictamen al respecto, afirmaba explícitamente: «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.»<sup>(1)</sup> El presente dictamen sí trata por fin esta cuestión.

2.2 En las últimas décadas se han observado cambios importantes en la composición del grupo de los trabajadores autónomos, junto a los «clásicos» independientes y pequeños empresarios. En el actual período se ha hecho necesario evaluar si el entorno en que se opera ofrece una protección suficiente para los trabajadores autónomos. El CESE se remite a su dictamen previo<sup>(2)</sup> en el que recomendaba:

— recopilar datos sobre el denominado «trabajo autónomo económicamente dependiente» en la UE;

— detectar aspectos comunes a las definiciones de trabajadores por cuenta ajena en los diferentes Estados miembros de la UE; y

— promover la realización de estudios que permitan evaluar con detalle las experiencias nacionales, en particular en las zonas transfronterizas.

2.3 El trabajo por cuenta propia difiere según los Estados miembros. En algunos países (Países Bajos), un trabajador por cuenta propia es una persona que trabaja por su cuenta, esencialmente como subcontratista para otra empresa. En otros (Francia) el estatuto de trabajador por cuenta propia está reservado a los empresarios que no son empleados de su propia empresa; pueden tener, o no, empleados. El trabajo por cuenta propia no se limita a la subcontratación, ya que los clientes también pueden ser consumidores. Las distintas definiciones de trabajo asalariado y de trabajo por cuenta propia son muy importantes en lo que concierne no solo a la legislación laboral, sino también a la legislación fiscal y la legislación sobre seguridad social.

2.4 La creación del mercado interior y la correspondiente introducción de la libre circulación han contribuido a la evolución señalada en el punto 2.2 y han implantado el recurso a los trabajadores autónomos en los segmentos más vulnerables de nuestros mercados de trabajo. Hoy en día, muchos trabajadores se contratan (a través de todo tipo de agencias), no como trabajadores sino como «proveedores de servicios por cuenta propia». No se contrata a la persona sino que, al desempeñar su trabajo autónomo, presta un servicio especial por cuenta propia. Se dispone así de trabajo barato, con facturación, sin necesidad de cumplir las normas laborales nacionales<sup>(3)</sup>. Es legítimo preguntarse si este nuevo tipo de estatuto de trabajo autónomo es auténtico.

<sup>(3)</sup> En una reciente publicación se demuestra que el estatuto de autónomo también se usa para eludir las restricciones en el mercado laboral en relación con el proceso de ampliación. Según Béla Galgóczi (et al.), «una de las cuestiones más controvertidas en el debate sobre la movilidad laboral en la UE, sobre todo en el contexto de las medidas transitorias impuestas por algunos Estados miembros, es la posibilidad de sustituir empleados por trabajadores autónomos, aprovechando el principio de la libre prestación de servicios para eludir las restricciones impuestas como medidas transitorias respecto del trabajo asalariado (p. 23). Aunque a nivel global no se recurre excesivamente al (falso) trabajo por cuenta propia, en los países con restricciones debidas a las medidas transitorias «se utiliza claramente como estrategia de ajuste» (p. 25). La tasa de trabajadores por cuenta propia de Bulgaria y Rumanía ha aumentado desde 2008 y en 2011 difería fuertemente en Alemania, Bélgica y Austria, en comparación con la tasa de trabajadores nativos y con la tasa de trabajadores autónomos de la UE-8. Debido a las restricciones que siguen aplicándose en el Reino Unido a los trabajadores rumanos, un porcentaje elevado (casi un 45 %) de trabajadores de esta nacionalidad entra en el país con el estatuto de trabajador autónomo. En el caso de los trabajadores de los países de la UE-8, que ya no necesitan autorización, el porcentaje medio de trabajadores autónomos se ha reducido con respecto a la media del Reino Unido. La prueba de este fenómeno de elusión puede deducirse de la situación en Italia: en este país no hay restricciones en los sectores del cuidado y la construcción y los trabajadores búlgaros y (sobre todo) rumanos que trabajan esencialmente en estos sectores suelen tener unas tasas de trabajo autónomo, como media, inferiores a las tasas medias de los trabajadores nativos o de los trabajadores migrantes de otros países de la UE o de terceros países (*EU Labour Migration in Troubled Times - Skills Mismatch, Return and Policy Responses*, Béla Galgóczi, Janine Leschke, Andrew Watt (Eds.), Ashgate, 2012).

<sup>(1)</sup> DO C 18 de 19.1.2001, p. 44.

<sup>(2)</sup> DO C 18 de 19.1.2011, p. 44.

2.5 En lo que respecta a las relaciones laborales cabe identificar numerosos problemas, sobre todo en el caso de las prestaciones transfronterizas <sup>(4)</sup>. Estas relaciones presentan similitudes con la situación del trabajador ocasional o jornalero tradicional, un tipo de trabajo en el que intervienen reclutadores que todos considerábamos como un vestigio del pasado <sup>(5)</sup>. En algunos países, por ejemplo, los trabajadores autónomos pueden ejercer de la noche a la mañana actividades que normalmente los trabajadores con contratos fijos solo podrán desempeñar al cabo de varios años de formación profesional. Han surgido reclutadores y oficinas de contratación específicos que prestan servicios de autónomos. De esta forma, las empresas pueden cambiar fácilmente sus modalidades de contratación, optando por contratos con arreglo a los cuales los autónomos efectúan tareas que antes realizaban trabajadores fijos. Es necesario disponer de pruebas más fiables para evaluar el número de trabajadores afectados y de fronteras con mayores problemas. Por lo tanto es necesario llevar a cabo una labor de investigación más profesional.

2.6 Junto a los contratistas privados, cada vez hay más grandes empresas y sectores públicos que recurren regularmente a los servicios de autónomos. La cuarta parte de estas empresas afirma que la principal razón por la que contratan a autónomos son sus conocimientos y experiencia. Recurren a los autónomos para hacer frente a los picos de producción y compensar la falta de personal cualificado. También mencionan entre las razones importantes la flexibilidad en la puesta a disposición de personal.

2.7 Esta situación no plantea problemas siempre y cuando se trate de autónomos que han decidido libremente crear su propia empresa. En cambio, si el paso a un estatuto de autónomo no se debe a una decisión realmente libre, la consecuencia es que, en la práctica, los riesgos sociales se transfieren de la empresa al trabajador individual. Los abusos que se producen en estos casos van desde el fraude para eludir el pago de las cotizaciones

a la seguridad social hasta el trabajo no declarado <sup>(6)</sup>, pasando por el fraude fiscal y el abuso de derechos laborales. Se trata de una grave distorsión de la competencia con respecto a los auténticos autónomos, microempresas y pymes. Por otra parte, los sistemas creados en algunos Estados miembros para fomentar el espíritu empresarial (por ejemplo, el caso de los «autoempresarios» en Francia) podrían provocar distorsiones de la competencia entre los auténticos trabajadores por cuenta propia y esta nueva categoría de autónomos.

2.7.1 El CESE propone dirigir a los Estados miembros una recomendación para que identifiquen los sectores especialmente problemáticos y convengan a través del diálogo social fijar unos precios mínimos por hora de trabajo, que puedan variar incluso entre las regiones de un mismo Estado miembro.

Es esencial que la contratación pública en los Estados miembros respete esa medida a fin de dar ejemplo y poder hacer frente a situaciones injustas.

2.8 En los años ochenta, la proporción de autónomos ha aumentado en casi toda Europa, para luego reducirse ligeramente en los noventa. En las últimas décadas, se han observado situaciones muy diferentes según los Estados miembros. En algunos, el trabajo autónomo ha empezado a aumentar otra vez, mientras que en otros ha permanecido estable o incluso ha descendido (Perspectivas de Empleo de la OCDE 2005 y OCDE *Factbook* 2006). Desde que empezó la crisis financiera, la proporción de autónomos no ha aumentado globalmente. Parte de los autónomos constituyen ahora lo que se denomina la «capa flexible» de la mano de obra, que se caracteriza por unas relaciones de trabajo poco estables, que pueden romperse fácilmente en caso de recesión económica y restablecerse en cuanto las perspectivas de crecimiento vuelven a ser más positivas.

2.9 Por lo general, los trabajadores autónomos suelen respetar en menor grado que los asalariados las normas en materia de salud y seguridad en el trabajo o las normas de protección del medio ambiente. Una posible manera de colmar esta laguna consistiría en crear centros de servicios para los trabajadores autónomos que garantizarían estos cometidos y acciones en su nombre.

<sup>(4)</sup> En el Informe Supiot de 1999 ya se observaba la emergencia de un «nuevo» tipo de trabajador autónomo en varios Estados miembros de la UE, al que se consideraba problemático, por dos razones: el trabajo por cuenta propia puede servir para eludir las obligaciones de los empresarios y, en segundo lugar, al optar por el empresariado, los trabajadores jóvenes y bien formados no participan en el sistema solidario de seguridad social de los trabajadores. Al mismo tiempo, este «nuevo» fenómeno del trabajo autónomo también tiene un lado positivo. En efecto, el trabajo por cuenta propia puede ofrecer más posibilidades para el desarrollo de capacidades de los auténticos autónomos, que suelen ser trabajadores altamente cualificados, pudiendo así contribuir a aumentar la calidad del trabajo y la innovación en la organización del trabajo. Los términos «falso» y «dependiente» se usan para subrayar el lado oscuro de este tipo de trabajo autónomo. «Falso», porque el tipo de trabajadores por cuenta propia al que se refiere difícilmente puede calificarse como tal, y «dependiente» porque los denominados autónomos no son independientes, ni económicamente ni en lo que respecta al control de sus términos y condiciones de empleo (M. Westerveld, [http://www.uva-aias.net/news\\_agenda/agenda/522](http://www.uva-aias.net/news_agenda/agenda/522)).

<sup>(5)</sup> En Francia, esta forma arcaica de trabajo se denomina «marchandage de main-d'oeuvre». Los primeros actos jurídicos que prohibieron este tipo de contratación con fines exclusivamente laborales ya se adoptaron en Francia a mediados del siglo XIX.

<sup>(6)</sup> La Comisión Europea (CE) describe algunos tipos de abusos «En Francia, varios empresarios han abusado del nuevo estatuto de "auto-entrepreneur" (autoempresario) con el objetivo de pagar menos impuestos para los empleados, a los que se empuja a aceptar el nuevo estatuto. En varios Estados miembros, incluidos los Países Bajos y Bélgica, existen los "falsos autónomos", que son trabajadores supuestamente autónomos cuyo estatuto (autónomo o empleado) no es claro. En teoría son autónomos (el empresario solo paga una cantidad fija de la que el trabajador tiene que deducir su propio seguro y otros gastos), pero, en la práctica, no hay diferencias entre estos trabajadores y otros empleados que realizan el mismo trabajo.» (CE, *European Employment Observatory Review, Self-employment in Europe 2010*, p. 29)

### 3. Definición del autónomo

3.1 No existe en la legislación o reglamentación ninguna referencia unificada al estatuto de autónomo <sup>(7)</sup>. Esta expresión se refiere a veces a los trabajadores independientes y otras veces a todos los trabajadores autónomos que trabajan por cuenta propia. El estatuto implica que no tienen contrato de trabajo pero ofrecen servicios a sus clientes o contratistas sobre la base de un contrato comercial.

3.2 El grupo de los autónomos consta generalmente de dos extremos (*European Foundation*, 1996). Por una parte, se encuentran profesionales altamente cualificados, que conocen bien su posición en el mercado, saben lo que valen y desean trabajar por cuenta propia. Se trata en la mayoría de los casos de trabajadores de edad avanzada, bien remunerados, que planifican y organizan ellos mismos su trabajo. En el otro extremo se encuentran los autónomos cuyo estatuto no tiene otra finalidad que la de reducir las cargas administrativas y financieras para el contratista. Las personas que se encuentran en esta situación son falsos autónomos, tienen poca o ninguna libertad de elección y son totalmente dependientes económicamente de su contratista. Según los estudios publicados, esto ocurre con frecuencia en dos de las cinco categorías de autónomos definidas en un estudio reciente <sup>(8)</sup>.

3.3 Desde un punto de vista jurídico, la posición de partida de los autónomos no siempre es envidiable si se compara con la de los empleados. Un estudio llevado a cabo en 2010 en los Países Bajos por EIM, a petición del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, muestra los riesgos a que se exponen los autónomos. No pueden beneficiarse de los seguros sociales de los trabajadores y tienen que asegurarse ellos mismos contra riesgos. En muchos casos, no lo hacen. Aunque con bastante frecuencia sí tienen el seguro de responsabilidad civil (72 %), el seguro de enfermedad es bastante menos frecuente (20 %), al igual que el de incapacidad laboral (36 %). Solo uno de cada dos autónomos constituye un ahorro con vistas a su jubilación. Por este motivo, corren el peligro de encontrarse en situación de pobreza cuando se jubilen. Generalmente, los autónomos de los sectores de la agricultura y la construcción están más asegurados que la media contra los riesgos, y los de los sectores de la construcción y los servicios a las empresas están más asegurados para la jubilación. El CESE recomienda que se informe debidamente a los autónomos, cuando estos presenten su solicitud para que se les reconozca este estatuto, sobre las consecuencias de reducir sus cotizaciones a la seguridad social y al seguro de enfermedad y sobre las demás condiciones y obligaciones relativas al inicio de su actividad.

<sup>(7)</sup> La CE señala (ibíd., p. 6) que existen distintas interpretaciones y definiciones del término «autónomo» en los diferentes países, y que también se definen varias subcategorías. Por ejemplo, en función del estatuto jurídico de la empresa, si la empresa tiene empleados o no (empresarios o trabajadores por cuenta propia), y/o según el sector en el que opera la empresa (p. ej., el sector agrícola). Algunos países también establecen distinciones entre el estatuto de autónomo y el de «autónomo dependiente» (p. ej., España e Italia), con el que la persona autónoma trabaja para un solo cliente. En otros, se distingue el trabajo por cuenta propia que se realiza junto al empleo remunerado (p. ej., Bélgica).

<sup>(8)</sup> *Self employed workers: industrial relations and working conditions* (Los trabajadores autónomos: relaciones laborales y condiciones de trabajo). EIRO, 2009.

### 4. Fricciones y abuso del estatuto

4.1 En los últimos años, la cuestión de la existencia o no de una relación laboral y de los derechos y la protección ligados a dicho estatuto se ha vuelto a plantear con fuerza en varios países europeos. Se han producido cambios importantes en el modo de funcionamiento de las empresas (aumento de la subcontratación y la contratación mediante licitaciones), al tiempo que el llamamiento en favor de una mayor flexibilidad y una reducción de las cargas «administrativas» ha encontrado un eco muy favorable en los legisladores, lo que ha conducido a la desregulación y a una política dirigida a acabar con las formas «tradicionales» de seguridad de empleo.

4.2 Varios países europeos han intentado delimitar jurídicamente el concepto, definiendo la «relación laboral» en función de distintos criterios. Se trata de una relación caracterizada por la prestación de una actividad remunerada a cambio de una remuneración, en la que los (posibles) beneficios de este trabajo remunerado son para el contratista. Unos indicadores importantes, en este ámbito, consisten en que el trabajo se efectúa en el marco de una relación de subordinación con la otra parte, y requiere la disponibilidad del trabajador. También es importante el hecho de que la remuneración es la única o la principal fuente de ingresos del trabajador, y la ausencia de riesgo económico para el trabajador.

4.3 El CESE se limita a orientar a los Estados miembros, sugiriéndoles modelos de buenas prácticas. Un buen ejemplo es el de Malta, que ha resultado tener mucho éxito.

A la hora de examinar el estatuto profesional de una persona nominalmente autónoma y que a primera vista no es considerada como empleada, deberá/podrá presumirse que existe una relación laboral y que la persona a la que se presta el servicio es el empleador si se cumplen al menos cinco de los siguientes criterios respecto de la persona que lleva a cabo el trabajo:

- (a) esta persona depende de una única persona a la que presta servicios en una proporción que asciende a como mínimo el 75 % de sus ingresos durante un período de un año;
- (b) esta persona depende de la persona a la que presta el servicio para determinar qué trabajo debe realizarse y dónde y cómo debe llevarse a cabo;
- (c) esta persona realiza el trabajo utilizando equipamiento, herramientas o materiales proporcionados por la persona a la que presta el servicio;
- (d) esta persona está sujeta a un horario o a períodos laborales mínimos fijados por la persona a la que presta el servicio;
- (e) esta persona no puede subcontratar a otras personas para que la substituyan en la prestación;

- (f) esta persona está integrada en la estructura del proceso de producción, la organización del trabajo o la jerarquía de la empresa u organización;
- (g) la actividad de esta persona es un elemento esencial en la organización y consecución de los objetivos de la persona a la que presta el servicio, y
- (h) esta persona lleva a cabo tareas similares a las de los empleados o, en caso de que el trabajo se externalice, a las que llevaban a cabo los empleados con anterioridad.

4.4 Las definiciones no solo varían de un Estado miembro a otro <sup>(9)</sup>, sino también en la propia legislación de la UE. Esta falta de claridad plantea graves problemas en las situaciones transfronterizas. La falta de interconexión entre los marcos jurídicos nacionales y europeo respecto de la distinción entre la el desempeño de un trabajo bajo contrato y la prestación de un servicio hace que el concepto de autónomo sea problemático, especialmente en el caso del trabajo transfronterizo.

4.5 A nivel internacional, resulta cada vez más difícil definir la existencia, o no, de una relación laboral. Esto ocurre con las situaciones en las que los derechos y las obligaciones de las partes contratantes no están clara y unívocamente definidas, o cuando la flexibilización o la desregulación dificultan el control de la presunción de una relación de trabajo. Pero también cuando el legislador crea toda una serie de modalidades intermedias o considera simplemente de un día para otro que el trabajo autónomo es una de las nuevas modalidades empresariales.

4.6 La Organización Internacional del Trabajo ya advirtió en una fase temprana sobre el posible uso abusivo del trabajo autónomo, que conduce a eludir los derechos de los trabajadores y la protección jurídica que normalmente van unidos a la relación de trabajo. La OIT habla de un posible abuso por una

combinación de factores: la legislación es demasiado limitada, o se interpreta de manera demasiado restrictiva; se formula de tal manera que su alcance y sus efectos son mínimos; sí existe una relación de trabajo pero no se sabe con seguridad quién es el empleador; las formas de falso trabajo por cuenta propia no son objeto de ninguna medida y, en general, no se controla el cumplimiento de la legislación.

4.7 En la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo, se define el trabajo autónomo como «aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios [...] derivados de los bienes o servicios producidos». En este contexto, cabe distinguir históricamente tres grandes grupos de autónomos: las microempresas, los pequeños negocios y los independientes. En la Asamblea General de junio de 2006, se acordó una Recomendación sobre la Relación de Trabajo (Recomendación n.º 198) <sup>(10)</sup>. El principal objetivo de esta recomendación era mejorar la política nacional de protección de los derechos de los trabajadores vinculados por una relación de trabajo (art. 1.4).

4.8 Paralelamente, entre 2005 y 2007 la OIT trató de afinar los distintos conceptos. Junto a la citada recomendación, elaboró una serie de documentos en los que presenta, en particular, las legislaciones nacionales existentes. De todo ello se deriva claramente la creciente necesidad de disponer de unas definiciones más claras, para poder distinguir entre las formas legítimas de trabajo autónomo y las prácticas fraudulentas, cuyo único objetivo es eludir o soslayar la legislación laboral y las disposiciones jurídicas vigentes.

4.9 El CESE recomienda que la resolución de los problemas específicos de los autónomos se examine en el marco del diálogo social, tanto a escala europea como nacional, y que las organizaciones que representan sus intereses tengan la posibilidad de participar en el diálogo social.

Bruselas, 21 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(9)</sup> Desde el punto de vista jurídico, los Estados miembros de la UE han establecido varios criterios en relación con la definición de relación laboral: subordinación con respecto a la empresa usuaria; sumisión a órdenes e instrucciones durante la realización del trabajo; integración en un sistema (colectivo) de planificación, ejecución y control elaborado por otros; desde el punto de vista económico y social, el trabajador depende del trabajo realizado por y para una empresa que pertenece a otra persona; dependencia financiera de un (único) empresario (<http://www.clr-news.org/CLR-News/CLR%20News%202007%20ISSN.pdf>, p. 35).

<sup>(10)</sup> La recomendación fue aprobada con un 71 % de los votos emitidos. Cabe señalar que la delegación de los empresarios colaboró en la elaboración de la recomendación, y que finalmente decidió abstenerse en la votación.

## ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 54(3) del Reglamento interno):

**Punto 1.3**

Modifíquese de la manera siguiente:

*La recomendación formulada en 2006 por la OIT define de manera bastante amplia el concepto de «relación laboral», para poder combatir el fenómeno de los falsos autónomos. Para determinar la existencia de una relación laboral convendría, en primer lugar, referirse a los hechos que guarden relación con la actividad o el salario del trabajador, con independencia de la manera en que se caracteriza la relación, por ejemplo, en las disposiciones contractuales. Existe una relación laboral encubierta cuando un empresario trata a un trabajador de una manera que disimula su verdadero estatuto jurídico de trabajador, y cuando pueden darse situaciones en las que las disposiciones contractuales tienen como efecto privar a los trabajadores de la protección a la que tienen derecho. Cabe señalar, no obstante, que las recomendaciones de la OIT van dirigidas a los Gobiernos nacionales y no a la UE.*

**Punto 4.6**

Modifíquese de la manera siguiente:

*La Organización Internacional del Trabajo ya advirtió a los Gobiernos nacionales en una fase temprana sobre el posible uso abusivo del trabajo autónomo, que conduce a eludir los derechos de los trabajadores y la protección jurídica que normalmente van unidos a la relación de trabajo. La OIT habla de un posible abuso por una combinación de factores: la legislación es demasiado limitada, o se interpreta de manera demasiado restrictiva; se formula de tal manera que su alcance y sus efectos son mínimos; sí existe una relación de trabajo pero no se sabe con seguridad quién es el empleador; las formas de falso trabajo por cuenta propia no son objeto de ninguna medida y, en general, no se controla el cumplimiento de la legislación.*

**Exposición de motivos**

El ponente sustenta parte de su argumentación en favor de la adopción de medidas en la Recomendación sobre la Relación de Trabajo de la OIT (2006). Sin embargo, la OIT limita explícitamente el alcance de sus recomendaciones a las políticas y legislaciones nacionales. Además cabe señalar que la recomendación no fue ni con mucho aprobada por consenso (práctica habitual en la OIT) y que, por el contrario, solo el 71 % de los votos emitidos respaldó la propuesta, que chocó con la oposición de todo el Grupo de los Empleadores.

De conformidad con el artículo 51(4) del Reglamento interno, las dos enmiendas se examinaron juntas.

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 73

Votos en contra: 122

Abstenciones: 12

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior y las ayudas estatales de finalidad regional» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 161/04)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 12 de julio de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*El mercado interior y las ayudas estatales de finalidad regional.*

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 21 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Ahora que se aproxima la modificación del sistema de las ayudas estatales, el CESE ha considerado útil elaborar un dictamen de iniciativa para abordar la cuestión de las ayudas estatales de finalidad regional desde la perspectiva de la sociedad civil y de su integración en los principios fundamentales del mercado interior.

1.2 Este argumento, de extrema importancia, asume un valor fundamental en la situación de crisis y de recesión generalizada que atraviesa la economía, que precisa de instrumentos flexibles de apoyo y de intervención que sean, además, respetuosos con las normas de competencia. En estos últimos años, la Comisión ha adoptado marcos de intervención provisionales al objeto de prestar el apoyo adecuado al sistema bancario y empresarial.

1.3 En la medida en que van encaminadas a remediar las desventajas que presentan las regiones desfavorecidas y, por lo tanto, a promover la cohesión económica, social y territorial de los Estados miembros y de toda la Unión Europea, las ayudas estatales de finalidad regional constituyen un valioso instrumento para ayudar a salir de la crisis y reactivar las economías de las regiones europeas. A efectos de las pymes, es especialmente necesario que estos instrumentos sean eficientes y efectivos, y se ha de favorecer el acceso a este sistema concreto de ayudas mediante una simplificación de las condiciones de acceso, una flexibilización del instrumento y una información idónea acerca de las posibilidades que se brindan a dichas empresas.

1.4 Así pues, el CESE acoge con gran satisfacción que, en el marco del proceso de modernización de las ayudas estatales<sup>(1)</sup> iniciado por el comisario Almunia, la Comisión Europea haya emprendido un procedimiento para actualizar y modernizar también este conjunto de normas, que tienen como objetivo guiar la actuación pública en apoyo a las empresas radicadas en zonas desfavorecidas, y el Comité considera necesario que esta revisión se caracterice por la coherencia entre la política regional y la política de competencia, en el respeto del principio de subsidiariedad.

1.5 El CESE recomienda, por consiguiente, a la Comisión Europea una mayor coherencia entre las políticas de la Unión y la política de competencia para que esta no constituya un obstáculo a la hora de cumplir los objetivos de interés común europeo –como el desarrollo armonioso e integral de las regiones europeas–, sino una oportunidad para, una vez superada la crisis, relanzar las economías regionales en el mercado interior.

1.6 El 14 de enero de 2013, la Comisión Europea abrió una consulta pública en torno al documento, con la propuesta de nuevas directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020<sup>(2)</sup>. Este documento refleja en gran parte el enfoque del documento informal que ya se hizo llegar a los Estados miembros en diciembre de 2011, y que fue objeto de una primera reunión multilateral, durante la cual la Comisión Europea dio señales de una posible apertura respecto de algunos puntos formulados por los Estados miembros, como el porcentaje máximo de población beneficiaria de ayuda a nivel europeo. En este contexto, el dictamen del CESE asume una relevancia estratégica al objeto de transmitir su propio mensaje a la Comisión.

1.7 Con esta finalidad, el CESE solicita que las nuevas orientaciones relativas a las ayudas estatales de finalidad regional proporcionen a los Estados miembros un instrumento flexible de intervención horizontal que les permita alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a través de una valorización de las excelencias regionales, independientemente del sector o del tamaño de las empresas participantes en los proyectos de inversión para el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

1.8 Basado en una cartografía geográfica del territorio comunitario, el método actual –que no ha sufrido cambios sustanciales en más de cuarenta años– es inadecuado y rígido. Si se utiliza este método en el nuevo contexto económico y social de la Unión, podría producirse un retroceso en el desarrollo del mercado interior.

<sup>(1)</sup> DO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013\\_regional\\_aid\\_guidelines/explanatory\\_note\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_regional_aid_guidelines/explanatory_note_es.pdf).

1.9 El CESE recomienda a la Comisión que adopte unos parámetros de referencia más flexibles y adecuados a un contexto económico sometido a grandes transformaciones. Estos parámetros deberían fundamentarse en unas unidades de intervención basadas en las prioridades, en las necesidades y en la configuración territorial de las disfunciones económicas y de las trampas de la exclusión social, así como en el contexto institucional, sean cuales sean los límites administrativos.

1.10 Por todo ello, el CESE subraya la necesidad de que, en el contexto del amplio proceso de modernización, el instrumento de las ayudas estatales de finalidad regional se actualice en función de las dinámicas y ritmos de la economía posteriores a la crisis, que impondrán una mayor flexibilidad para determinar las desventajas regionales y harán inadecuado un mapa geográfico que estipula de manera rígida cuáles son las regiones menos favorecidas durante todo un periodo de programación (siete años).

1.11 El CESE pide, con esta finalidad, que el establecimiento de las regiones menos favorecidas a efectos de la exención de la letra c) del apartado 3 del artículo 107 no se lleve a cabo por mera sustracción (al total de la población beneficiaria de las ayudas expresado porcentualmente respecto de la población europea –un factor, por otra parte, carente de fundamento– se le restaría la población beneficiaria de las ayudas con arreglo a la exención de la letra a) del apartado 3 del artículo 107), sino que los Estados miembros puedan disponer de un amplio conjunto de parámetros a la hora de determinar las desventajas regionales.

1.12 El CESE considera erróneo excluir a las grandes empresas del apoyo a proyectos de inversión para el desarrollo de la cohesión regional, ya que esto aumenta en gran medida la posibilidad de perder el potencial de desarrollo que únicamente poseen la sinergia y la integración horizontal de todo el sistema empresarial, independientemente del tamaño de la empresa.

1.13 El CESE invita a la Comisión a que introduzca un mecanismo que tenga presentes *ex ante* las externalidades negativas que pudieran revestir las ayudas estatales de finalidad regional en forma de una considerable pérdida de puestos de trabajo en localidades ya existentes en el territorio de la UE, no solamente en el ámbito de la evaluación comparativa que la Comisión desarrolla a efectos de notificación y que, hoy por hoy, reserva exclusivamente a los grandes proyectos de inversión<sup>(3)</sup>, sino también en el ámbito de la regulación general de exenciones.

1.14 El CESE subraya la necesidad de que el instrumento de las ayudas estatales de finalidad regional contemple las actuaciones necesarias para evitar desplazamientos y deslocalizaciones por la existencia de grandes divergencias en la intensidad de las ayudas entre regiones colindantes o próximas geográficamente en la intensidad de las ayudas, lo cual se traduce en una fragmentación del mercado interior a través de las denominadas «*subsidy races*».

1.15 El CESE sugiere que la Comisión:

- reconsidere su intención de reducir la intensidad de las ayudas para las grandes empresas del 40 % al 35 % y al 25 %.

Una reducción como la propuesta se traduciría en la práctica en una pérdida de atractivo para la inversión extranjera;

- no limite la intensidad de las ayudas al montante de los costes adicionales y no endurezca el procedimiento para demostrar el efecto incentivador en las grandes empresas, y
- evite echar por tierra la capacidad de las regiones «a» para atraer la inversión extranjera y crear nuevos puestos de trabajo y valores, a fin de no colocar a estas regiones en una situación de desigualdad competitiva frente a regiones de terceros países con unos sistemas de inversión que resultan, en numerosos casos, mucho más generosos.

1.16 Al mismo tiempo, la Comisión debería introducir una cláusula de salvaguarda que vincule en particular a aquellas grandes empresas que perciban ayudas de finalidad regional para la creación de una nueva instalación o para la adquisición de activos directamente ligados a una instalación. Esta cláusula debería garantizar durante los cinco años posteriores a la concesión:

- el mantenimiento de los niveles de empleo en las instalaciones ubicadas en Estados miembros distintos de aquel en el que la empresa presenta la solicitud de contribución para ayudas de finalidad regional según la letra a) del apartado 3 del artículo 107, o
- que la reducción de los niveles de empleo en las instalaciones ubicadas en Estados miembros distintos de aquel en el que la empresa presenta la solicitud de contribución para ayudas de finalidad regional según la letra a) del apartado 3 del artículo 107 tenga lugar, siempre que sea necesario, como consecuencia y con arreglo a un acuerdo con los interlocutores sociales, a escala regional o nacional, de los Estados miembros implicados.

1.17 El CESE pide a la Comisión que, atendiendo a todas las propuestas formuladas, reduzca de manera más gradual, progresiva y equilibrada la intensidad de las ayudas. Esta reducción debería ir en consonancia con la reducción de las ayudas que se deberán establecer para los fondos percibidos por las regiones en el ámbito de la política de cohesión.

1.18 El CESE propone que junto al PIB per cápita –en la actualidad, el único parámetro que no refleja la evolución real de una economía regional– se utilicen otros parámetros, como los índices de desempleo, la relación entre pérdida de puestos de trabajo y número total de empleados, así como otros parámetros que puedan ajustarse mejor a la situación real.

## 2. El nuevo contexto económico tras la crisis

2.1 En el ámbito de la política de competencia, el control de las ayudas de Estado constituye un instrumento necesario para garantizar la regulación del mercado único a través de unos verdaderos principios de libre intercambio y de competencia, y responde a la necesidad de asegurar condiciones de igualdad

<sup>(3)</sup> 2009/C 223/02, p. 54.

a todas las empresas que operan en el mercado único europeo. Así pues, el artículo 107 del TFUE prohíbe a los Estados otorgar ayudas a las empresas cuando aquellas tengan una incidencia en los intercambios entre Estados miembros, falseen o amenacen con falsear la competencia proporcionando ventajas selectivas injustificadas a alguna empresa y, de ese modo, impidiendo a las fuerzas del mercado premiar a las empresas más competitivas, todo lo cual supone un menoscabo de la competitividad europea en su conjunto.

2.2 A pesar de ello, el Tratado reconoce la posibilidad de derogar dicha prohibición siempre y cuando las ayudas persigan objetivos de interés común europeo que no sea posible alcanzar recurriendo únicamente a las fuerzas del mercado. Los apartados 2 y 3 del artículo 107 establecen cuáles son los principales fallos del mercado y presentan las **excepciones** en las que se basa la «compatibilidad» o «posible compatibilidad» de determinadas ayudas, en función de unos criterios dictados exclusivamente por la Comisión Europea.

2.3 A efectos de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 107), la Comisión puede efectivamente considerar compatibles con el mercado común las ayudas de Estado concedidas para favorecer el desarrollo económico de determinadas zonas menos favorecidas dentro de la Unión Europea, las denominadas «ayudas de finalidad regional». Se trata de ayudas que pueden destinarse principalmente a las **grandes empresas** para apoyar la inversión y la creación de puestos de trabajo o, en determinadas circunstancias particulares, para ayudar al funcionamiento; en ambos casos, las ayudas **se destinan a regiones específicas con el fin de reequilibrar desigualdades regionales** animando, en particular, a las empresas a instalarse en dichas regiones.

2.4 Al atender a las desventajas que padecen las regiones menos favorecidas, las ayudas estatales de finalidad regional contribuyen a la cohesión económica, social y territorial de los Estados miembros y de la Unión Europea en su conjunto: persiguen una finalidad coherente con la de los Fondos Estructurales, que, junto con los presupuestos nacionales, constituyen uno de los posibles marcos en los que es posible llevar a la práctica la política de desarrollo regional.

2.5 El CESE reitera la absoluta necesidad de salvaguardar y, en algunos casos, reforzar el sistema de control de las ayudas estatales, que pueden resultar gravemente perjudiciales para el correcto funcionamiento del mercado interior, pero considera necesario garantizar que las normas en materia de ayudas estatales evitan su fragmentación y previenen el elevado riesgo de falseamiento de la competencia y del intercambio comercial como consecuencia de la distinta capacidad que presentan los Estados miembros para conceder ayudas a la inversión.

2.6 Al mismo tiempo, considera necesario imprimir mayor eficacia y flexibilidad a los instrumentos de que se dispone para acometer intervenciones de carácter extraordinario y hacer frente a zonas o situaciones de crisis.

2.7 El actual sistema de orientaciones sobre las ayudas estatales de finalidad regional presenta evidentes carencias por la rigidez de su estructura, basada en una cartografía geográfica del territorio comunitario, y no responde plenamente a los objetivos que contempla el Tratado en su letra c) del apartado 3 del artículo 107, algo que podría falsear la competencia. Si se utiliza el método actual en el nuevo contexto económico y social de la Unión, se corre un riesgo de retroceso en el desarrollo del mercado interior.

2.8 La modernización de las ayudas estatales debe aplicarse también a este importante instrumento, que completa el abanico de posibles medidas para la actuación en zonas desfavorecidas. Parece cuando menos singular que la Comisión no sólo pretenda mantener un modelo existente desde nada menos que el año 1971, con sus sucesivas modificaciones, sino que quiera hacer incluso más restrictiva su aplicación. Los objetivos de crecimiento y desarrollo del empleo que la Comisión ha reivindicado en diversas ocasiones chocan con unas políticas incoherentes que limitan de manera objetiva el potencial de una reforma profunda de las orientaciones.

2.9 La propia Comisión Europea reconoce en la Estrategia Europa 2020 que las realidades económicas se mueven a mayor velocidad que las políticas y que, por consiguiente, para restablecer la sostenibilidad del crecimiento y de las finanzas públicas tras la crisis, Europa debe adoptar un enfoque renovado que debería basarse en la concentración temática y prioritaria de los recursos y que, como ha corroborado en última instancia la DG Competencia en su documento de debate sobre la modernización<sup>(4)</sup> de 23 de febrero de 2012, se lleva a cabo «mediante reformas interrelacionadas en los distintos sectores, movidas por la cooperación con los Estados miembros y las partes interesadas, con vistas a la elaboración de un acuerdo amplio y equilibrado sobre el camino que se debe seguir».

2.10 El CESE acoge con satisfacción este enfoque, que considera más flexible, dinámico y, por lo tanto, adecuado para hacer frente a una situación de crisis en rápida y continua evolución como la que está viviendo la Unión, y solicita que se adopte también dicho enfoque, sobre todo a la hora de abordar las excepciones previstas en el Tratado en materia de ayudas estatales de finalidad regional.

### 3. Coherencia entre política regional de cohesión y política de competencia

3.1 El CESE recuerda que desde la primera vez en que se fijaron los principios sobre los que se asientan las ayudas estatales de finalidad regional, con motivo de las orientaciones de 1998<sup>(5)</sup>, la Comisión ha subrayado en todo momento la necesidad de reforzar la concentración y coherencia de la política regional y de la política de competencia<sup>(6)</sup>.

3.2 Si bien este enfoque garantizó la coherencia de los dos sistemas hasta la programación del período 2000-2006, cuando, por motivos políticos y económicos, se hizo coincidir los

<sup>(4)</sup> Comp/DG/2012/012588 de 23.2.12.

<sup>(5)</sup> DO C 90 de 26.3.1998, p. 3.

<sup>(6)</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia – Incremento de su concentración y coherencia (98/C 90/03), punto 1.



mapas de las regiones de la Unión beneficiarias de las ayudas estructurales con cargo, por aquel entonces, a los objetivos 1 y 2 con los mapas de las regiones que podían acogerse a las excepciones a las ayudas de finalidad regional, esta circunstancia no se ha vuelto a dar a partir del período de programación 2007-2013.

3.3 Por una parte, se ha asistido verdaderamente a una evolución de la política regional dictada por la necesidad de adoptar un enfoque multidisciplinar e integrado capaz de detectar los problemas específicos relacionados con las diversas situaciones geográficas y de elaborar una estrategia global que defina el contexto de los objetivos y las intervenciones específicas a las que se deberán asignar los recursos<sup>(7)</sup>. Consiguientemente, el Reglamento (CE) n° 1083/2006<sup>(8)</sup> definió el nuevo modelo de actuación de las intervenciones estructurales en el territorio, donde las intervenciones son establecidas por cada Estado miembro al nivel territorial apropiado, de acuerdo con el ordenamiento y las especificidades y requisitos socioeconómicos respectivos.

3.4 Por el contrario, la política de competencia ha seguido anclada en la predeterminación de las áreas que podrían acogerse a las excepciones a las ayudas de finalidad regional recurriendo a unos mapas con una validez de siete años, que no han podido acompañar la política regional y de cohesión con un instrumento de competencia igual de flexible, lo que ha puesto en peligro la integridad del mercado interior y ha dado muestra de unas políticas asimétricas que, sin embargo, persiguen la misma finalidad de la cohesión.

3.5 Asimismo, el CESE recuerda que en el Libro Verde de 2008 sobre la cohesión territorial<sup>(9)</sup>, la Comisión reconocía que la subvencionabilidad de las políticas estructurales no puede determinarse a otro nivel que el regional, consciente cada vez más de que, para mejorar la gobernanza de la política de cohesión, «es indispensable hacerla más flexible, más capaz de adaptarse al nivel territorial más apropiado, más receptiva a basar la concepción de las estrategias de desarrollo en los activos propios de los territorios, y mejor coordinada con otras políticas, a todos los niveles, de conformidad con el principio de subsidiariedad».

3.6 Asimismo, la Comisión llega a la conclusión de que, para hacer frente eficazmente a los problemas que plantea el crecimiento económico de la Unión en una economía mundial globalizada, «hace falta una respuesta política en una escala geográfica variable»<sup>(10)</sup>.

3.7 Si, como reconoce la Comisión, «la política de competencia puede afectar a la distribución territorial de la actividad económica

asegurando que la ayuda regional se concentre en las zonas más desfavorecidas y modulando la intensidad de la ayuda concedida a la naturaleza y nivel de los problemas»<sup>(11)</sup>, aquella no podrá sustraerse a la evolución en que ya se encuentra inmersa la política regional, basada en intervenciones en favor de la concentración temática en las prioridades de la Unión, y de la concentración geográfica a escala variable, lo que implica necesariamente la revisión del método de designación de las zonas que pueden beneficiarse de las excepciones regionales que se contemplan en el apartado 3 del artículo 107.

#### 4. ¿Por qué es inadecuado el método actual de cartografía de las zonas desfavorecidas?

4.1 El CESE señala que el método utilizado por la Comisión para designar las regiones de la Unión que pueden beneficiarse de las excepciones regionales a que se hace referencia en el apartado 3 del artículo 107 otorga la prioridad a las regiones afectadas por los problemas más graves, según lo dispuesto en la letra a), y establecidas en función de un nivel PIB/PPA respecto de la media europea en su conjunto. Este método debería enriquecerse con otros criterios para medir niveles graves de subempleo, a los que el Tratado se refiere de manera expresa: de hecho, el criterio utilizado por la Comisión establece un nivel de vida anormalmente bajo, pero no refleja en todo momento las formas graves de subempleo. El índice de desempleo podría ser un buen factor corrector del PIB. El CESE pregunta a la Comisión Europea por qué motivo la designación de las zonas desfavorecidas a efectos de la excepción contemplada en la letra c) se lleva únicamente a cabo por mera sustracción de la población asignada globalmente a un Estado y a las regiones mencionadas en la letra a) del apartado 3 del artículo 107. Así las cosas, la posibilidad real de intervenir en las zonas desfavorecidas contempladas en la letra c) depende de la entidad de las zonas desfavorecidas contempladas en la letra a), con lo que se crean situaciones de grandes disparidades entre los Estados miembros, sin que esta diferencia sea fruto de una evaluación comparativa de las difíciles condiciones que presentan las regiones seleccionadas.

4.2 De esta manera se crean condiciones que sí falsean la competencia: en algunos países son subvencionables regiones con niveles de desarrollo sensiblemente superiores a los de otros países en los que no sería posible conceder ayudas regionales al no superar los límites establecidos en la letra c) del apartado 3 del artículo 107. Así pues, el falseamiento de los intercambios que ocasiona por definición cualquier ayuda, lejos de encontrar justificación en el interés común, sería total e injustificado.

4.3 El CESE subraya la importancia de mantener la designación de las zonas «c» anclada a la comparación con el nivel de desarrollo nacional, en la medida en que únicamente este parámetro de comparación interna permite a los Estados miembros intervenir en casos de desigualdad regional interna en sus territorios y ejecutar políticas regionales nacionales capaces de evitar la fragmentación del mercado interior.

<sup>(7)</sup> Comunicación de la Comisión «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo – Directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» (COM(2005) 299) de 5 de julio de 2005, apartado 5.

<sup>(8)</sup> Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999, artículo 12.

<sup>(9)</sup> COM(2008) 616 final de 6 de octubre de 2008, apartado 1.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*, punto 2.3.

<sup>(11)</sup> *Ibidem*, punto 3.1.

4.4 En un contexto internacional profundamente globalizado y en un contexto europeo de progresiva y rápida eliminación de las barreras interiores, las disparidades internas de la Unión se pueden apreciar cada vez más a nivel regional que a nivel nacional, en zonas donde las desventajas socioeconómicas superan los confines administrativos y giran en torno a debilidades estructurales y sistémicas específicas de carácter más económico que político.

4.5 Vincular la designación de los «territorios débiles» a un mapa geográfico diseñado sobre la base de datos correspondientes, en promedio, al período 2008-2010, y ello durante un periodo de siete años, denota una rigidez programática completamente anacrónica frente a un contexto económico y social en continua y rápida evolución.

4.6 Además, el intento de «equilibrar» la distribución espacial de la actividad económica a través de inversiones en las regiones más desfavorecidas conlleva un grave riesgo de «forzamiento» desligado del verdadero potencial de esas regiones, lo cual impediría aglomeraciones eficientes en las zonas «c» y beneficiaría a los denominados «cazadores de ingresos locales» en las zonas «a». La predeterminación estática de las zonas desfavorecidas crea un contexto absolutamente hostil a la competitividad y la innovación, impidiendo el desarrollo de los *clusters* de innovación que la Estrategia Europa 2020 señala como elementos clave de unas estrategias de especialización inteligente para el crecimiento regional que cuentan con el respaldo de la Comisión Europea, y cuyo desarrollo *debe concentrarse en áreas con ventaja comparativa* <sup>(12)</sup>, es decir, en aquellos sectores económicos donde la intervención presenta una mejor relación coste/beneficio.

4.7 Además, ha quedado plenamente demostrado <sup>(13)</sup> que una política de desarrollo regional basada fundamentalmente en la compensación de las diferencias regionales ligadas a las disparidades de productividad y que, por lo tanto, se limita a la redistribución financiera de los recursos desde las regiones más ricas a las más pobres, representa una gran limitación a la movilidad y a los procesos de aglomeración eficientes. Este planteamiento debe dejar paso necesariamente a una estrategia de desarrollo definida sobre la base del territorio, en la que los límites regionales y territoriales *no dependan de los límites administrativos y puedan cambiar con el tiempo*.

## 5. La necesidad de cambiar el método de designación de las áreas desfavorecidas: propuestas

5.1 El CESE considera, por consiguiente, que la cartografía de las denominadas «zonas desfavorecidas» debería permitir a cada una de las regiones administrativas actuar en todas las zonas que, durante el período de programación, den señales de desventaja, contrastada por medio de parámetros definidos, reconocidos y consensuados con antelación.

5.2 El CESE comparte el modelo que recomienda Fabrizio Barca para la modernización de la política regional, en el informe sobre la política de cohesión de 2009 <sup>(14)</sup>, que se decanta por unas unidades de intervención basadas en las prioridades, las necesidades, la configuración territorial de las disfunciones económicas y las trampas de exclusión social, así como el contexto institucional, aunque independiente de los límites administrativos.

5.3 El CESE propone a la Comisión que adopte este mismo enfoque en relación con la política de competencia, a través de un nuevo método para determinar las «regiones económicas» mencionadas en la letra c) del apartado 3 del artículo 107 que, una vez desvinculados los límites geográfico-administrativos, podría tener en cuenta las condiciones reales que presentan las diferentes regiones en distintos periodos.

5.4 El CESE considera que este modelo es capaz de garantizar tanto los objetivos de desarrollo regional mediante la concentración temática, como los principios de competencia y la integridad del mercado a través de una limitación cuantitativa de los recursos que se destinan al instrumento de las ayudas estatales de finalidad regional, decidida con antelación por Estado miembro y por región NUTS II (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), como ya ocurre, por ejemplo, con el mecanismo del techo nacional *de minimis* para el sector de la pesca y la agricultura.

5.5 El CESE propone que este techo se fije conjuntamente con el establecimiento de parámetros de evaluación de la situación de crisis, que garanticen que las actuaciones de apoyo a las empresas responden al objetivo de desarrollar las regiones débiles, y que los territorios en los que podrían activarse en alguna que otra ocasión acciones de ayuda de finalidad regional se basen en un amplio conjunto de indicadores y de umbrales mínimos previamente aprobados por la Comisión Europea.

5.6 El CESE considera más coherente y adecuado un método de demarcación de las áreas desfavorecidas que responda a la verdadera realidad económica y social del territorio, establecida en el ámbito NUTS III cuando se excedan los promedios nacionales en materia de desempleo, y que la población residente en las regiones NUTS III seleccionadas constituya el umbral mínimo de la ayuda a la que podrían acceder las empresas ubicadas en las áreas NUTS III aplicando un coeficiente multiplicador acordado con la Comisión Europea.

5.7 El CESE considera que este método permite a la Comisión proteger la competencia de manera más eficaz que el método actual, toda vez que, respetando las condiciones de compatibilidad establecidas en las orientaciones, impone un límite cuantitativo y efectivo a las ayudas que los Estados pueden

<sup>(12)</sup> «Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020», COM(2010) 553 final de 6 de octubre de 2010, punto 3.1.

<sup>(13)</sup> Véase la nota 14.

<sup>(14)</sup> «Una agenda de reforma de la política de cohesión – Una política de desarrollo de orientación territorial para dar respuesta a los desafíos y expectativas de la Unión Europea», informe independiente elaborado por Fabrizio Barca en abril de 2009, a instancias de Danuta Hübner, comisaria europea de política regional.

otorgar en un determinado territorio. Ello evitaría que países con más recursos pudieran intervenir para favorecer a sus propias empresas de manera desproporcionada respecto de otros países, mientras que las reglas actuales permiten a los Estados concentrar en un determinado territorio subvencionable unas ayudas estatales que, por su importe global, podrían falsear la competencia.

#### 6. Es necesario mantener las ayudas también en favor de las grandes empresas contempladas en la letra c) del apartado 3 del artículo 107

6.1 El CESE recuerda que, ya desde un primer momento, las ayudas estatales de finalidad regional nacen como ayudas a las grandes empresas, cuyo papel estratégico en las dinámicas de desarrollo de las economías regionales queda bien reflejado por la Comisión en su Comunicación sobre la política regional y la política de competencia de 1998 <sup>(15)</sup>, donde se subraya la necesidad de coherencia entre ambas políticas precisamente al objeto de atraer las inversiones de las grandes empresas, pues reconoce expresamente que estas «revisten un interés particular para el desarrollo regional por sus efectos de atracción y de apertura al mercado mundial».

6.2 A la luz de las consideraciones anteriormente expuestas, considera necesario mantener la posibilidad de conceder ayudas de finalidad regional también a las grandes empresas contempladas en la letra c) del apartado 3 del artículo 107 y atendiendo a las condiciones de las orientaciones vigentes.

6.3 El CESE señala a la Comisión Europea que restringir las ayudas de finalidad regional a las grandes empresas de las áreas «c» puede ocasionar un peligroso desequilibrio de los recursos públicos en las áreas «a» en algunos países que no sólo cuentan con niveles máximos de ayuda especialmente elevados, sino, sobre todo, con considerables recursos comunitarios y una mano de obra con costes muy inferiores, lo cual acarrea un inevitable efecto de falseamiento de la competencia.

6.4 La liberalización de los mercados financieros y la expansión del mercado único permiten en la actualidad a las empresas perseguir estrategias de minimización impositiva y salir de «shopping normativo», en busca de la localización más conveniente desde el punto de vista fiscal <sup>(16)</sup>. A la espera de una armonización fiscal que minimice la competencia fiscal perniciosa, el CESE considera que la Comisión debería decantarse ahora por modalidades de ayuda de este tipo –como, por ejemplo, desgravaciones fiscales a largo plazo basadas en unas condiciones suficientemente «vinculantes»– y sistemas de ayudas que contribuyan mejor a un menor falseamiento del mercado que la reducción de las ayudas. El marco normativo de la nueva programación deberá potenciar las normas para combatir la deslocalización y garantizar la presencia de canales que permitan

coordinar adecuadamente el uso de la financiación de la UE para la cohesión y la autorización de las ayudas estatales en favor de una misma empresa.

6.5 El CESE invita cordialmente a la Comisión a que preste atención al modelo regulador implantado en apoyo al desarrollo de las economías de los territorios desfavorecidos por uno de nuestros mayores competidores, los Estados Unidos de América (*Code of Federal Regulations*, título 13, *Business Credit and Assistance*). Este mecanismo para la designación de distritos de intervención pública, basado en la designación de distritos de desarrollo económico (*Economic Development Districts*) y áreas desfavorecidas económicamente (*Economic Distressed Areas*), así como en la selección de proyectos encaminados a su desarrollo, no ya sobre una base geográfica y de límites administrativos, sino fundamentándose en las prioridades y las finalidades de la intervención, así como en un conjunto de parámetros determinados generalmente a nivel federal que, posteriormente, cada Estado ejecuta de manera pormenorizada en función de su respectiva estructura económica.

#### 7. Posición de las partes interesadas

7.1 En la audiencia pública celebrada el 29 de enero de 2013 sobre el tema de las ayudas de Estado para el desarrollo de las regiones europeas se contó con la intervención de representantes de algunas de estas regiones (de España, Alemania e Italia: Andalucía, Baviera y Emilia Romagna), de asociaciones de empresarios locales y nacionales y del Parlamento Europeo, así como del experto del ponente del Comité de las Regiones, quien presentó el dictamen aprobado por este órgano consultivo de la UE el 1 de febrero de 2013 <sup>(17)</sup>, en el que se plantean cuestiones y formulan propuestas a la Comisión relacionadas principalmente con la necesidad de modernizar las normas en materia de ayudas estatales de finalidad regional.

7.2 Atendiendo a las distintas perspectivas y puntos de vista, tanto las regiones como las empresas han puesto de manifiesto la anomalía que supone la propuesta de la Comisión, que no ofrece respuestas suficientes ni convincentes a las numerosas demandas de modernización y mejora del sistema de las ayudas estatales de finalidad regional, especialmente en estos momentos de profunda crisis. El representante del Parlamento Europeo se mostró de acuerdo con la propuesta recogida en el presente dictamen, que considera más adecuada y acorde con las necesidades de reequilibrio territorial. Se formularon asimismo interesantes propuestas sobre la integración del único criterio del PIB sobre cuya base se deben calcular el distanciamiento de la media europea y la subvencionabilidad de las regiones beneficiarias a efectos de la exención de la letra a) del apartado 3 del artículo 107), como, por ejemplo, la tasa de desempleo de una región. El CESE comparte plenamente dichas propuestas.

7.3 Por último, tanto desde el punto de vista local como nacional, las empresas han subrayado la necesidad de contar con un instrumento flexible: el acceso a las ayudas regionales debería valorarse en función de la calidad de la inversión, el impacto previsto para la economía y sus repercusiones en la competencia, y no en función de las dimensiones de la empresa. Además, se hizo hincapié en que, para poder evaluar con mayor eficacia las consecuencias que, en términos de competencia,

<sup>(15)</sup> Véase la nota 5.

<sup>(16)</sup> «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y la sociedad de Europa» - Informe de Mario Monti al presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, 9 de mayo de 2010.

<sup>(17)</sup> <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.

revisten las ayudas a las empresas de mayores dimensiones que las pymes, sería necesario actualizar la definición de los parámetros relativos al tamaño de las empresas que se recogen en la recomendación de la Comisión de 2003 <sup>(18)</sup>, toda vez que la categoría de empresas distintas a las pymes abarca numerosas compañías que no son grandes multinacionales y que, al poseer unas dimensiones muy inferiores a las de estas, no pueden ser valoradas con el mismo rasero.

**8. Es necesario mantener la intensidad de las ayudas a las grandes empresas en las regiones contempladas en la letra a) del apartado 3 del artículo 107**

8.1 El Comité insta a la Comisión a que reconsidere su intención de reducir la intensidad de las ayudas a las grandes empresas desde el 40 % hasta el 35 % y el 25 %. La argumentación empleada por la Comisión para reducir las ayudas no es

válida. La reducción sugerida conduciría en realidad a la destrucción de los actuales sistemas de áreas «a» establecidos para atraer la inversión extranjera.

8.2 El Comité expresa, asimismo, su profunda preocupación por la intención de la Comisión de limitar la intensidad de las ayudas al montante de los costes adicionales y de endurecer el procedimiento para demostrar el efecto incentivador en las grandes empresas.

8.3 En la práctica, las medidas anteriormente descritas echarían por tierra la capacidad de las regiones «a» de atraer la inversión extranjera y de crear nuevos puestos de trabajo y valores, lo que colocaría a estas regiones en una situación de desigualdad competitiva frente a regiones de terceros países con unos sistemas de inversión que resultan, en numerosos casos, mucho más generosos.

Bruselas, 21 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(18)</sup> Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas; texto íntegro (DO L 124 de 20.5.2003).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Creación de empleo a través del aprendizaje profesional y la formación profesional permanente: el papel de las empresas en la educación en la UE» (Dictamen de iniciativa)**

(2013/C 161/05)

Ponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

El 12 de julio de 2012, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*Creación de empleo a través del aprendizaje profesional y la formación profesional permanente: el papel de las empresas en la educación en la UE*

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

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 83 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité toma nota del enfoque activo de los empleadores y de los empresarios en relación con la movilización que se da en toda Europa en apoyo del desarrollo de las competencias y su adecuación a las necesidades del mercado laboral, en interés de la recuperación del crecimiento, la creación de empleo y, en particular, la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado laboral.

1.2 La educación y formación profesionales son actividades que entrañan costes y afectan a numerosos destinatarios. Hay muchas fórmulas para poner en práctica sistemas con el fin de compartir estos costes en toda Europa. Los empresarios deben participar en ellos en función de las prácticas y de la situación existente en cada Estado miembro.

1.3 El Comité insta a los empleadores y a los empresarios a que fomenten el principio de asociación y colaboración de todos los participantes en las reformas de los sistemas de educación, los sistemas de formación profesional y el desarrollo de estrategias de aprendizaje permanente. En relación con ello, el Comité reconoce el papel que desempeña el diálogo social y los resultados obtenidos hasta la fecha gracias a la colaboración con los interlocutores sociales en todos los niveles.

1.4 El Comité insta a los empleadores y a los empresarios a que, en interés de mantener y reforzar la posición de la industria en Europa, contribuyan a mejorar la imagen de la industria, las disciplinas técnicas y las competencias científicas y técnicas<sup>(1)</sup> con el fin de analizar, prever y dar a conocer las necesidades de cada sector y contribuir activamente a que las capacidades se adapten mejor a las necesidades del mercado de trabajo.

1.5 Los empresarios y las organizaciones empresariales, al mismo tiempo, deben satisfacer las necesidades específicas de las microempresas y las pequeñas empresas, habida cuenta de su capacidad para crear puestos de trabajo, y ayudar a estas a

elaborar sus propios mapas para presentar en detalle cómo funcionan estas empresas más flexibles y dinámicas.

1.6 El Comité recomienda a las empresas que, junto con otros actores del ámbito laboral, colaboren estrechamente con las escuelas y con las instituciones educativas participando de manera activa en la creación de contenidos y programas de enseñanza en la formación profesional, en función de los resultados esperados. Esta cooperación también debe reflejarse en la formación de profesores y maestros para la formación práctica en el marco de la formación profesional.

1.7 El Comité considera que una colaboración más eficaz entre las empresas y los servicios públicos y privados de empleo conducirá a una mayor coherencia entre la formación empresarial y los principios de una política activa de empleo y, con ello, a una mayor participación en el aprendizaje permanente.

1.8 En el contexto de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, los empleadores y empresarios deberían asumir el compromiso de apoyar la calidad, mejorar la imagen y aumentar el atractivo del aprendizaje en Europa. Deberían asumir la responsabilidad de crear un número suficiente de plazas para becarios y aprendices sobre la base de sistemas en alternancia que vinculen la educación escolar con las prácticas en empresas, junto con otras formas de adquisición de experiencia práctica y de competencias. No obstante, en relación con esto es necesario crear a escala nacional unas condiciones adecuadas y unos instrumentos de motivación suficientes para las empresas.

1.9 El Comité es consciente de la aportación de los empleadores en el marco de la colaboración social en el desarrollo y la aplicación a escala nacional de instrumentos europeos como

<sup>(1)</sup> Es decir, las disciplinas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.

son el MEC <sup>(2)</sup>, ESCO <sup>(3)</sup> y ECVET <sup>(4)</sup>, Europass y otros. El Comité reitera una vez más la necesidad de adaptar estos instrumentos a las necesidades de las microempresas, las pequeñas empresas y los artesanos.

1.10 El Comité insta asimismo a los empleadores y a los empresarios a que desarrollen el potencial de las mujeres y las apoyen, en particular, en el estudio de disciplinas científicas, con el fin de que incrementen su nivel de empleo y faciliten su transición al mercado de trabajo.

1.11 El Comité anima a los empleadores y a los empresarios a que utilicen de manera más eficiente los fondos estructurales europeos –FEDER, FEADER y, especialmente, el FSE de nueva generación <sup>(5)</sup>– así como «Erasmus para todos». Insta al mismo tiempo a aumentar la capacidad de los programas COSME y Horizonte 2020.

## 2. Introducción

2.1 Este dictamen enlaza directamente con los dictámenes del Comité dedicados a la Estrategia Europa 2020 y a las iniciativas emblemáticas pertinentes <sup>(6)</sup>, así como con aquellos dictámenes dedicados al desarrollo de las competencias, el papel de la formación y del aprendizaje profesional <sup>(7)</sup>.

2.2 Este dictamen acoge positivamente el llamamiento de la Comisión Europea <sup>(8)</sup> a crear alianzas sólidas de confianza entre todas las partes interesadas, y respeta plenamente el papel de la sociedad civil y la autonomía de los interlocutores sociales <sup>(9)</sup>. El dictamen en este sentido complementa los dictámenes del Comité sobre este tema <sup>(10)</sup>.

2.3 En el contexto de esta cooperación el objetivo del presente dictamen del CESE es demostrar la contribución activa de los empleadores y empresarios a la realización de medidas adoptadas a nivel de la UE en materia de empleo, educación y oportunidades para los jóvenes. Se tratará, por tanto, de comparar en cierto modo las políticas y las medidas adoptadas con las condiciones y con los requisitos de la práctica empresarial. Las empresas en Europa tienen una importancia clave para superar la crisis en el mercado laboral <sup>(11)</sup>.

<sup>(2)</sup> Marco Europeo de Cualificaciones.

<sup>(3)</sup> Clasificación europea de competencias, cualificaciones y profesiones.

<sup>(4)</sup> Sistema Europeo de Transferencia de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales: ayuda a validar, reconocer y acumular competencia y conocimientos relacionados con el trabajo.

<sup>(5)</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Social Europeo.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 682 final, de 23.11.2010; COM(2010) 477 final, de 5.9.2010; COM(2010) 614 final, de 28.10.2010, etc.

<sup>(7)</sup> DO C 68 de 6.3.2012, pp. 1-10; DO C 318 de 29.10.2011, pp. 142-149; DO C 68 de 6.3.2012, pp. 11-14; y DO C 132 de 3.5.2011, p. 55.

<sup>(8)</sup> COM(2012) 727 final.

<sup>(9)</sup> Véase el Acuerdo marco sobre mercados laborales inclusivos, 2010 y Marco de acción de desarrollo permanente de competencias y cualificaciones, 2002.

<sup>(10)</sup> DO C 143 de 22.5.2012, pp. 94-101; DO C 318 de 29.10.2011, pp. 69-75; y DO C 11 de 15.1.2013, pp. 65-70

<sup>(11)</sup> DO C 11 de 15.1.2013, pp. 65-70

2.4 Europa debe activar ahora todos los factores de crecimiento y uno de ellos es una mano de obra cualificada que responda, por su estructura y su cantidad, a las necesidades actuales del mercado laboral. Por ese motivo la atención debe dirigirse también hacia las competencias prácticas en el trabajo («resultados»), la formación profesional, el aprendizaje y las disciplinas técnicas.

2.5 El CESE ha incrementado en los últimos años su actividad de apoyo a una vinculación más efectiva de los sistemas educativos con las necesidades del mundo laboral <sup>(12)</sup>, con el fin de incrementar la empleabilidad de los trabajadores, de mejorar el acceso de las empresas a una mano de obra más cualificada y de reducir las dificultades relacionadas con la transición de la escuela al proceso laboral; El Comité ha formulado toda una serie de recomendaciones dirigidas a los empleadores y a los empresarios, a saber:

- participar, en el marco de negociaciones tripartitas con el gobierno y del diálogo social, en las reformas del mercado laboral y la modernización de los sistemas educativos;
- participar conjuntamente en la elaboración de previsiones sobre las necesidades futuras del mercado laboral;
- contribuir a la creación de estrategias eficaces de aprendizaje permanente;
- poner en marcha y consolidar, junto con otros actores del ámbito laboral, la colaboración de las empresas con las escuelas y con las instituciones educativas;
- favorecer el reconocimiento de resultados de la educación no formal e informal;
- colaborar con las instituciones del mercado laboral, en particular con los servicios públicos y privados de empleo, y participar activamente en los sistemas de orientación profesional para jóvenes y solicitantes de empleo;
- mejorar la imagen, en particular de los sectores industriales, y ofrecer más plazas de formación profesional y posibilidades de realización de prácticas y becas;
- asegurar prácticas en empresas para profesores e instructores;
- colaborar con las familias y las personas y contribuir a adecuar sus ambiciones a las necesidades reales de las empresas;

<sup>(12)</sup> El CESE inició toda una serie de acciones dirigidas a ofrecer buenos ejemplos de colaboración entre las escuelas y las empresas, así como a la vinculación de la formación y el aprendizaje profesionales con la práctica y el apoyo a jóvenes emprendedores: **Nunc Thermo Fisher Scientific**, Roskilde, Dinamarca, 6.2.2012: “De la escuela al trabajo”; **Politécnica de Guarda, Portugal** 5.6.2012: “Fórum para el nuevo milenio”; **ESC Versalles Francia**, 29.8.2012: conferencia temática “Juventud europea: ¿Esperanza o desilusión de una nueva generación?”, y foros para el apoyo a jóvenes emprendedores y emprendedoras.

- crear estructuras y condiciones que permitan a los empleados transferir conocimientos y experiencias a los aprendices y becarios, o a convertirse temporalmente en instructores en el marco de la formación y el aprendizaje profesionales;
- contribuir a mejorar la movilidad de los trabajadores, de los estudiantes y de los profesores entre los diferentes sistemas educativos y los sistemas de aprendizaje profesional, así como entre los diferentes países (mediante la aplicación de los instrumentos MEC, ECVET, EQAVET, Europass, etc.);
- participar en las iniciativas a favor de la introducción de marcos nacionales de cualificación (NQF) y de marcos nacionales de profesiones (NPF);
- recurrir a los fondos europeos para el fomento de la educación y de la movilidad de los estudiantes en Europa;
- apoyar al voluntariado en la educación y en la formación de aprendices;
- utilizar eficazmente los fondos estructurales, en particular el FSE.

### 3. Iniciativas en curso a escala de la UE

3.1 La Agenda de nuevas cualificaciones y empleos hace hincapié en la necesidad de invertir en los sistemas educativos y en la formación profesional, de prever las competencias requeridas y de mejorar el aprendizaje permanente, así como de proponer la elaboración de estrategias globales en este campo.

3.2 La iniciativa Juventud en Movimiento<sup>(13)</sup> hace hincapié en una educación de calidad, en la incorporación con éxito al mercado laboral y en una mayor movilidad, a la vez que propone incrementar el atractivo, la diversidad de la oferta y la calidad de la enseñanza y la formación profesionales, mejorar el acceso a prácticas de alta calidad y motivar a las empresas para que se conviertan en buenos anfitriones.

3.3 La Comunicación «Hacia una recuperación generadora de empleo»<sup>(14)</sup> tiene como objetivo la creación de empleo, en particular en aquellos sectores con un alto potencial de crecimiento, la renovación de los mercados laborales dinámicos, el desarrollo del aprendizaje permanente, la seguridad del empleo y la creación de oportunidades para la juventud.

3.4 Dado el aumento del desempleo y el insuficiente crecimiento económico de la coyuntura actual, se impone urgentemente la necesidad de saber aprovechar las nuevas oportunidades de aprendizaje, incluidas las que quedan fuera del sistema formal. Por esta razón, la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal<sup>(15)</sup> constituye una contribución a la aceleración de las reformas a nivel de la UE.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 477, de 15.9.2011

<sup>(14)</sup> COM(2012) 173, de 18.4.2012

<sup>(15)</sup> COM(2012) 485 final, de 5.9.2012, Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

3.5 La Comunicación de la Comisión «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos»<sup>(16)</sup> aporta toda una serie de propuestas concretas y procedimientos innovadores también en materia de la enseñanza y formación profesionales, aprendizaje y apoyo a la educación, el espíritu empresarial y la movilidad. Los sistemas europeos de educación y formación profesionales deben aspirar a convertirse en un referente de excelencia mundial, tanto en lo que respecta a las normas como a los resultados reales<sup>(17)</sup>.

3.6 La Comunicación de la Comisión sobre el tema «Promover el empleo juvenil»<sup>(18)</sup> parte de algunas propuestas presentadas hasta ahora, como son el marco europeo de calidad para los períodos de prácticas<sup>(19)</sup> y sistemas de garantía para los jóvenes; preconiza además la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices<sup>(20)</sup>.

3.7 El «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 – Relanzar el espíritu emprendedor en Europa» guarda relación, entre otros, con la formación y el aprendizaje de empresarios y la creación de una iniciativa paneuropea de aprendizaje empresarial<sup>(21)</sup> destinada al desarrollo de conocimientos, competencias y aptitudes empresariales.

### 4. El papel de los empleadores y empresarios

4.1 Los esfuerzos para fortalecer la posición de la industria europea y los servicios relacionados requieren cambios en la estructura de las cualificaciones y las competencias relevantes en todos los ámbitos, sobre la base de resultados claramente definidos.

4.2 La reestructuración, que es una característica propia de las economías dinámicas, conlleva la pérdida de puestos de trabajo, pero también su creación. Sin embargo, el número de puestos de trabajo nuevos es significativamente menor que los puestos de trabajo perdidos<sup>(22)</sup>. Para el empleador esto significa, en cooperación con los gobiernos y en el contexto del diálogo

<sup>(16)</sup> COM(2012) 669 final «Un nuevo concepto de educación: invertir en las aptitudes para lograr mejores resultados socioeconómicos».

<sup>(17)</sup> SWD(2012) 375 final, «Educación y formación profesionales para lograr mejores competencias, crecimiento y empleo» (en EN).

<sup>(18)</sup> COM(2012) 727 «Promover el empleo juvenil», incluido el doc. SWD (2012) 406 sobre el marco de calidad para los períodos de prácticas (en EN).

<sup>(19)</sup> Conforme al artículo 153.5 del TFUE, la segunda etapa de la consulta a los interlocutores sociales comenzó el 5 de diciembre de 2012.

<sup>(20)</sup> Ministros de Educación de varios Estados miembros se reunieron los días 10 y 11 de diciembre de 2012 en Berlín y aprobaron, en respaldo de la alianza, un Memorandum con diez propuestas concretas de medidas para fomentar el atractivo y la calidad de la educación y formación profesionales y el desarrollo de sistemas duales.

<sup>(21)</sup> COM(2013) 795 final, de 9.1.2013, «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 – Relanzar el espíritu emprendedor en Europa».

<sup>(22)</sup> El Observatorio Europeo de la Reestructuración (ERM), de Eurofound, de julio 2012 a septiembre 2012 registra 274 casos de reestructuración que representan una pérdida de 105 076 empleos y la creación de 30 520 nuevos empleos.

social, saber prever y controlar los cambios con el fin de limitar el impacto social y aumentar la contribución positiva de la reestructuración. Significa también participar constantemente en inversiones en educación y reciclaje profesional.

4.3 Por ese motivo es necesario saber prever las necesidades futuras del mercado laboral. A pesar de que los estudios internacionales especializados demuestran la complejidad de realizar una previsión fiable de las necesidades a largo plazo del mercado laboral, habida cuenta del alto dinamismo del desarrollo mundial, las organizaciones de empleadores y empresarios deberían realizar en el contexto del diálogo social un análisis a corto y medio plazo de los diferentes sectores, identificar las disparidades regionales y reaccionar a las necesidades cambiantes de las empresas en lo que a mano de obra cualificada se refiere. Estos análisis y previsiones se refieren a todas las entidades económicas, incluidas las cooperativas y artesanos.

4.3.1 La vía óptima para ello es el establecimiento de objetivos estratégicos y la creación de planes de acción. Normalmente estos planes de acción prevén reforzar la mercadotecnia del sector en cuestión, realizar una propuesta de formación y definir los requisitos, establecer la corresponsabilidad compartida y la inclusión del Estado y de otras partes interesadas en el plano económico en la formación y educación de los diplomados, desarrollar la colaboración entre empresas, escuelas y otras partes interesadas con el fin de unir la teoría y la práctica, diseñar el aprendizaje de los estudiantes en las empresas y construir una cultura de movilidad empresarial.

4.3.1.1 La concepción del aprendizaje puede incluir una evaluación de la calidad de los diplomados de cada disciplina que sean adecuados para cada sector, la especificación de las profesiones que pueden asegurarse mediante la recualificación, la cooperación interdisciplinar con otros sectores industriales, la creación de un listado de escuelas de educación primaria y secundaria colaboradoras, la integración de asesores de orientación profesional, la realización de sondeos mediante cuestionarios sobre motivación y cómo ven los estudiantes de los últimos cursos su carrera profesional.

4.3.1.2 Es importante diseñar la formación de los estudiantes en las empresas que incluya, entre otras cosas, elaborar los programas correspondientes, preparar el entorno para asociarlos a la actividad de la empresa y establecer normas para evaluar la eficacia de la formación de los estudiantes. Las empresas deben apoyar la movilidad de los estudiantes y aprendices y organizar intercambios.

4.3.1.3 La educación y la formación son actividades que entrañan costes y afectan a numerosos destinatarios<sup>(23)</sup>. Los poderes públicos tienen una considerable corresponsabilidad en asistencia financiera a los adultos para que estos adquieran los conocimientos básicos y las competencias y cualificaciones necesarias para acceder o regresar al mercado laboral. Se espera que los empresarios asuman principalmente la responsabilidad financiera del desarrollo de competencias relacionadas con una tarea determinada. A los individuos también debe incumbirles la

responsabilidad de asegurarse de que siguen siendo aptos para el empleo y desarrollar dicha capacidad y sus competencias personales.

4.3.1.4 En muchos Estados miembros el Estado coparticipa en la realización de programas de formación y recualificación, también con participación financiera. Esta responsabilidad pública es necesaria y podría mejorarse garantizando posibilidades de financiación a partir de los fondos europeos o mediante la posibilidad de utilizar y conectarse con proyectos en marcha. La financiación a partir de fondos públicos, sin embargo, no puede sustituir nunca la responsabilidad de todas las partes interesadas, especialmente de los empresarios.

4.4 En el contexto del diálogo social, los empleadores deben participar más activamente en la creación y la realización de políticas nacionales en materia de educación destinadas a mejorar la accesibilidad y la calidad de la educación preescolar, así como a modernizar y renovar la educación y formación profesionales de nivel secundario y de grado superior.

4.4.1 Una atención preescolar infantil de calidad y accesible debe formar parte de la formación inicial. Los empleadores pueden colaborar con las instituciones preescolares y apoyar el desarrollo de talentos (por ejemplo, con la ayuda de juguetes técnicos) en las diferentes disciplinas, en colaboración con las instituciones especializadas y los padres.

4.4.2 Sería conveniente que ya en la escuela primaria los niños tomaran contacto con las competencias básicas prácticas de las diferentes profesiones, incluyendo las profesiones técnicas, así como con las perspectivas de los diferentes sectores de la industria y los servicios y con los requisitos actuales de conocimientos y competencias. Si no se hacen progresos en lo que respecta a las disciplinas científicas y técnicas y las competencias prácticas será difícil mejorar la educación y formación profesionales y el aprendizaje. Esto podría ser una de las formas de facilitar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo actual.

4.4.3 El último estudio de Cedefop<sup>(24)</sup> ha demostrado que una serie de países europeos han adoptado ya medidas para aumentar el atractivo de educación y formación profesionales, aunque el estudio muestra también la insuficiencia de esfuerzos en toda una serie de áreas determinantes como pueden ser la mejora de la transición de la educación y formación profesionales a la formación superior, la revisión y la modernización de los programas, la mejora de las infraestructuras de las escuelas de formación y aprendizaje profesionales, el acceso a grupos específicos, la realización de cambios estructurales, la mejora de la colaboración a diferentes niveles, la mejora del sistema de aprendizaje y, en particular, una mayor participación de los empleadores y de los interlocutores sociales.

<sup>(23)</sup> <http://adult-learning-investment.eu/docs/BackgroundReport.pdf> (en inglés).

<sup>(24)</sup> Seminario de los días 9 y 10 de octubre de 2012, Bruselas, sobre el atractivo de la enseñanza y formación profesional inicial, estudio de SKOPE, Universidad de Oxford, [www.cedefop.org](http://www.cedefop.org).



4.4.4 El potencial de las instituciones de educación superior europeas de cumplir su papel en la sociedad y de contribuir a la prosperidad de Europa no se utiliza de forma suficiente <sup>(25)</sup>. La economía del conocimiento necesita personas con una combinación adecuada de competencias, entre las que se encuentran competencias transversales, competencias electrónicas para la era digital, creatividad y flexibilidad, así como sólidos conocimientos de la disciplina elegida. Por ese motivo las escuelas y empresas, adecuadamente seleccionadas, deben colaborar también en materia de educación superior. Los empleadores no pueden esperar a que las escuelas produzcan para ellos diplomados a medida. Los empleadores deberían colaborar, en la medida de sus competencias, en los planes educativos y aumentar el nivel de equipamiento de las escuelas. Asimismo, es necesario respetar la autonomía de las escuelas, que cumplen misiones igualmente importantes para el conjunto de la sociedad.

4.5 La falta de competencias en las disciplinas científicas y tecnológicas se convertirá en uno de los principales obstáculos al crecimiento económico. La mano de obra envejecerá, en una serie de profesiones en estos sectores se producirá un relevo generacional cuando los trabajadores experimentados se jubilen; por otro lado, en los próximos años los sistemas escolares no estarán todavía preparados para cubrir urgentemente la necesidad del mercado laboral de trabajadores técnicamente cualificados.

4.5.1 Por esta razón, los empleadores deben luchar contra el mito de que las competencias científicas no tienen futuro; bien al contrario es necesario demostrar que la difusión de estas disciplinas en las escuelas a todos los niveles significa de cara al futuro disponer de mayores opciones y flexibilidad a la hora de construirse una carrera. Deben comunicar mejor las futuras competencias que necesitarán las empresas y contribuir mejor al aprendizaje permanente de los profesores <sup>(26)</sup>.

4.5.2 No se puede, sin embargo, echar la culpa únicamente a los sistemas educativos como tales. Los empleadores deben prever a tiempo el desarrollo futuro, responder a los desafíos globales y tecnológicos, modernizar sus instalaciones y crear oportunidades de empleo para diplomados a fin de que adquieran competencias a escala mundial.

4.5.3 Los empleadores deberían luchar, asimismo, contra el mito según el cual las mujeres no son aptas para determinados sectores y aprovechar mejor el potencial de las mujeres, por ejemplo fomentando el desarrollo profesional de talentos, el tutelaje, el patrocinio, el aprendizaje profesional y los ejemplos de casos de éxito. Todavía persisten grandes diferencias en el tipo de formación de las mujeres y los hombres. Las mujeres continúan estando representadas de forma insuficiente en las disciplinas científicas.

4.5.4 Al mismo tiempo que desaparecen las escuelas técnicas, desaparecen también los profesores de la formación profesional. Por ese motivo es necesario garantizar un número

suficiente de profesores e instructores de calidad, que deberían conocer las necesidades cambiantes del mercado laboral y cómo transferir los conocimientos técnicos a sus alumnos. Deberían fomentarse el aprendizaje permanente y las prácticas en empresas de profesores e instructores. Por ese motivo, los empleadores deberían permitir a aquellos de sus trabajadores que tengan interés y sean aptos, convertirse en formadores de aprendices y becarios en el marco de la propia empresa y asegurarles la preparación pedagógica y psicológica pertinente.

4.6 En el contexto de la colaboración social, los empleadores deben participar, principalmente, en la creación de estrategias nacionales de aprendizaje permanente y en la creación de las condiciones necesarias para el reconocimiento de los resultados del aprendizaje no formal e informal. Las cualificaciones y competencias adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal deberían ser fomentadas y reconocidas con el fin de aumentar la capacidad de los jóvenes y el papel que desempeñan en el mercado laboral <sup>(27)</sup> <sup>(28)</sup>. Estas estrategias de aprendizaje permanente, junto con las estrategias de desarrollo rural, también deberían abordar la capacidad de acceso a la educación continua y el reciclaje profesional para los interesados que viven en las zonas rurales.

4.6.1 Los empleadores tienen derecho a esperar del sistema educativo que los diplomados deseen continuar formándose y dispongan de competencias ampliamente aprovechables, de manera que el período de formación adicional no sea prolongado ni costoso, y al mismo tiempo pueda ir completándose progresivamente gracias a la formación continua.

4.6.2 Los empleadores deben asumir su parte de responsabilidad por esta parte del aprendizaje profesional, que resulta específico para cada empresa o que va ligado a una demanda temporal de competencias estrechamente definidas.

4.6.3 Las microempresas, las pequeñas empresas y los artesanos, además, necesitan un sistema educativo más dinámico y flexible, que sea capaz de responder, con arreglo a la situación real, a las necesidades tanto de los nuevos como de los antiguos trabajadores que quieran o necesiten continuar su educación y formación (aprendizaje permanente).

4.6.4 La baja participación en el aprendizaje permanente viene dada, asimismo, por la falta de vinculación de la formación empresarial con los principios de la política activa de empleo y de los métodos actuales de recualificación con las necesidades de los empleadores. Las deficiencias en la nueva

<sup>(25)</sup> COM(2011) 567 final, de 20.9.2012, «Apoyar el crecimiento y el empleo – una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa».

<sup>(26)</sup> Publicación de BusinessEurope\_ *Plugging the Skills Gap: the Clock is Ticking*, (2011).

<sup>(27)</sup> CEDEFOP *Guidelines on Validation of Non-formal and Informal Learning* (Directrices para la validación del aprendizaje no formal e informal).

<sup>(28)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 154: «El CESE pide una definición operativa y clara de aprendizaje permanente y políticas más específicas para mejorar la accesibilidad de cada grupo de alumnos».

formación limitan la posibilidad de adaptarse al ritmo cada vez más rápido de los cambios tecnológicos, que modifican el equipamiento tecnológico de las empresas y las ventajas comparativas económicas asociadas.

4.6.5 La cooperación permanente de los empleadores con los servicios de empleo es del todo necesaria. La capacidad, la infraestructura y la metodología de los servicios de empleo constituyen un importante elemento de fomento en la demanda de mayor formación e influyen también en la oferta de formación continua.

4.7 En función de las posibilidades y de las prácticas a nivel nacional, existen diversas vías para reforzar la influencia de los empleadores en la efectividad del sistema educativo con el fin de incrementar los índices de crecimiento y empleo y de su adaptación a las necesidades del mercado laboral.

4.7.1 En el contexto de colaboración social, los empleadores cooperan con las escuelas públicas o privadas en la región o en el municipio mediante la constitución de foros comunes de escuelas y empresas o consejos y acuerdos regionales o sectoriales para fomentar el empleo y las competencias, o bien se asocian para crear escuelas e instituciones de formación profesional o fundan sus propios centros de formación empresarial o profesional.

4.7.2 Esto se aplica a todos los tipos de entidades económicas, incluidas las microempresas, pequeñas empresas, cooperativas y artesanos. Estas iniciativas deben llevarse a cabo en el nivel más eficaz con el fin de aumentar el impacto y deben aplicarse en colaboración con las autoridades estatales y autonómicas, ya que es preciso tener en cuenta, en todo momento, el interés público, la participación en la política activa de empleo y la manera de mantener puestos de trabajo de calidad y sostenibles.

4.8 Los períodos en prácticas en las empresas forman parte del proceso de formación.

4.8.1 Los empleadores entienden las prácticas como un proceso cuyo objetivo es proveer a los jóvenes de experiencias y hábitos laborales prácticos. Va en interés de las empresas la tarea de facilitar a los jóvenes la transición del sistema educativo al mercado laboral y no abusar de la posición de los becarios ofreciéndoles un trabajo que corresponda al objetivo de la enseñanza práctica y procurándoles unas condiciones de trabajo adecuadas.

4.8.2 Por ese motivo el CESE acoge con satisfacción la preparación del Plan de Acción para el Empleo Juvenil en el marco del programa conjunto de interlocutores sociales europeos <sup>(29)</sup>, que, en el marco de sus prioridades definidas en común, tratará también los períodos de prácticas, las experiencias en el lugar de trabajo y el aprendizaje profesional.

<sup>(29)</sup> Programa conjunto plurianual de los interlocutores sociales europeos 2012-2014, del cual forma parte también la elaboración del Plan de Acción para el Empleo Juvenil.

4.9 Los conocimientos y las experiencias adquiridas en el aprendizaje no formal e informal a través del voluntariado pueden incrementar la creatividad y la capacidad innovadora de los trabajadores, ayudando a incrementar su empleabilidad y facilitando su transición al mercado laboral. En el marco de las estrategias de responsabilidad social, las empresas fomentan las actividades de voluntariado de sus empleados. Sin embargo, la inexistencia de un marco jurídico, de instrumentos para evaluar y reconocer las competencias adquiridas a través del voluntariado y, principalmente, los obstáculos financieros y fiscales impiden a los empleadores fomentar sistemáticamente la actividad del voluntariado <sup>(30)</sup>.

## 5. Contribución de los empleadores a la aplicación de instrumentos europeos a nivel nacional

5.1 En el contexto de la colaboración social, los empleadores participan en la creación y aplicación de los principios comunes europeos (orientación profesional, identificación y reconocimiento del aprendizaje no formal e informal) y de los instrumentos relacionados <sup>(31)</sup> (MEC, ECVET, EQAVET, Europass). El objetivo de estos principios e instrumentos es ayudar a incrementar la movilidad de los trabajadores, de los estudiantes y de los formadores entre los diversos sistemas educación y formación profesionales y entre los diferentes países.

5.2 Los Estados miembros adoptaron el **Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)** <sup>(32)</sup> que define ocho niveles de cualificaciones sobre la base de los conocimientos, las competencias y el saber generales. Corresponde a cada Estado miembro clasificar cada una de sus certificaciones en uno de estos ocho niveles.

— Los representantes de los empleadores pueden elaborar, por ejemplo, a través de los consejos sectoriales, junto con otros interlocutores, las descripciones de las cualificaciones que corresponden a los puestos de trabajo en su especialidad. Estos marcos (sistemas) nacionales de cualificación, o sus estándares, constituyen respectivamente una base para el aprendizaje y un criterio para el reconocimiento de las cualificaciones. Asimismo constituyen una base para la elaboración de los programas educativos nacionales de las escuelas secundarias y de los programas educativos de otros proveedores de formación. De este modo es posible establecer clasificaciones nacionales de actividades profesionales, que recogen y destacan los requisitos necesarios para el ejercicio de las diferentes profesiones en el mercado laboral; se convierten así en una fuente esencial de información en materia de recursos humanos y formación profesional a todos los niveles.

5.3 Una de las medidas que prevé la Agenda para nuevas cualificaciones y empleos consiste en completar, a más tardar a finales de 2012, la clasificación europea de competencias, cualificaciones y profesiones (ESCO) como interfaz que reúne a los

<sup>(30)</sup> COM(2011) 568 final, de 20.9.2011, «Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado».

<sup>(31)</sup> MEC (Marco Europeo de Cualificaciones), ECVET (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales), EQAVET (Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales), Europass (conjunto de documentos para fomentar la movilidad profesional y geográfica).

<sup>(32)</sup> El reciente informe sobre la aplicación de Bolonia (2012) demuestra que solo una minoría de los Estados miembros de la UE han aplicado ya certificaciones nacionales compatibles con el MEC.

mundos del empleo, la educación y la formación. El proyecto ESCO permitirá sustituir o complementar las clasificaciones sectoriales nacionales e internacionales existentes y constituye un instrumento para facilitar la creación de un mercado de trabajo dinámico, caracterizado por una fácil transición, principalmente, de un empleo a otro o de la educación a un primer empleo.

5.3.1 Este marco, no obstante, no es relevante para las pequeñas empresas y las microempresas, ya que sus normas parten del principio de que todas las personas que desempeñan un trabajo específico y tienen las mismas cualificaciones realizan el mismo conjunto de tareas con independencia de la empresa donde trabajen. Habida cuenta de que en la actualidad las condiciones de trabajo, las diferentes tecnologías, las necesidades de los clientes, los métodos de trabajo y la disponibilidad de trabajadores cualificados cambian rápidamente, el reparto de tareas asignadas a los trabajadores requiere que estos sean flexibles en la actividad realizada y estén dispuestos a adaptar los procedimientos de trabajo a los requisitos del mundo en el que funcionan las empresas y donde las tecnologías y las TIC están en continua evolución.

5.3.2 Es esencial que los empleadores y las organizaciones empresariales respeten las necesidades específicas de microempresas y las pequeñas empresas, para ayudar a estas a trazar mapas adecuados que detallen cómo funcionan estas empresas más flexibles y dinámicas. Estas directrices deben expresar los «resultados» en forma de tareas y no de funciones genéricas. De este modo podrán construirse modelos de formación y cualificaciones a partir de un listado de tareas, produciendo así una ruta de auditoría clara desde el puesto de trabajo hasta las cualificaciones finales.

5.4 Los empleadores, las empresas y el resto de actores económicos deberían aprovechar todos los proyectos financiados con fondos nacionales y los Fondos Estructurales de la UE, en particular el FSE y «Erasmus para todos». En el marco de la política activa de empleo, los Estados miembros ponen en marcha en la actualidad toda una serie de proyectos destinados al mantenimiento del empleo, la actualización y el incremento de las competencias de los trabajadores y el fomento de la transición de los jóvenes al mercado laboral<sup>(33)</sup>. Igualmente, con la adopción del nuevo marco financiero plurianual se abren nuevos programas de ayuda al aprendizaje, la movilidad y la innovación (como «Erasmus para todos», COSME y Horizonte 2020).

## 6. Perspectivas y desafíos de los sistemas de alternancia en Europa

6.1 Actualmente, Europa pone todas sus esperanzas en el fomento y el desarrollo del sistema dual de aprendizaje. Es

<sup>(33)</sup> En la República Checa, por ejemplo, cabe citar los proyectos «El aprendizaje como oportunidad», «Aprender para crecer», «Períodos de prácticas en empresas».

del todo evidente que los Estados miembros que practican estos sistemas en alternancia a largo plazo obtienen buenos resultados y que su índice de desempleo juvenil está muy por debajo de la media de la UE<sup>(34)</sup>.

6.2 El CESE señala claramente en su dictamen relativo al paquete de empleo que una de las vías para salvar la brecha entre las necesidades del mercado laboral, la educación y las expectativas de los jóvenes es fomentar el desarrollo de estos sistemas de formación profesional de muy alta calidad.

6.3 Un estudio de la Comisión Europea sobre la situación de los sistemas de aprendizaje profesional en la UE<sup>(35)</sup> llama la atención en particular sobre algunos de los desafíos que afrontan estos sistemas de formación profesional. Por ejemplo, se indica que la ventaja de una transición rápida de la escuela al trabajo tiende a tener carácter provisional y que a largo plazo las perspectivas de empleabilidad son menos claras. Otra cuestión es el índice de «transferibilidad» de las competencias y cualificaciones adquiridas a otra empresa (del mismo sector o de un sector diferente).

6.4 El estudio advierte, igualmente, sobre el hecho de que el número de estudiantes en el aprendizaje y la formación profesionales aumentó en 2008 como consecuencia de la crisis económica mundial, pero que el número de plazas para aprendices y becarios se redujo en numerosos Estados miembros debido al clima de incertidumbre empresarial. Por este motivo, esta circunstancia supone un impulso para la movilización de todos los actores y para la responsabilidad compartida, a fin de que surjan nuevas plazas para aprendices en las empresas o soluciones alternativas con apoyo estatal.

6.5 La encuesta de BusinessEurope<sup>(36)</sup> sobre experiencias concretas a nivel nacional señalaba los diferentes enfoques para la creación de esquemas que unan la educación escolar con las prácticas en empresas. Entre las conclusiones hay toda una serie de recomendaciones, incluyendo aquellas dirigidas a los mismos empleadores:

- participar en la gestión de un sistema de aprendizaje dual y contribuir a la creación de programas educativos y a su adaptación en el tiempo, lo que constituye un factor importante para asegurar su coherencia con las necesidades del mercado laboral, limitando al mismo tiempo la burocracia para las empresas;
- informar y motivar a las empresas para que participen en sistemas en alternancia, asesorarlas y organizar la colaboración entre empresas.

<sup>(34)</sup> Un ejemplo de buenas prácticas es el Seminario conjunto de la representación permanente de Austria ante la UE y la OMT austriaca, celebrado en Bruselas el 3 de diciembre de 2012: «Sistema en alternancia: modelos que funcionan» como contribución de los empleadores al debate europeo y nacional sobre las perspectivas de empleo de la juventud en Europa.

<sup>(35)</sup> Estudio de la CE *Oferta de plazas para aprendices en los Estados miembros de la UE*, enero 2012, IKEI Research & Consultancy, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en>.

<sup>(36)</sup> Publicación BusinessEurope *Creación de oportunidades para la juventud: Cómo aumentar el atractivo y la imagen de la formación profesional*, marzo de 2012.

6.6 Por esta razón, los empleadores acogen favorablemente la Alianza Europea para la Formación de Aprendices propuesta por la Comisión como medio de apoyar el desarrollo de la calidad, mejorar la imagen y aumentar el atractivo del aprendizaje en Europa. También están dispuestos a asumir su parte de responsabilidad con la creación de plazas para aprendices sobre la base de sistemas en alternancia que vinculen la educación escolar con las prácticas en empresas <sup>(37)</sup>.

6.7 El fomento del aprendizaje profesional representa para los empleadores una forma ventajosa de verificar la adecuación para el trabajo de potenciales candidatos antes de contratar a nuevos empleados, además de conllevar beneficios económicos importantes a largo plazo e, igualmente, constituye una expresión de la responsabilidad social.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(37)</sup> A nivel mundial, este compromiso puede constituir un proyecto común (IOE – BIAC): Alianza mundial para el aprendizaje.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Participación e implicación de los trabajadores como elementos clave de buena gobernanza empresarial y soluciones equilibradas para salir de la crisis» (Dictamen de iniciativa)**

(2013/C 161/06)

Ponente: **Wolfgang GREIF**

El 12 de julio de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*Participación e implicación de los trabajadores como elementos clave de buena gobernanza empresarial y soluciones equilibradas para salir de la crisis*

(Dictamen de iniciativa).

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

En su 488<sup>o</sup> pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 85 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Síntesis

1.1 La crisis financiera ha alcanzado a las empresas. Su superación, por el bien de todos los grupos afectados, los inversores, los empresarios, los trabajadores, las regiones (enfoque multilateral), requiere esfuerzos conjuntos y metas percibidas como coherentes (por ejemplo el desarrollo a largo plazo de la empresa), la existencia de un diálogo social adecuado en un clima de confianza y una actitud positiva. El CESE quiere dar un impulso para abrir nuevos caminos también en lo relativo al marco europeo de gobernanza empresarial («corporate governance»).

1.2 El CESE está convencido de que una gobernanza empresarial «adecuada», y en este sentido también «sostenible», debe construirse sobre el fundamento de las estructuras jurídicas que han probado su eficacia en el mercado interior, así como de las prácticas de participación de los trabajadores mediante información, consulta y, en su caso, gestión.

1.3 De esta manera la conciliación de la eficiencia económica con los objetivos sociales y medioambientales hará surgir la sostenibilidad. Esto requiere que una empresa se vea como una institución, en la que colaboren las distintas partes interesadas y en la que todas las partes busquen conjuntamente una perspectiva de negocio duradera, una competitividad económica y un equilibrio social, y actúen en consecuencia. Por ello el CESE lanza a debate el concepto de gobernanza de la «empresa sostenible», lo que también incluye que en las decisiones empresariales se respete «la voz» de los trabajadores.

1.4 Las empresas pueden tener éxito con este enfoque si su gobernanza se basa en el principio de la «relación justa» entre los trabajadores, la directiva y los propietarios y asegura así a todos los participantes soluciones consolidadas que permitan conseguir los objetivos y que sean capaces de resolver los problemas sin ánimo de interferir en las prerrogativas de los gestores en materia de dirección. Para ello ya existe actualmente cierto número de instrumentos que posibilitan la participación obligatoria de los comités de empresa a nivel nacional y

europeo, y es necesario utilizarlos eficazmente. De esta manera la reestructuración de las empresas, precisamente en tiempos de crisis, se puede gestionar y anticipar mejor.

1.5 Para fijar y afianzar en la práctica el modelo que se presenta, el CESE insta a los círculos políticos europeos a que, en el marco de sus competencias en la estructuración del mercado interior, creen incentivos y mejoren el marco jurídico europeo necesario, sin interferir en las competencias nacionales. En este sentido, el CESE presenta propuestas para transponer al derecho nacional y perfeccionar en el ordenamiento jurídico europeo el actual derecho fundamental europeo de participación de los trabajadores.

1.6 Para ello las posibilidades de participación de los trabajadores en la orientación estratégica de las empresas debería ser un elemento integral del Derecho de sociedades europeo, que según los planes de la Comisión Europea seguirá desarrollándose en un futuro próximo. Por otra parte, las disposiciones en la legislación de la UE sobre participación obligatoria de los trabajadores deberían ser consolidadas y generalizadas sobre la base de los niveles alcanzados, y en particular deberían unificarse las definiciones de información, consulta y participación.

1.7 La Resolución del Parlamento Europeo del 15 de enero de 2013 representa una nueva fase provisional de este debate. En dicha resolución se solicita, por amplia mayoría, un marco jurídico con normas mínimas para la reestructuración, a fin de reducir al mínimo los costes económicos y sociales y promover la anticipación. Deberán incluirse, entre otros aspectos, obligaciones de planificación estratégica y medidas preventivas en materia de formación profesional y permanente. También deberán incluirse medidas encaminadas a preservar los empleos y la mano de obra, y disposiciones que, en caso de reestructuraciones, alienten a las empresas a realizar una cooperación preventiva con las oficinas regionales (sobre todo con la administración y las oficinas de empleo) y las cadenas locales de suministro.

## 2. Introducción

2.1 Mediante este dictamen el Comité desea mostrar el modo en que las empresas y los inversores, junto con sus trabajadores, pueden encontrar soluciones equilibradas y sostenibles para salir de la crisis financiera y económica y afrontar el cambio climático. Además, aborda el tema del marco social y jurídico que necesitan estos actores para conseguir ese objetivo, y de los aspectos del marco regulatorio europeo que deben mejorarse tomando en consideración las distintas situaciones y normativas a nivel nacional.

2.2 La gobernanza empresarial que se orienta hacia el desarrollo a largo plazo se basa en el diálogo de confianza y con cobertura legal entre la directiva y los trabajadores. El CESE ve para ello un consenso político de profundo arraigo en la historia de la integración europea entre los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil. La participación obligatoria de los trabajadores en la economía –según se recoge en numerosas directivas europeas– es un elemento indispensable de las prácticas empresariales que son socialmente responsables. Miles de representantes de las partes interesadas en las empresas y compañías de Europa, y la presencia de aproximadamente 17 000 representantes en unos 1 000 comités de empresa europeos, demuestran que el principio de gobernanza empresarial que se orienta hacia la participación encuentra aplicación en la práctica.

2.3 Varias fuentes jurídicas europeas surgidas en diferentes fases históricas reflejan este consenso político: la información y consulta de los trabajadores están establecidas no solo a nivel nacional –también en el ámbito de las PYME– mediante el derecho de la UE <sup>(1)</sup>, sino igualmente a nivel transnacional <sup>(2)</sup>, donde además es posible la implicación de los trabajadores en el nivel de la empresa, como ocurre de forma habitual en las sociedades anónimas europeas (SAE) y sociedades cooperativas europeas (SCE) <sup>(3)</sup>. Muchas otras Directivas de la UE <sup>(4)</sup> también en materia de protección del trabajo y la salud, así como del Derecho europeo de sociedades, prescriben la información y consulta. El artículo 27 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE convierte el derecho fundamental de las personas a la información y consulta en parte obligatoria del Derecho comunitario. La participación obligatoria de los trabajadores en el proceso económico es, pues, sin duda uno de los elementos esenciales en que se asienta jurídicamente la democracia europea.

2.4 Es necesario reforzar este recurso consolidado, que ha demostrado su eficacia en la práctica cotidiana, en interés del éxito económico, pero también y sobre todo por el bien de la cohesión social en Europa y para superar la crisis actual. Las empresas, que no sirven solo a sus inversores sino que también deben contribuir al bienestar de la sociedad, están actualmente sujetas a condiciones marco más inciertas que anteriormente:

— Para mantener la necesaria capacidad competitiva, las cadenas de creación de valor añadido se han convertido en transnacionales en los mercados mundiales. Por ello, las

empresas son más difíciles de dirigir. Es difícil para los afectados, en particular para los trabajadores, entender las reestructuraciones o reubicaciones.

- La financiación de las empresas por parte de inversores puramente financieros suele estar encaminada a las ganancias a corto plazo y limita la planificación de las empresas a largo plazo, lo que obstaculiza enormemente una relación de confianza entre la directiva de la empresa y sus empleados basada en la colaboración.
- Los ambiciosos objetivos medioambientales exigen innovación y productos y servicios sustancialmente nuevos. A menudo, esto obliga a un cambio estructural radical que coloca a los trabajadores afectados y a las empresas en una situación de gran tensión y ante nuevas tareas.
- Apoyadas por la legislación social y financiera europea, las empresas encuentran cada vez menos dificultades transfronterizas para moverse en el mercado interior europeo. Se podrían perder así los derechos nacionales de participación en los órganos corporativos y las experiencias de colaboración basada en la plena confianza, si estos derechos y experiencias no migran también al otro lado de las fronteras.

2.5 Todo esto pone de relieve la necesidad de contrarrestar la neutralización de los valores corporativos a causa de una actitud cortoplacista. Es necesario trazar formas en que la política europea pueda redirigir la tendencia actual de transparencia unilateral de las empresas en interés de sus accionistas hacia una comprensión más amplia de la empresa como «empresa sostenible», lo que puede redundar en interés del desarrollo corporativo a largo plazo <sup>(5)</sup>.

2.6 La gestión de las crisis, la orientación hacia el largo plazo, la buena gobernanza empresarial, la capacidad de innovación y la colaboración y confianza entre los empresarios y los empleados sobre la base de los derechos de participación obligatorios pertenecen a un mismo contexto para el futuro de Europa. El CESE propone consagrar y afianzar el concepto de «empresa sostenible» como un nuevo modelo de la política europea. Con ello deberían abrirse nuevos horizontes para las medidas legislativas, operativas y políticas a fin de motivar y orientar a los profesionales en la aplicación de una gobernanza empresarial sostenible. Es necesario que exista consenso sobre los elementos que conforman una empresa sostenible. Su diseño concreto debe corresponder a la situación particular de cada empresa, por lo que en la práctica variará según los países.

### 3. El concepto de «empresa sostenible»

3.1 El concepto de «empresa sostenible» <sup>(6)</sup> permite aplicar los requisitos de la política europea en un enfoque integral sobre la gobernanza empresarial, que combina de forma coherente los objetivos de eficiencia económica con los objetivos sociales y medioambientales. La «empresa sostenible» funciona según el concepto de que las empresas son «organizaciones

<sup>(1)</sup> Directiva 2002/14/CE.

<sup>(2)</sup> Directiva 2009/38/CE sobre la constitución de un comité de empresa europeo.

<sup>(3)</sup> Directivas 2001/86/CE y 2003/72/CE (sobre la participación de los trabajadores en la sociedad anónima europea y en la sociedad cooperativa europea).

<sup>(4)</sup> Entre otras la Directiva 77/187/CEE (despido colectivo) y la Directiva 2001/23/CE (traspasos de empresas).

<sup>(5)</sup> Véase también el texto del Sr. Barnier, Comisario de Mercado Interior y Servicios: «We need to reduce harmful short-term tendencies. Sound corporate governance can help achieving this» («Tenemos que reducir las tendencias nocivas a corto plazo. Una sólida gobernanza empresarial puede ayudar a lograrlo») Discurso de apertura de la 11ª Conferencia Europea sobre Gobernanza Empresarial, Varsovia, 15.11.2011.

<sup>(6)</sup> Vitols, S. y N. Kluge (eds.): The Sustainable Company: a new approach to corporate governance. Bruselas: ETUI, 2011.

sociales» que deben respetar «la voz» de los trabajadores. Las decisiones empresariales son así más predecibles para ambas partes, y también para los clientes. Son menos vulnerables a las intervenciones externas cuyo objetivo es solo la rentabilidad a corto plazo.

3.2 La empresa sostenible se caracteriza por los siguientes elementos básicos (7):

- 1) El concepto se refiere a un enfoque «multilateral»: los propietarios de una empresa colaboran con otros agentes esenciales, como los trabajadores o las autoridades de la región en la que opera.
- 2) La descripción y aplicación de los objetivos de la empresa son el resultado de los esfuerzos conjuntos de los trabajadores y la directiva, sin que ello signifique una interferencia en el derecho de gestión de la directiva; con este propósito se dispone de diversas formas de participación de los trabajadores, que han dado buenos resultados en la práctica.
- 3) La gobernanza empresarial se centra en el largo plazo. La descripción de los objetivos de la empresa se corresponde con sus objetivos de sostenibilidad.
- 4) Para dirigir una empresa sostenible, la directiva necesita una visión completa de la empresa. Los requisitos para la presentación de informes deben incluir obligatoriamente las diversas dimensiones de la gobernanza sostenible (8).
- 5) La remuneración de los directivos y ejecutivos debe estar vinculada a la voluntad de aplicar con éxito los objetivos de sostenibilidad. Esto incluye esfuerzos sociales tales como la protección del trabajo y la salud, la formación profesional y la formación continua y la igualdad de oportunidades.
- 6) La empresa sostenible necesita inversores que estén más interesados en los objetivos de rentabilidad a largo plazo.

3.3 La empresa sostenible solo puede tener éxito si obedece a un principio especial de gobernanza: la «relación justa». A todas las partes (directiva, representantes de los trabajadores, inversores y regiones) se les abre la posibilidad de contribuir al cambio de las empresas teniendo en cuenta los objetivos y resolviendo los problemas, sin ánimo de interferir en las prerrogativas de los gestores en materia de dirección. De esta manera la reestructuración, precisamente en tiempos de crisis, se puede gestionar y anticipar mejor.

3.4 En las ventas y adquisiciones de empresas este concepto de «relación justa» se basa en acuerdos vinculantes entre las partes implicadas sobre las perspectivas de negocio a largo plazo y sobre la dimensión social, que garantizan en la medida

de lo posible la preservación de las ubicaciones y de los puestos de trabajo. Sobre todo en la compra y venta transfronteriza de empresas o partes de empresas y en las reestructuraciones se consideran como base los siguientes puntos clave:

- un claro enfoque de gestión empresarial e industrial a largo plazo,
- garantías contractuales sobre las inversiones, la conservación de las ubicaciones y el empleo,
- si se producen reestructuraciones, examen de todas las alternativas antes de realizar despidos,
- conservación de los logros sociales y convenios colectivos
- posibilidad de examinar si se cumplen los acuerdos y compromisos.

3.5 La creación de la empresa sostenible y la participación obligatoria de los trabajadores van unidas entre sí en el nivel nacional y transnacional mediante la información, la consulta y -allá donde la hubiera- la participación de los trabajadores en los órganos corporativos. La experiencia en este sentido también demuestra que los países con sólidos derechos de participación de los trabajadores y con una buena relación entre los interlocutores sociales salieron mejor que otros de la última crisis. Su uso para el desarrollo de la empresa a largo plazo requiere que la política europea, en el marco de su competencia en la estructuración del mercado interior, cree incentivos adecuados y obligaciones legales en el contexto de la gobernanza empresarial.

#### 4. La necesidad de actuación europea: recomendaciones políticas

##### 4.1 Mejora del marco legal en línea con la gobernanza empresarial sostenible

4.1.1 El trabajo, la inversión y el espíritu empresarial deben merecer la pena en Europa. La empresa sostenible ofrece para ello el concepto adecuado, ya que persigue por igual objetivos económicos, sociales y medioambientales. Una empresa de estas características se dirige según el principio de la «relación justa», que valora el cambio como una tarea empresarial que representa un desafío gratificante, y que además no pone en entredicho los logros sociales y los derechos de sus trabajadores.

4.1.2 El CESE considera que la política europea debe continuar fortaleciendo las bases para la cooperación de los grupos más importantes de la economía. Acogería además con satisfacción que la Comisión Europea, basándose en los niveles alcanzados de participación de los trabajadores en Europa, emprendiera nuevas iniciativas para adaptar y consolidar los derechos de los trabajadores y sus representantes a las realidades del mercado interior europeo. Esto también incluye iniciativas legislativas que tengan por objeto mejorar el marco de actuación para la aplicación del nuevo concepto descrito anteriormente.

(7) Véase Vitols, S. (2011): "What is the Sustainable Company?" Vitols, S. y N. Kluge (eds): *The Sustainable Company: a new approach to corporate governance*. Bruselas, pp. 15-37.

(8) Es ejemplar el informe de sostenibilidad 2011 de la empresa Volkswagen AG; <http://www.volkswagen.de/de/Volkswagen/nachhaltigkeit.html>.

4.1.3 Las empresas que aplican el principio de «relación justa» tienen especial éxito al anticipar y preparar los cambios estructurales. Por tanto, también es una exigencia de la razón económica el fortalecer la participación de los trabajadores en la planificación y previsión del cambio. Para ello es necesario mejorar el marco jurídico europeo. Con arreglo a la estrategia de sostenibilidad de la Estrategia 2020 de la UE, dichas medidas fomentarían la interacción de los principales grupos de la economía en interés de la democracia y de la exitosa competitividad de la economía europea.

#### 4.2 Consolidación y aplicación de los derechos de participación de los trabajadores europeos

4.2.1 Con el fin de mejorar la libertad de establecimiento y la movilidad de las empresas en el mercado único, se amplía continuamente el Derecho europeo de sociedades. Cada vez más, las reglas de gobernanza empresarial (corporate governance) se establecen en el nivel europeo. El CESE considera que la política europea debe conceder a todos los agentes económicos interesados (empresas, inversores y trabajadores) el mismo estatus legal por sus actividades nacionales y transnacionales<sup>(9)</sup>. El anuncio por parte de la Comisión Europea de que va a realizarse un «chequeo» de las Directivas europeas sobre la participación obligatoria de los trabajadores no debe servir de excusa para la falta de iniciativas políticas sustantivas. En este contexto, el CESE se adhiere a la perspectiva del Parlamento Europeo según la cual se requerirán nuevos esfuerzos políticos a fin de fortalecer las posibilidades de participación de los trabajadores a nivel transnacional en el lugar de trabajo y en la empresa.

4.2.2 A este respecto, el CESE cree que es necesario transponer al derecho nacional y perfeccionar en el ordenamiento jurídico europeo el derecho fundamental europeo de participación de los trabajadores; en particular, deberán consolidarse, sobre la base de los progresos realizados, las disposiciones sobre participación obligatoria de los trabajadores en la legislación europea<sup>(10)</sup>.

— El Parlamento Europeo ha encargado recientemente un estudio en el que se propone ampliar la Directiva marco de la UE sobre información y consulta (2002/14/CE) integrando de forma general una participación de los comités de empresa en los órganos corporativos.

— Las Directivas existentes sobre la participación de los trabajadores en caso de traspasos y adquisiciones de empresas<sup>(11)</sup>, sobre normas de información y consulta<sup>(12)</sup>, sobre la creación de comités de empresa europeos<sup>(13)</sup> y sobre la implicación de los empleados en la sociedad anónima europea / sociedad cooperativa europea (SAE / SCE)<sup>(14)</sup> se crearon en diferentes momentos. El CESE sugiere analizar seriamente en qué medida la consolidación en una Directiva

marco europea podría favorecer al menos la unificación de las diversas definiciones de información y consulta, así como de la participación —allá donde la hubiera— en los órganos corporativos.

4.2.3 Tales medidas mejorarían el marco legal europeo y sería más sencillo invertir, producir y trabajar en Europa. Por tanto, el CESE acoge favorablemente de forma explícita estas recomendaciones y espera que las instituciones europeas pongan pronto en práctica estas propuestas.

— De esta forma los derechos obligatorios de participación existentes se generalizarían por defecto en cualquier legislación futura y se incorporarían a la normativa nacional<sup>(15)</sup>. Esto daría mayor seguridad jurídica a las empresas.

— Así se conseguiría promover también la necesaria coherencia del acervo jurídico europeo. El principio de participación de los trabajadores se ha visto reflejado en una serie de Directivas de la UE que surgieron en diferentes momentos y contienen definiciones divergentes de información y consulta, así como de la participación —allá donde la hubiera— de los trabajadores en los órganos corporativos.

4.2.4 El CESE apoya la consolidación de las reglas de participación de los trabajadores en la totalidad del acervo de la UE, teniendo en cuenta los distintos aspectos tratados. Con respecto al contenido de estos derechos los siguientes actos jurídicos deben servir de referencia: la refundición de la Directiva 2009/38/CE sobre los comités de empresa europeos, en particular en lo que respecta a la definición de información y consulta y a los cambios estructurales, así como la Directiva Marco 2002/14/CE (sobre la participación de los trabajadores en la sociedad europea) respecto a la participación en los órganos corporativos.

4.2.5 En todas estas acciones la legislación europea debe, en opinión del CESE, proteger y consolidar los derechos de participación existentes y la normativa europea actual. Esto concierne especialmente a la participación de los trabajadores en los órganos corporativos. Sin embargo, debido a la diversidad de las situaciones y los distintos sistemas que existen a nivel nacional, sería desaconsejable y contraproducente imponer un único modelo europeo de participación de los trabajadores.

— La legislación europea que regula la reubicación transfronteriza de la sede corporativa y las fusiones y que crea sociedades europeas no debe llevar a una «elusión de la participación en los órganos corporativos».

— Hay buenas razones para una introducción general de la participación obligatoria de los trabajadores como una característica estándar en el Derecho de sociedades europeo, aunque debe respetarse la diversidad de legislaciones nacionales en materia de Derecho de sociedades.

<sup>(9)</sup> Véase Parlamento Europeo (2012) Resolución del Parlamento Europeo, de 14.6.2012, sobre el futuro del Derecho europeo de sociedades.

<sup>(10)</sup> Véase también PE 2012/2061.

<sup>(11)</sup> (Directiva 2001/23/CE).

<sup>(12)</sup> (Directiva 2002/14/CE).

<sup>(13)</sup> (Directiva 2009/38/CE).

<sup>(14)</sup> (Directivas 2001/86/CE y 2003/72/CE).

<sup>(15)</sup> Véase también el estudio: *Relations between company supervisory bodies and the management. National systems and proposed instruments at the EU level with a view to improving legal efficiency* (Las relaciones entre los órganos corporativos de control y la dirección. Los sistemas nacionales y los instrumentos propuestos en el ámbito de la UE con el fin de mejorar la eficacia jurídica). (Parlamento Europeo (2012) PE 462.454), <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=75509>.



### 4.3 Determinar normas mínimas obligatorias en caso de reestructuraciones

4.3.1 En el contexto de la intensificación creciente de las reestructuraciones<sup>(16)</sup> y de un entorno más agresivo en las finanzas corporativas, el CESE considera necesarios planteamientos innovadores a nivel nacional y europeo que, por una parte, marquen la apertura y el atractivo de Europa para los inversores y, por otra, -como se señala en el Dictamen del Comité relativo al Libro Verde sobre Reestructuración y previsión del cambio- preparen tanto a las empresas como a los trabajadores para afrontar los nuevos desafíos reduciendo al mínimo la repercusión social negativa de los cambios e incrementando al máximo la reestructuración exitosa<sup>(17)</sup>.

4.3.2 La crisis financiera ha demostrado que es necesario un nuevo enfoque para garantizar que, en las empresas, el objetivo de la creación de valor sostenible prime sobre el beneficio a corto plazo. A fin de garantizar una respuesta política eficaz a los desafíos que plantea la reestructuración, es necesario un enfoque integrado que abarque varios ámbitos de política (por ejemplo, empleo, educación, innovación y política industrial). También deberían tomarse en consideración los intereses de los trabajadores cuando estos se vean afectados por las decisiones empresariales. El concepto de «empresa sostenible» se orienta al largo plazo y proporciona una respuesta práctica al requisito de la política europea consistente en apoyar a las empresas para crear un «crecimiento sostenible».

4.3.3 El CESE considera que solo se puede anticipar el cambio si se crea un clima de confianza recíproca y existe una

participación consecuente de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada<sup>(18)</sup>. Esto significa, entre otras cosas, que los trabajadores puedan desempeñar un papel en la fase previa a la toma de decisiones ejerciendo sus derechos de información y consulta y utilizándolos para garantizar una resolución eficaz de los problemas a nivel local<sup>(19)</sup>. En este contexto, la Directiva de 2009 sobre la constitución de un comité de empresa europeo también permite una participación oportuna en las cuestiones transfronterizas.

4.3.4 El planteamiento adecuado con respecto a la reestructuración ha sido desde hace tiempo objeto de debate a nivel europeo, y sobre todo los interlocutores sociales europeos; el Parlamento Europeo y el CESE han desempeñado un papel activo en este debate, junto con la Comisión Europea.

4.3.5 La Resolución del Parlamento Europeo del 15 de enero de 2013 representa una nueva fase provisional de este debate. En dicha resolución se solicita, por amplia mayoría, un marco jurídico con normas mínimas para la reestructuración, a fin de reducir al mínimo los costes económicos y sociales y promover la anticipación<sup>(20)</sup>. Deberán incluirse, entre otros aspectos, obligaciones de planificación estratégica y medidas preventivas en materia de formación profesional y permanente. También deberán incluirse medidas encaminadas a preservar los empleos y la mano de obra, y disposiciones que, en caso de reestructuraciones, alienten a las empresas a realizar una cooperación preventiva con las oficinas regionales (sobre todo con la administración y las oficinas de empleo) y las cadenas locales de suministro.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Informe Eurofound 2012 de European Restructuring Monitor (ERM): *After restructuring: labour markets, working conditions and life satisfaction*.

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE de 11.7.2012 sobre «Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?»; (DO C 299 de 4.10.2012), punto 1.3.

<sup>(18)</sup> Dictamen del CESE de 11 de julio de 2012 sobre Reestructuración y previsión del cambio; (DO C 299 de 4.10.2012), punto 1.3.

<sup>(19)</sup> *European social partners: orientations for reference in managing change and its social consequences*, aprobado el 16.10.2003, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2750&langId=en>

<sup>(20)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15.1.2013, con recomendaciones a la Comisión sobre información y consulta de los trabajadores, anticipación y gestión de las reestructuraciones, P7\_TA-PROV(2013)005.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El diálogo social en los países de la Asociación Oriental»

(2013/C 161/07)

Ponente: **Veselin MITOV**

En su pleno de los días 18 y 19 de enero de 2012, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre

*El diálogo social en los países de la Asociación Oriental.*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de febrero de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 91 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité manifiesta su apoyo a la Asociación Oriental, cuya ambición consiste en contribuir al desarrollo económico y social de los países vecinos del Este de Europa, consolidar las instituciones democráticas y promover un conjunto común de normas y valores constitutivos del proyecto europeo común.

Recuerda, a este respecto, la importancia de la participación de la sociedad civil y el papel indispensable del diálogo social, en el que participan los interlocutores sociales (organizaciones de empresarios y sindicatos) en busca de un consenso capaz de conciliar los diferentes intereses sociales y económicos de las empresas y los trabajadores.

1.2 El Comité destaca el carácter específico del diálogo social, que debe poder ejercerse en los distintos niveles y ámbitos en los que los interlocutores sociales pueden hacer valer sus intereses legítimos. Naturalmente, esto se hará de manera paralela y complementaria a un diálogo civil cuyo objetivo consiste en promover una democracia participativa en sentido amplio. El Comité recuerda que tanto el diálogo social como el diálogo civil se basan en la independencia de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), y pide que se respete esta independencia como uno de los derechos humanos y sociales fundamentales, tal como los definieron las organizaciones internacionales y europeas.

1.3 El Comité pide que la Asociación Oriental tome plenamente en cuenta el respeto de estos derechos fundamentales, en particular la libertad de asociación y la libertad de negociación colectiva. Pide a los países interesados que hagan los esfuerzos necesarios para progresar hacia la integración de las normas europeas e internacionales, tal como se definen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Carta Social Europea (Consejo de Europa) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como hacia la constitución de un «Estado de Derecho social». El respeto de estas normas debe, por tanto, formar parte integrante de los criterios fijados oficialmente en el momento de elaborar y evaluar los «acuerdos de asociación». A este respecto, la Asociación Oriental podría inspirarse en el planteamiento adoptado por la Comisión al elaborar su «Sistema de Preferencias Generalizadas» (SPG+) en el ámbito comercial.

1.4 El Comité considera que la Asociación Oriental debería contribuir eficazmente al fortalecimiento del diálogo social a nivel de los países socios y pide, a tal fin, que se consulte regularmente a las estructuras de concertación existentes, en el momento tanto de la preparación como de la evaluación de los «acuerdos de asociación». El Comité recuerda, a este respecto, que los planes de acción propuestos por la Asociación Oriental cubren un conjunto de temas en el ámbito de la energía, los distintos sectores de la vida económica, el papel de los servicios públicos, etc., que están estrechamente vinculados a los intereses de los trabajadores y los agentes económicos, y justifican una concertación no solo a nivel de la política económica de conjunto sino también de los diferentes sectores y territorios de que se trate.

1.5 El Comité celebra la decisión del Foro de la Sociedad Civil (FSC) de crear un quinto grupo de trabajo dedicado al diálogo social. Este grupo de trabajo se reunió por primera vez en Estocolmo en noviembre de 2012.

1.6 El Comité pide que se revisen el reglamento interno y las modalidades de selección de las organizaciones de la sociedad civil del FSC, para que los representantes de los interlocutores sociales puedan participar de conformidad con el grado de representación de sus organizaciones en los distintos países. Destaca que una representación equilibrada de los interlocutores sociales y demás organizaciones de la sociedad civil –refiriéndose a los tres grupos constitutivos que existen en su seno– permitiría reforzar la representatividad y legitimidad del FSC como interlocutor de las autoridades nacionales y europeas que participan en la Asociación Oriental.

1.7 El Comité desea que se establezca una coordinación entre el FSC, sus plataformas nacionales y las estructuras nacionales de diálogo social, al objeto de evitar una competencia inútil y perjudicial entre las estructuras. Los representantes de los interlocutores sociales, presentes en las plataformas nacionales, podrían encargarse de mantener el vínculo entre dichas plataformas y las estructuras bipartitas o tripartitas existentes.

1.8 El Comité propone crear en la Asociación Oriental un «panel» específico dedicado a «la política social y de empleo». La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión podría moderar este panel que estaría encargado, con carácter inmediato, de aplicar un programa sistemático dirigido a detectar las buenas prácticas y fomentar los intercambios entre la UE y los países socios en el ámbito de la política social y de empleo, teniendo en cuenta los objetivos definidos en este ámbito por la plataforma temática II («Integración económica y convergencia con las políticas de la UE»). A más largo plazo, el Comité desea que este panel pueda convertirse en una «plataforma» temática. Esta quinta plataforma permitiría tratar exhaustivamente las cuestiones de política social y empleo, cuya importancia se vería así reconocida junto a las otras cuatro prioridades definidas por la Asociación Oriental.

1.9 El Comité acoge favorablemente la creación de un «Mecanismo para la Sociedad Civil» y de una «Dotación Europea para la Democracia» (DED), y pide que dicha dotación se haga operativa cuanto antes. El deseo del Comité es que gracias a la definición de criterios objetivos y transparentes estos fondos contribuyan efectivamente a reforzar la sociedad civil y su acción y potencien, en particular, el diálogo civil en los países interesados. Los programas de esta DED podrían incluir la financiación de una investigación sobre la situación del diálogo social, país por país, que permita definir unos objetivos e indicadores de progreso de este diálogo social. El Comité pide, además, que se ponga en marcha para los países de la Asociación Oriental un programa de conjunto inspirado en la «Iniciativa para la cohesión social en los países de Europa Sudoriental».

## 2. La Asociación Oriental y la contribución de la sociedad civil: antecedentes

2.1 La Asociación Oriental se creó para profundizar en la Política Europea de Vecindad (PEV) con respecto a los países vecinos situados al este de la UE (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Moldavia y Ucrania), al igual que la Unión por el Mediterráneo se fijó como objetivo reforzar la PEV de cara a los países del sur de la UE, para obrar por «la asociación política y la integración económica» de los seis países socios<sup>(1)</sup>. La Asociación Oriental se creó oficialmente el 7 de mayo de 2009, con motivo de la cumbre de Jefes de Estado de los seis países socios, los representantes de la UE y de los Estados miembros, celebrada en Praga.

2.2 El enfoque de la Asociación Oriental es doble: (1) bilateral, para «crear una relación más estrecha entre la UE y cada uno de los países socios», y (2) multilateral, a fin de establecer un «marco que permita abordar los retos compartidos». A tal fin, la Comisión propuso crear cuatro plataformas temáticas, que reúnen a los representantes de los países socios, los países miembros de la UE y sus instituciones: (1) democracia, buena gobernanza y estabilidad; (2) integración económica y convergencia con las políticas de la UE; (3) seguridad energética; y (4) contactos entre ciudadanos. También se propusieron «iniciativas emblemáticas» y «programas de desarrollo institucional» en apoyo del planteamiento propuesto.

<sup>(1)</sup> José Manuel Barroso, presidente de la Comisión Europea. Conferencia de prensa, 3 de diciembre de 2008.

2.3 La Asociación Oriental preveía asociar a sus acciones a «representantes de los Gobiernos y la Comisión Europea, (...) así como de otras instituciones de la UE, organizaciones internacionales (como el Consejo de Europa y la OSCE), instituciones financieras internacionales, parlamentos, organizaciones empresariales, autoridades locales y un amplio abanico de partes interesadas en los ámbitos abarcados por las plataformas temáticas»<sup>(2)</sup>. Proponía, en particular, crear un Foro de la Sociedad Civil (FSC) llamado a fomentar los contactos entre las organizaciones de la sociedad civil y facilitar su diálogo con las autoridades públicas.

2.4 El objetivo de este FSC debía ser fomentar la participación de un gran número de agentes, incluidos los sindicatos, las organizaciones de empresarios, las asociaciones profesionales, las ONG, los grupos de reflexión, las fundaciones sin ánimo de lucro, las OSC y redes nacionales e internacionales, así como cualquier otro agente de la sociedad civil pertinente<sup>(3)</sup>. Tras un proceso de selección, organizado por la Comisión y el Consejo, de las OSC interesadas en participar, el FSC se reunió por primera vez en Bruselas en noviembre de 2009. Aprobó su Reglamento interno, definió sus métodos de trabajo y eligió a su comité directivo. Desde entonces, se reúne cada año en asamblea general (Berlín, noviembre de 2012, Poznań, noviembre de 2011, Estocolmo, noviembre de 2012) y ha impulsado la creación de «plataformas nacionales» encargadas de descentralizar su acción en los seis países socios.

2.5 La Asociación Oriental, cuya creación fue acogida favorablemente por el Comité desde el principio<sup>(4)</sup>, existe ahora desde hace cuatro años, y ha apoyado una serie de reformas sumamente útiles en los ámbitos económico, comercial, de la energía y la libre circulación de personas. En lo que respecta a la contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental, en particular a través del FSC, el Comité lamenta que los representantes de la sociedad civil de los países miembros de la UE participen cada vez menos en las actividades del FSC, y pide que se entable una reflexión, tanto en la FSC como en la Comisión, sobre las medidas y los incentivos que podrían aplicarse para corregir este desequilibrio. En su dictamen de 16 de junio de 2011<sup>(5)</sup>, el Comité lamentaba, además, que los empresarios, sindicatos y demás organizaciones socioeconómicas (agricultores, consumidores, representantes de pymes, etc.) a nivel nacional no se asociaran a las actividades del FSC, o, cuando sí lo hacían, solo en escasa medida.

2.6 El Comité se hacía eco, pues, de una serie de preocupaciones expresadas en repetidas ocasiones por las organizaciones europeas e internacionales de empresarios y sindicatos. Por carta dirigida al Comité directivo del FSC en mayo de 2011, el presidente del Comité, Mario Sepi, recordó que la expresión «sociedad civil» incluye, además de las ONG y las organizaciones de

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Asociación Oriental, 3 de diciembre de 2008, COM(2008) 823 final, p. 14.

<sup>(3)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre la participación de la sociedad civil en la Asociación Oriental, DO C 277 de 17.11.2009, pp. 30-36.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre la contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental, DO C 248 de 25.8.2011, pp. 37-42.

base (*Community-based Organisations (CBO)*), también a «los actores del mercado de trabajo (es decir, sindicatos y patronales), y las organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto (por ejemplo, organizaciones de consumidores)»<sup>(6)</sup>.

2.7 Como respuesta, el FSC aceptó (1) flexibilizar ligeramente las normas de selección de las OSC que, al limitar la participación de las organizaciones en la asamblea del FSC a dos mandatos de un año, conducirían a largo plazo a excluir a las organizaciones de empresarios o sindicatos más implicadas, y (2) constituir, en su seno, un quinto grupo de trabajo dedicado al «diálogo social», que estaría abierto, en especial, a los representantes de las organizaciones de empresarios y sindicatos. Este grupo de trabajo se constituyó por primera vez con motivo de la asamblea general del FSC, que tuvo lugar en Estocolmo en noviembre de 2012.

2.8 En su asamblea de noviembre de 2011 (Poznań), el FSC ya debatió sobre las maneras de consolidar su estatuto y de reforzar su acción. Decidió, por ejemplo, constituir una «Asociación» dotada de un estatuto jurídico reconocido que le permite participar en los programas de cooperación abiertos por la Comisión a los países de la Asociación Oriental, así como una «Secretaría permanente» encargada de realizar el trabajo de coordinación que corresponde al FSC. También pidió que se creara un «mecanismo» para apoyar a la sociedad civil y a las OSC. Insistió, además, en que se reconociera la plena y entera participación de sus representantes en las distintas actividades de la Asociación Oriental, desde las reuniones de las plataformas multilaterales hasta la reunión ministerial.

### 3. Complementariedad del diálogo social y del diálogo con la sociedad civil

3.1 El diálogo social es un diálogo que se entabla entre las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, directamente entre ellos o, a menudo, entre ellos y el gobierno o sus representantes (incluidos los entes locales o regionales), con el objetivo de fomentar el progreso económico y social y de favorecer una solución constructiva de los conflictos derivados de la diferencia de intereses sociales y económicos. En principio, el diálogo social tiene por objeto establecer un marco normativo, formado por textos legales o decretos gubernamentales, o convenios colectivos de trabajo, que vinculan a los firmantes y a sus representados, pero cuyo alcance también puede ampliarse al conjunto de los agentes socioeconómicos, por decisión del gobierno y de los interlocutores sociales. Se ejerce a nivel de los Estados con arreglo a normas y procedimientos que estos establecen. En la mayoría de los países de la UE y de los países vecinos; se basa en la existencia de estructuras bipartitas o tripartitas de consulta y de negociación.

<sup>(6)</sup> Carta de Mario Sepi, presidente del Comité, a los miembros del Comité directivo del FSC, 19 de mayo de 2010. En su carta, el presidente del CESE retomaba la definición recogida por la Comisión en sus «Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas» (COM(2002) 704) final.

3.2 El diálogo social implica el reconocimiento de derechos sociales fundamentales, definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Carta Social Europea (Consejo de Europa) y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Implica, por tanto, el reconocimiento de la independencia de las organizaciones sindicales y de empresarios, y del derecho de los trabajadores o empresarios a afiliarse a la organización de su elección (Convenio 87 de la OIT).

3.3 El diálogo civil es el diálogo que entablan las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas y con el gobierno o sus representantes, a fin de promover la democracia participativa, basándose para ello en los conocimientos y el compromiso de los ciudadanos a través de organizaciones creadas por ellos, bien para defender intereses determinados, o para impulsar determinados objetivos o valores. En muchos países de la UE o países vecinos, el diálogo civil se ejerce a nivel nacional a través de estructuras de tipo de «consejo social y económico» o «comité de consulta de la sociedad civil».

3.4 El diálogo civil implica el reconocimiento de los derechos civiles y humanos fundamentales, en particular, la libertad de expresión, asociación y manifestación. Estos derechos quedan recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

3.5 Aunque el diálogo social y el diálogo civil se mantienen en primer lugar en los Estados, su importancia también se ha reconocido a escala europea, donde se organizan con arreglo a distintas modalidades. El Comité Económico y Social Europeo, como órgano consultivo de la sociedad civil europea, y debido a su composición a partes iguales por representantes de organizaciones de empresarios (Grupo I), trabajadores (Grupo II) y otras organizaciones de la sociedad civil (Grupo III), tiene la capacidad de situarse en la encrucijada del diálogo social y civil, y puede así facilitar el proceso de elaboración conjunta de puntos de vista procedentes de las distintas categorías de la actividad económica, social y civil a las que representa<sup>(7)</sup>.

### 4. El diálogo social en los seis países de la Asociación Oriental

4.1 El Comité ha examinado en varios de sus dictámenes la situación de los interlocutores sociales y del diálogo social en los seis países de la Asociación Oriental. En el marco del presente dictamen, y consciente de las diferencias, a veces muy grandes, que existen entre los distintos países, no era posible analizar la situación país por país. Para ello, el Comité se

<sup>(7)</sup> Discurso de apertura del presidente del CESE, Roger BRIESCH, con motivo del seminario «Diálogo social y diálogo civil: diferencias y complementariedades» celebrado el 10 de junio de 2003 en Bruselas. La composición del CESE se define en el apartado 2 del artículo 300 del Tratado de Lisboa.

remite a varios dictámenes anteriores en los que ha examinado, en algunos casos con gran detenimiento, estas cuestiones <sup>(8)</sup>. En las reflexiones que formula a continuación, se limita a destacar una serie de elementos comunes a los distintos países de la Asociación Oriental.

4.2 Los seis países socios disponen de organizaciones de empresarios y trabajadores. Algunas de estas organizaciones han surgido de las organizaciones sociales o económicas que ya existían durante el régimen soviético, tras un proceso de «refundación» iniciado a principios de los años noventa. Otras se crearon en el marco del proceso de democratización y liberalización económica que emprendieron estos países tras la disolución de la URSS. En algunos países se impuso un pluralismo de organizaciones. En otros, en cambio, una organización única representa a los empresarios (Azerbaiyán, Georgia y Moldavia) o a los trabajadores (Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Moldavia).

4.3 La independencia de estas organizaciones con respecto al gobierno y a las autoridades públicas difiere según los países y según las organizaciones. En Belarús, el régimen actual nunca ha dudado en intervenir directamente en el funcionamiento y la actividad de las organizaciones empresariales o sindicales. En los países en los que solo existe una organización de empresarios o trabajadores; el monopolio de hecho ejercido por dichas organizaciones limita a veces de manera significativa el pleno ejercicio de las libertades de asociación y de negociación colectiva. Por último, cabe señalar la dificultad recurrente de los gobiernos de todos los países de la región, incluso los que se presentan oficialmente como demócratas y defensores de la economía de mercado, para aceptar la independencia y la legitimidad propias de las organizaciones representativas de empresarios o trabajadores. De hecho, esto no solo es válido para los interlocutores sociales. Las organizaciones de la sociedad civil que se muestran críticas con respecto a las autoridades públicas y a sus prácticas también pueden observarlo regularmente.

4.4 Existen en todos los países estructuras nacionales de consulta y de concertación, generalmente tripartitas. También existen estructuras bipartitas a nivel sectorial, pero de manera mucho más dispar. La OIT ha desempeñado un papel esencial en este ámbito, especialmente a través de sus programas nacionales de promoción del trabajo decente. Aunque las estructuras existen, su funcionamiento suele ser deficiente. A juicio de la mayoría de las organizaciones, el diálogo social es con demasiada frecuencia formal, esporádico y, además; muy limitado en los temas que aborda. La mayoría de las veces, las estructuras tripartitas funcionan como foros de información en los que los gobiernos comunican a los interlocutores sociales unas decisiones que, en muchos casos, se han tomado ya y no pueden

cambiarse. La Asociación Oriental y los correspondientes programas casi nunca han figurado en el orden del día de estas reuniones.

4.5 Los seis países socios han ratificado los convenios fundamentales de la OIT, y algunos han ratificado también otros convenios importantes, pero existe una gran disparidad en la incorporación de estos convenios en los distintos países (Ucrania ha ratificado 69 convenios, de los cuales 61 están vigentes, mientras que Georgia se ha limitado a ratificar y aplicar 16). Los seis países también han integrado las cláusulas más importantes de la Carta Social Europea (con algunas reservas, que podrían retirarse, respecto del protocolo relativo a las reclamaciones colectivas). Sin embargo, todo esto no significa, ni mucho menos, que los derechos sociales fundamentales se respeten plenamente en estos países. Junto a Belarús, Moldavia, Ucrania y Georgia han sido objeto de varias reclamaciones ante la OIT. La dificultad para crear un Estado de Derecho en el ámbito social, así como la escasa consideración manifestada por unos cuantos gobiernos respecto de las normas europeas e internacionales, repercuten de manera muy directa en el ejercicio de la libertad de asociación, el diálogo social, los derechos sociales y el estatuto de los trabajadores en general. También hay que destacar, en todos estos países, la lentitud y las frecuentes disfunciones de la institución judicial que se muestra incapaz de administrar justicia en el ámbito social, a su debido tiempo y de manera suficientemente disuasoria.

4.6 En 2010, el FSC respaldó un proyecto de investigación propuesto por la «Fundación para la Asociación Eurasia» sobre la situación del diálogo social en los distintos países. El Comité subraya el interés de este proyecto, similar al del «Mecanismo para la Sociedad Civil», cuyo objetivo es elaborar una cartografía de las organizaciones de la sociedad civil en los diferentes países. El proyecto inicial, que preveía asociar estrechamente a los representantes de los interlocutores sociales, debería poder integrarse en este estudio sobre la sociedad civil. Abarcaría los distintos niveles de diálogo social (nacional, regional, local, tripartito, bipartito) y tendría como finalidad detectar los frenos y los obstáculos a la aplicación de un diálogo social efectivo en los distintos países. El Comité pide que este proyecto vuelva a figurar entre las prioridades de los programas a los que debería tener acceso el FSC.

4.7 El FSC elaboró, con ayuda de organizaciones de la sociedad civil, un «Índice de la integración europea para los países de la Asociación Oriental», un instrumento de análisis destinado a medir cada año los progresos realizados por cada país de la asociación, tanto en lo que respecta a la cooperación entre ellos como con respecto a la UE. Sin embargo, el Comité observa que aunque este índice incluye una serie de objetivos relacionados con la Asociación Oriental, concede escasa importancia a la dimensión social, el empleo, el respeto de las libertades y los derechos sociales fundamentales o los progresos que han de lograrse para llegar a un auténtico diálogo social. Por tanto, el Comité pide que este índice se revise y se complete, y solicita al FSC que, para ello, se base en los conocimientos de las instituciones europeas en este ámbito. Concretamente, los conocimientos del Consejo de Europa y los criterios definidos para el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+) por la Comisión en el marco de su política de cooperación comercial.

<sup>(8)</sup> Véase, en particular: «Las relaciones UE-Ucrania: un nuevo papel dinámico para la sociedad civil» DO C 77, 31.3.2009, p. 157-163; «Las relaciones UE-Moldavia: el papel de la sociedad civil organizada» DO C 120, 15.05.2008, p. 89-95 y DO C 299, 4.10.2012, p. 34-38; «La sociedad civil en Belarús» DO C 318, 23.12.2006, p. 123-127; y «La participación de la sociedad civil en la aplicación de los planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) en los países del Cáucaso meridional: Armenia, Azerbaiyán y Georgia» DO C 277, 17.11.2009, p. 37-41.

## 5. El debate sobre las cuestiones ligadas al diálogo social, la política social y el empleo en el marco del FSC

5.1 El Comité destacó desde el principio la importancia de la participación de la sociedad civil en el proyecto de la Asociación Oriental. El FSC se creó con este ánimo. En 2009 se efectuó una selección de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en el proyecto, sobre la base de los criterios (origen geográfico/nacionalidad, diversidad y proporcionalidad, y experiencia en las cuestiones relacionadas con la UE, la PEV y la Asociación Oriental) definidos en el documento de reflexión elaborado por la Comisión <sup>(9)</sup>. El Comité lamenta, a este respecto, la ausencia de cualquier requisito de representatividad, que condujo, a pesar de que el segundo criterio mencionara explícitamente las organizaciones de empresarios, las organizaciones sindicales y las asociaciones profesionales, a una clara infrarrepresentación de los interlocutores sociales.

5.2 Hasta la fecha, el diálogo social, la política social y de empleo, y el respeto de los derechos sociales fundamentales no han podido tratarse en un grupo de trabajo propio del FSC. Es cierto que se han abordado determinadas cuestiones en el marco del grupo de trabajo II («La integración económica y la convergencia con las políticas europeas») o del grupo de trabajo I («Democracia, derechos humanos, buena gobernanza y estabilidad»). Es obvio, sin embargo, que algunas de estas cuestiones, que se suman a una agenda muy apretada, no han recibido toda la atención que se merecen.

5.3 En consecuencia, el Comité celebra la decisión del FSC de crear un quinto grupo de trabajo dedicado al diálogo social que, de hecho, no solo debería limitarse a fomentar el diálogo social en los seis países socios, sino que debería interesarse, sobre todo, por la política económica y social en sentido amplio, el papel de los servicios públicos, el funcionamiento del mercado laboral, la formación profesional, las condiciones de trabajo, las relaciones laborales como tales, resumiendo, todo lo que forma parte normalmente del diálogo social, incluida la protección social, el respeto de los derechos sociales, la igualdad de género, la lucha contra la economía informal, el empobrecimiento y los problemas planteados por una inmigración a menudo masiva.

5.4 Huelga decir que, para muchas de estas cuestiones, el grupo de trabajo dedicado al diálogo social deberá coordinarse con los demás grupos de trabajo, en particular los que tratan de los derechos humanos, la buena gobernanza o la integración económica. Cabe añadir que, aunque la composición de este grupo de trabajo implica la participación de representantes de los interlocutores sociales, dicha participación no debe ser exclusiva, sino que también deben poder participar otros representantes de organizaciones de consumidores, agricultores u organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito social. Naturalmente, esto se aplica a la composición de los demás grupos de trabajo, que deberían tener la posibilidad de integrar a representantes de organizaciones empresariales y sindicales interesadas por la problemática.

5.5 La creación de este quinto grupo de trabajo implica la participación de sus moderadores en el Comité de Dirección del

FSC (siguiendo la norma de un moderador procedente de la UE y otro de los países socios), con lo que el grupo pasaría de diecisiete a diecinueve miembros. El Comité recuerda, sin embargo, que esta participación no debe considerarse como una representación suficiente de los interlocutores sociales en la dirección del FSC. Por lo tanto, el Comité pide que se revise el Reglamento interno del FSC, para garantizar una representación más adecuada de los interlocutores sociales. Convendría asimismo que cada «Grupo» —entendido en el sentido que se le da en el Comité (empresarios, organizaciones sindicales, otras organizaciones de la sociedad civil)— pudiera ser responsable de la selección de sus propios miembros, en función de criterios adaptados a la situación de las organizaciones pertenecientes a cada uno de estos «Grupos».

5.6 La Asociación Oriental debe brindar la oportunidad de reforzar el diálogo social que ya tiene lugar en las estructuras formales existentes en los países socios. Hasta ahora, el FSC se ha esforzado por descentralizar su acción mediante la creación de «plataformas nacionales», muy activas en la mayoría de los países, pero cuyo estatuto con respecto a las autoridades públicas queda aún por definir. Sería conveniente que, junto a estas «plataformas» encargadas de promover el diálogo civil, se reconociera la función de diálogo social de las estructuras tripartitas nacionales existentes, y que se pudiera crear un vínculo directo tanto con el FSC como con las «plataformas nacionales». En este orden de ideas, la Asociación Oriental debería animar a los Estados miembros a hacer participar sistemáticamente a los interlocutores sociales, en el marco del diálogo social nacional, en todos los aspectos sociales y económicos vinculados con estas actividades, lo que incluye los «acuerdos de asociación» bilaterales.

## 6. Las cuestiones relacionadas con el diálogo social en la Asociación Oriental

6.1 En 2011, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) evaluaron la acción de la PEV en los países del sur y el este de la UE y propusieron «una nueva respuesta a una vecindad cambiante <sup>(10)</sup>. Esta nueva estrategia insiste, acertadamente, en el afianzamiento de la democracia y en la creación de asociaciones con la sociedad civil, pero subraya también el apoyo que debe brindarse a un desarrollo económico y social sostenible y, en particular, al crecimiento económico y a la creación de empleo. La Comisión y el SEAE destacan, a este respecto, que «es probable que un débil crecimiento, un desempleo en aumento y una mayor brecha entre ricos y pobres alimenten la inestabilidad» de los países en cuestión. Para evitarlo, es preciso asociar al diálogo macroeconómico entablado con los países socios un «mayor diálogo sobre políticas sociales y de empleo».

6.2 La evaluación realizada por la Comisión y el SEAE tiene en cuenta los profundos cambios que se han producido en los países del sur del Mediterráneo. Sin embargo, el alcance de esta evaluación es más amplio. Los problemas de desempleo, empobrecimiento, economía informal, inmigración, tráfico de seres humanos, etc. son una realidad —tanto al este como al sur— cuyos efectos desestabilizadores no solo repercuten en

<sup>(9)</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/civil\\_society/docs/results\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf).

<sup>(10)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Una nueva respuesta a una vecindad cambiante, COM(2011) 303 final.

las instituciones políticas de los países afectados sino en el conjunto de la región. El Comité, que en 2011 expresó su apoyo a la nueva estrategia propuesta <sup>(11)</sup>, desea por tanto que las futuras orientaciones de la Asociación Oriental tengan debidamente en cuenta las prioridades para un crecimiento equilibrado y sostenible, que permita crear empleo y proporcione una mayor seguridad social.

6.3 La Asociación Oriental incluye una serie de objetivos en el ámbito de la política social y de empleo, en relación con su política de «Integración económica y convergencia con las políticas de la UE» (plataforma temática II). La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión ha puesto en marcha, en este contexto, varias actividades dirigidas a promover las mejores prácticas en el ámbito de la política social y de empleo. Sin embargo, no ha podido elaborarse un programa más estructurado hasta ahora, debido a la oposición de uno de los países socios, que cuestiona abiertamente el interés de estas cuestiones para la Asociación Oriental. El Comité espera que este obstáculo pueda salvarse y pide a los responsables de la Comisión que reanuden el diálogo con el nuevo gobierno de este país, para que adopte en el futuro una actitud más constructiva en este ámbito.

6.4 El Comité reitera la importancia de la dimensión social, que debe ir a la par de la dimensión económica del programa de reformas propuesto por la Asociación Oriental. En consecuencia, desea que se constituya sin demora el «panel» propuesto por la DG Empleo y Asuntos Sociales para estudiar las cuestiones de política social y empleo. El objetivo de este panel sería promover una serie de normas y de buenas prácticas que los países socios y los representantes de la UE coincidirían en considerar como indicadores del progreso social que debe acompañar el progreso económico. El FSC podría participar en estos trabajos, a través de su quinto Grupo de Trabajo. A más largo plazo, el Comité desea que se revise el reparto de las prioridades de la Asociación Oriental en cuatro plataformas y que se cree una quinta plataforma, debidamente institucionalizada, encargada de tratar las cuestiones de política social y de empleo.

6.5 La inclusión de una política social y de empleo entre las prioridades de la Asociación Oriental debería ir acompañada de una financiación suficiente y unos programas adaptados de puesta en práctica de dichas prioridades. A tal fin, la Comisión podría inspirarse en el programa «Iniciativa para la cohesión social», desarrollado hace ya varios años en el marco del «Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental». El objetivo de dicho programa consistía en integrar mejor la dimensión regional en el desarrollo económico y los esfuerzos de reconstrucción en la región, y en promover a tal fin las reformas del sector social, inspirándose en las mejores prácticas europeas.

6.6 El Comité respalda la instauración, decidida por la Comisión y el SEAE, de un «Mecanismo para la Sociedad Civil» y de una «Dotación Europea para la Democracia», que deberían contribuir a la consolidación de la sociedad civil, de las organizaciones de la sociedad civil y de su capacidad de acción. Insiste, sin embargo, como ya lo hizo en 2003 <sup>(12)</sup> y en 2011 <sup>(13)</sup>, para que la Comisión extraiga las lecciones de la experiencia adquirida con la aplicación del mecanismo de financiación de la sociedad civil para los Balcanes occidentales, a fin de evitar disfunciones, y, en particular, tenga mejor en cuenta la especificidad de los interlocutores sociales y de las demás organizaciones de carácter económico y social en el acceso a estas fuentes de financiación.

6.7 Por último, el Comité desea que las organizaciones que ya participan en la Asociación Oriental tengan más en cuenta la dimensión social. Pide, por tanto, que en el futuro el Consejo de Europa incluya en sus informes y recomendaciones una evaluación de la situación de los derechos sociales, con arreglo a los principios definidos en la Carta Social Europea y a los artículos, ratificados o no, por los Estados interesados. Asimismo, expresa el deseo de que en lo sucesivo una organización como la OIT, en su calidad de órgano tripartito muy activo en los países interesados, se asocie más estrechamente a los trabajos de la Asociación Oriental.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(11)</sup> Dictamen del CESE «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», DO C 43 de 15.2.2012, pp. 89-93.

<sup>(12)</sup> Dictamen del CESE sobre La función de la sociedad civil en la nueva estrategia europea para los Balcanes occidentales, DO C 80 de 30.3.2004, pp. 158-167.

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE sobre la contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental, DO C 248 de 25.8.2011, pp. 37-42.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de la sociedad civil a una estrategia de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos» (Dictamen de iniciativa)**

(2013/C 161/08)

Ponente: **Yves SOMVILLE**

El 12 de julio de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*La contribución de la sociedad civil a una estrategia de prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos.*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de enero de 2013.

En su 488<sup>o</sup> pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 159 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En un mundo en el que numerosas personas pasan hambre y los recursos son limitados, el CESE considera fundamental incluir en un lugar destacado de la agenda política la prevención y reducción de las pérdidas y del desperdicio de alimentos. El CESE acoge con satisfacción igualmente la participación del Parlamento Europeo y las iniciativas adoptadas recientemente por la Comisión en este ámbito.

1.2 Para mantener la coherencia de las políticas que deben llevarse adelante, el CESE subraya la necesidad de una definición y una metodología comunes en la UE para cuantificar las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Sin embargo, considera que, dada la situación y los objetivos fijados, deberían iniciarse acciones concretas sin esperar los resultados de los programas en curso.

1.3 El CESE alienta el desarrollo y mantenimiento de plataformas para el intercambio de experiencias sobre la lucha contra el desperdicio de alimentos en las distintas regiones y Estados miembros de la Unión, a fin de optimizar los recursos asignados a estos programas y promover iniciativas que sean eficaces.

1.4 En un lamentable contexto de disminución de los recursos, y en un momento en el que la crisis económica causa un fuerte aumento de las necesidades, el Comité insiste muy especialmente en que los bancos de alimentos puedan beneficiarse de una máxima transferencia de productos aún comestibles desde el sector de la distribución y la restauración. Conviene difundir en particular las iniciativas existentes en algunos Estados miembros en materia fiscal, en términos de exoneración de responsabilidad para los donantes o incluso de adaptación de ciertas trabas administrativas para facilitar las donaciones, garantizando al mismo tiempo la seguridad de los alimentos.

1.5 La formación tiene un papel importante que desempeñar en materia de reducción de desperdicios. Sería deseable incluir este tema en el plan de estudios y en los cursos de formación

continua de los futuros profesionales de la restauración colectiva y privada. Podría preverse una iniciativa de formación análoga también en las escuelas de diseño de envases en lo que se refiere a la conservación de los alimentos y la máxima utilización de su contenido.

1.6 Para el CESE la comunicación directa con los consumidores es obviamente esencial y su relevancia será el resultado de un análisis exhaustivo de las causas del desperdicio. Además de una sensibilización general sobre las repercusiones del fenómeno, se hará especial énfasis, entre otras cosas, en la manera correcta de interpretar las fechas de caducidad de los productos, de planificar las compras, de almacenar los alimentos y de valorizar los restos de alimentos. Se deberá garantizar la difusión de los mensajes en función de la tipología de las familias.

1.7 La investigación en su conjunto debería prestar especial atención a este tema, ya que atañe a todos los eslabones de la cadena alimentaria. Así pues, la investigación agrícola aplicada conserva toda su razón de ser para seguir mejorando las técnicas de producción. Por otro lado, el progreso en materia de envasado debería contribuir también a la prevención y reducción del desperdicio (conservación, etiquetado inteligente, etcétera).

1.8 En la fase de la producción primaria se procurará que las herramientas interprofesionales por las que la PAC aboga sean eficaces y se desarrollen teniendo en cuenta la sostenibilidad. Se prestará especial atención a las iniciativas para crear circuitos cortos que puedan desempeñar cierto papel en la reducción de las pérdidas y del desperdicio.

## 2. Introducción

2.1 Desde la crisis alimentaria de 2008-2009, el asunto de la seguridad alimentaria constituye una de las principales preocupaciones en la mayoría de los círculos de responsables políticos y de las organizaciones internacionales. El aumento de los precios de los cereales y de otros cultivos en 2012 refuerza este interés.



2.2 Para poder abastecer de alimentos a toda la población mundial sigue siendo fundamental que la producción agrícola sea eficiente.

2.3 Pero la necesidad de aumentar la producción agrícola en un 60 % para alimentar a una población mundial que rondará los 9 000 millones en 2050, en un contexto de escasez de recursos y de cambios climáticos, deberá ir acompañada de una lucha eficaz contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

2.4 Se considera que las pérdidas y el desperdicio, que afectan en distintos grados a todos los eslabones de la cadena alimentaria, ascienden globalmente a un tercio del volumen de alimentos destinado al consumo humano («*Global food losses and food waste*» [Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo], FAO).

2.5 En 2011, a raíz de la crisis económica y financiera, el 24,2 % de la población de la UE, es decir, 119,6 millones de personas, vivían al límite de la exclusión social, mientras que el número de beneficiarios del Programa de distribución de alimentos a las personas más necesitadas de la Unión aumentó de 13 millones en 2008 a 18 millones en 2010 <sup>(1)</sup>. Los bancos de alimentos tienen, pues, necesidades cada vez más importantes.

2.6 Este dictamen forma parte de la reflexión estratégica «Europa 2020». En este sentido, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre el uso eficiente de los recursos <sup>(2)</sup>, dedicó un párrafo al problema de los alimentos y a la necesidad de reducir su despilfarro.

### 3. La problemática en su globalidad

#### 3.1 Definiciones

3.1.1 Los conceptos de pérdida y de desperdicio de alimentos deben analizarse desde una perspectiva global, desde la fase de producción a la de consumo, integrando los eslabones intermedios que son la transformación y la distribución, sin olvidar el sector de la restauración fuera del hogar.

3.1.2 En la UE, la etapa correspondiente a la producción pesa relativamente poco en la pérdida de alimentos. Sobre todo porque los productos que no cumplen las normas de producción establecidas por la reglamentación o por el mercado y que no pueden utilizarse directamente para el consumo humano son total o parcialmente utilizados para la transformación. Si son inutilizables deberían emplearse para la alimentación animal o con fines bioenergéticos, o incluso pueden incorporarse a la tierra para aumentar su contenido en materia orgánica.

3.1.3 Las pérdidas y el desperdicio de alimentos se podrían definir como todo alimento inicialmente destinado al consumo humano, excepto los productos de uso no alimentario, que se tira o se destruye, en todas las fases de la cadena alimentaria,

desde la granja hasta al consumidor Según la definición de la FAO, las pérdidas de alimentos se producen al principio de la cadena alimentaria (producción primaria, etapa posterior a la cosecha y transformación), mientras que el desperdicio de alimentos se registra, en cambio, al final de la cadena (distribución y consumo final).

3.1.4 Así pues, los residuos de cosechas y los subproductos de la transformación, no comestibles, no encajan en el concepto de pérdida o desperdicio de alimentos. Sin embargo, lo que actualmente no es comestible y no se puede transformar en subproductos podría serlo mañana, en función del progreso del conocimiento y de la tecnología. Hay que tener en cuenta que estas definiciones pueden modificarse.

3.1.5 En lo que se refiere a la fase de producción, las sucesivas reformas de la PAC de los últimos años han permitido una adaptación de los instrumentos para prevenir y gestionar mejor las situaciones de mercados con excedentes. Sin embargo, aún deben encontrar aplicación práctica algunas mejoras del funcionamiento de la cadena, por ejemplo el refuerzo efectivo del poder de negociación de los productores agrícolas

#### 3.2 Amplitud del fenómeno en la cadena alimentaria

3.2.1 En todas las regiones del mundo se producen pérdidas y desperdicio de alimentos. Pero según la FAO, se observa que en los países en desarrollo más del 40 % de estas pérdidas se producen en etapas «posteriores a la cosecha» y durante la transformación, mientras que en los países industrializados este fenómeno se da principalmente en las etapas de distribución y consumo.

3.2.2 Según una investigación de la Comisión Europea publicada en 2010, el volumen de residuos de alimentos parece ser de 179 kg/hab./año. El desglose entre los diferentes eslabones de la cadena muestra que el 42 % corresponde a los hogares, el 39 % a la industria alimentaria, el 5 % a la distribución y el 14 % al sector de la restauración fuera del hogar. Si no se cambian las políticas vigentes, de aquí al año 2020 cabe esperar un aumento del 40 % de estos residuos. Es necesario precisar que en este estudio no se han tenido en cuenta las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la agricultura y la pesca.

3.2.3 Un estudio realizado en Bruselas sobre el contenido de la basura doméstica muestra que el desperdicio de alimentos representa el 11,7 % del total de los desechos domésticos. Se dividen en productos no terminados, caducados y restos ya cocinados, que representan respectivamente el 47,7 %, 26,7 % y 25,5 % del total de desperdicios.

#### 3.3 Causas de las pérdidas y del desperdicio de alimentos

3.3.1 En los países en desarrollo y con bajos ingresos, la mayoría de las pérdidas se observa en la etapa de producción y en la fase posterior a la cosecha, a causa de la falta de recursos financieros para responder al déficit de infraestructura en general.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre Distribución de alimentos a las personas más necesitadas de la Unión (DO C 43 de 15.2.2012 p. 94-98).

<sup>(2)</sup> COM(2011) 571 final «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», p. 21.

3.3.2 En cambio, en los países industrializados se trata más bien de un problema de comportamiento. En las últimas décadas una mayor productividad agrícola en la Unión ha permitido garantizar el abastecimiento de la población a un precio razonable. Esta tendencia, combinada con un crecimiento de la renta disponible, ha hecho que la proporción del presupuesto que se gasta en alimentos haya disminuido notablemente. Esta evolución puede explicar en parte el aumento del desperdicio que generan los consumidores.

3.3.3 Razones sociológicas como los cambios en la estructura de la familia o los ritmos de vida contribuyen también al fenómeno del desperdicio de alimentos.

3.3.4 Ciertos estándares de calidad visual que las cadenas de distribución aplican a los productos frescos pueden ser fuente de desperdicio, ya que llevan al rechazo de productos comestibles en la etapa de producción por razones muy distintas a las sanitarias.

3.3.5 La adaptación de ciertas técnicas en algunas empresas de transformación podría ayudar a reducir el desperdicio. En efecto, algunos envases son difíciles de vaciar completamente, la presentación de algunos productos no corresponde a la evolución sociológica de los hogares e incluso hay envases que se cierran mal una vez abiertos, etc.

3.3.6 Aunque las prácticas comerciales tengan por objeto principalmente alentar las compras, algunas de ellas pueden también ser un factor que acentúa en cierto modo el desperdicio (por ejemplo, énfasis únicamente en el precio, tres productos por el precio de dos, etcétera). Pero también en este caso las encuestas muestran una diferencia significativa de comportamiento en función de los perfiles familiares.

3.3.7 Entre los consumidores reina una gran confusión sobre la «fecha límite para el consumo» y la «fecha límite de utilización óptima», lo que contribuye al desperdicio de alimentos. En el Reino Unido, las investigaciones sobre el etiquetado indican que entre el 45 % y el 49 % de los consumidores interpretan erróneamente las fechas de caducidad de los productos, generando así un 20 % del desperdicio total de alimentos que se podría evitar (WRAP - *Waste and Resources Action Programme* [Programa de acción sobre residuos y recursos]).

#### 3.4 Impacto de las pérdidas y del desperdicio de alimentos

3.4.1 El impacto de las pérdidas y del desperdicio de alimentos es de tres tipos: económico, social y medioambiental.

3.4.2 El impacto medioambiental es el más tangible porque se traduce directamente en un aumento de la fracción fermentable de los residuos domésticos. Además de los residuos que genera, el desperdicio de alimentos significa una pérdida de recursos necesarios para la producción, transformación y distribución del producto. Cuanto más adelante en la cadena alimentaria se produzca el desperdicio, mayor será la pérdida de recursos a que da lugar.

3.4.3 La producción de gases de efecto invernadero contribuye negativamente al cambio climático. La parte correspondiente al «hogar» parece ser la de mayor impacto en esta área, ya que se estima que el 45 % de las emisiones están asociadas al desperdicio de alimentos; el sector de la transformación genera aproximadamente el 35 % de las emisiones anuales. Sin embargo, según este mismo estudio, las estimaciones de la producción de gases de efecto invernadero deben ser consideradas con cautela, ya que dependen de la fiabilidad de las cifras que cuantifican el desperdicio de alimentos (resumen del Estudio preparatorio sobre el desperdicio de alimentos en la UE-27, octubre de 2010).

3.4.4 Para el consumidor, así como para los demás eslabones de la cadena, todo desperdicio se traduce en una pérdida económica. Las políticas que se elaboren en el futuro en materia de residuos generarán costes adicionales (coste de los vertederos, tasas, etcétera) para los diversos actores de la cadena. Esta tendencia no puede sino incitar a invertir en prevención.

3.4.5 Desde el punto de vista social y ético, es inconcebible no reaccionar políticamente para reducir la magnitud de las pérdidas y del desperdicio de alimentos, en particular en un momento en que la crisis económica coloca en una situación cada vez más precaria a un número creciente de personas en el territorio europeo. Las necesidades de los bancos de alimentos, que aumentan constantemente, ilustran esta preocupante tendencia.

#### 4. Algunas iniciativas en curso

4.1 Son muchas las iniciativas que se están desarrollando a nivel mundial, europeo, nacional y local, que abarcan desde estudios de comportamiento y de cuantificación hasta proyectos concretos in situ.

4.2 Los proyectos internacionales incluyen la Iniciativa mundial de la FAO sobre la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos (Save Food), que establece acuerdos de asociación público-privada, el desarrollo de políticas basadas en pruebas y el apoyo a la inversión sobre la base de la movilización de recursos, evaluaciones coherentes y coordinadas y análisis de los datos sobre pérdidas y desperdicio, así como sensibilización, creación de redes y desarrollo de capacidades entre los actores del sistema alimentario y agrícola.

4.3 El 19 de enero 2012, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la estrategia que busca mejorar la eficiencia de la cadena alimentaria. En ella se pedía a la Comisión Europea que tomara medidas prácticas para reducir el desperdicio de alimentos en un 50 % de aquí a 2025. El PE quiere que se adopte una estrategia coordinada que combine medidas europeas y nacionales, de manera que las pérdidas disminuyan en cada etapa de la cadena alimentaria.

4.4 En su Comunicación sobre el uso eficiente de los recursos <sup>(3)</sup>, la Comisión dedica un capítulo a los alimentos e insta a

<sup>(3)</sup> COM(2011) 571 final «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos».

los Estados miembros a que resuelvan el problema del desperdicio de alimentos en el marco de los planes nacionales de prevención de residuos. La Comunicación precisa que el desperdicio de alimentos deberá reducirse a la mitad de aquí a 2020.

4.5 En agosto de 2011 la Comisión publicó sus «Directrices sobre la preparación de programas nacionales de prevención del desperdicio», que tienen por objeto ayudar a los Estados miembros a desarrollar programas nacionales de prevención de los residuos en el ámbito del desperdicio de comida. Además, la Comisión ha creado un sitio web dedicado al desperdicio de alimentos con información sobre la prevención del desperdicio de alimentos (a saber, diez consejos para reducir el desperdicio de alimentos, una hoja de aclaración sobre la diferencia entre las menciones «consumir preferentemente antes del ...» y «fecha de caducidad», una recopilación de buenas prácticas, etc.).

4.6 Por último, la Comisión está redactando actualmente una «Comunicación sobre la alimentación sostenible», en la que el desperdicio de alimentos será un capítulo importante y cuya publicación está prevista para finales de 2013. En el seno del Grupo Consultivo de la Cadena Alimentaria y de la Salud Animal y Vegetal se ha creado un grupo de trabajo dedicado a las pérdidas y al desperdicio de alimentos, a fin de permitir un intercambio de opiniones sobre este tema entre la Comisión y todos los actores importantes de la cadena alimentaria.

4.7 Cabe también mencionar la iniciativa «Greencook», cofinanciada por el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), cuyo objetivo es reducir el desperdicio de alimentos. Gracias a la colaboración multisectorial, las diversas iniciativas llevadas a la práctica son objeto de intercambios para pasar de la fase de experimentación a la de estrategia generalizada. Los informes intermedios son alentadores y los resultados están previstos para 2014.

4.8 También el Consejo se ocupa de cuestiones relacionadas con la producción sostenible de alimentos. La idea presentada recientemente por Austria y apoyada por 16 Estados miembros de establecer un nuevo modelo alimentario europeo incluye aspectos como la apreciación de los alimentos y debería contribuir a evitar el desperdicio de alimentos (véase el documento del Consejo 16821/12).

4.9 En el Reino Unido, desde hace varios años el programa WRAP se centra en la cuantificación y en la realización de campañas de prevención de las pérdidas y del desperdicio de alimentos. Esta cooperación permitió un acuerdo (Courtauld Commitment, Compromiso de Courtauld) entre los principales minoristas del Reino Unido y un gran número de los más importantes productores de alimentos y bebidas para promover y llevar a cabo acciones que permitan reducir el desperdicio. Desde su lanzamiento en 2006/07, se observa una mejora de la situación en la cadena alimentaria.

4.10 El sector de la restauración representa también un elemento crítico en las pérdidas de alimentos. Un informe publicado en Gran Bretaña por la *Sustainable Restaurant Association* (Asociación de restaurantes sostenibles) titulado *Restaurant Food Waste Survey Report – 2010* (Informe de la encuesta sobre desperdicio de comida en restaurantes – 2010) permite comprender mejor lo que sucede en este sector. La idea inicial consistía

en cuantificar con mayor precisión los residuos de alimentos de diez restaurantes miembros de la SRA en tres niveles: los restos que dejan los consumidores, los residuos que se producen durante la preparación y los productos dañados o inutilizables por razones diversas. Por último, el análisis debía conducir a recomendaciones prácticas para reducir las pérdidas observadas.

4.11 Con las crisis económica y financiera, los bancos de alimentos se quejan de que sus recursos están disminuyendo mientras que sus necesidades siguen aumentando, de manera diferente en cada Estado miembro. Existen acuerdos entre diversas organizaciones caritativas y empresas de distribución y transformación al objeto de utilizar los alimentos retirados de la venta. Estos alimentos siguen ofreciendo, por supuesto, todas las garantías de seguridad sanitaria.

## 5. Observaciones generales

5.1 Frente a los retos que constituyen la evolución demográfica, el cambio climático y la necesidad de un uso eficiente de los recursos, la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos debe considerarse parte de la solución al problema de la seguridad alimentaria.

5.2 Para empezar, es preciso hacer una distinción entre el enfoque de «país en desarrollo» y el de «país industrializado».

5.3 En los países en desarrollo las pérdidas se sitúan en el primer eslabón de la cadena, por lo que las soluciones son de naturaleza diferente, y ya han sido objeto de recomendaciones en diversos documentos del CESE. En los países industrializados, como los de la UE, la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos debería centrarse fundamentalmente en los eslabones de la transformación, la distribución, los consumidores y la restauración.

5.4 En los países industrializados se trata más bien de un problema de comportamiento causado por la reducción del apartado «alimentación» de la cesta de la compra en los últimos cuarenta años, lo que contribuye probablemente a incitar al consumidor final a prestar menos atención a los alimentos. Algunos estudios indican que las actitudes para con los alimentos, tanto en la compra como en el consumo, varían según el perfil familiar (nivel de renta, tamaño y edad de la familia, etcétera). Este es un factor que debe tenerse en cuenta para optimizar las acciones educativas de sensibilización y de información que se lleven a cabo.

5.5 Al examinar los numerosos estudios e iniciativas realizados en el marco de la lucha contra las pérdidas y el desperdicio de alimentos, se observa que es indispensable contar con cifras fiables y comparables. También es una prioridad, en el nivel de la Unión, disponer de una definición y una metodología comunes para cuantificar las pérdidas y el desperdicio. Esto se llevará a cabo a través del proyecto «Fusions» (Optimización del uso de los alimentos para la innovación social) del Programa europeo de investigación y desarrollo tecnológico (7º Programa Marco), que fue lanzado en agosto de 2012 y que pretende igualmente compartir y desarrollar buenas prácticas, organizar actos

entre diversos socios, mejorar la sensibilización y formular recomendaciones políticas. No obstante, la urgencia y los objetivos fijados obligan a emprender acciones concretas a la vez que investigaciones con vistas a mejorar los datos.

5.6 Con el fin de optimizar los resultados de las diversas experiencias puestas en práctica en los niveles europeo, nacional y local, es necesario crear un ambiente propicio para el intercambio de información y de iniciativas positivas.

5.7 En general:

- Los esfuerzos para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos deben respetar un orden de jerarquía: en primer lugar la prevención, en segundo lugar la utilización para el consumo humano (por ejemplo, donaciones a los bancos de alimentos), a continuación el uso para la alimentación animal y, finalmente, el uso para la producción de energía y el compostaje.
- Se deben tomar medidas en todos los niveles de la cadena alimentaria. Se dará la máxima preferencia a los enfoques incentivadores.
- Ninguna acción para reducir las pérdidas y el desperdicio debe comprometer los requisitos de la seguridad alimentaria.

5.8 Aunque la gran distribución no sea el eslabón de la cadena donde se produce el mayor desperdicio de alimentos, puede desempeñar un papel decisivo en su reducción adaptando ciertas prácticas comerciales y orientando a los consumidores con campañas de información y sensibilización.

5.9 No obstante, al analizar las encuestas sobre las prácticas comerciales de venta, no siempre es fácil identificar aquellas que tienen una influencia clara -en un sentido o en el otro- en el desperdicio de alimentos. Estas prácticas pueden tener un impacto positivo o no en el despilfarro dependiendo de diversos criterios como el tamaño de las familias, su tipología o incluso el tipo de alimentos de que se trate.

5.10 Las conclusiones de una investigación del CRIOC (Centro de investigación e información de las organizaciones de consumidores, Bélgica) sobre las prácticas comerciales en Bélgica proponen algunas iniciativas que podrían desarrollarse con los operadores de la distribución para incitar a los consumidores a que tomen decisiones responsables. Entre las pistas indicadas cabe citar: iniciar un diálogo con el consumidor para que se interese por el origen, el modo de producción, la calidad nutricional en lugar del precio, o incluso facilitar una interpretación correcta de las fechas que figuran en las etiquetas de los alimentos.

5.11 En un momento en que los bancos de alimentos afrontan a la vez una disminución de sus recursos y un aumento del número de usuarios, las autoridades han de hacer todo lo que esté en sus manos para facilitar la entrega de alimentos. Sin dejar de mantener la seguridad alimentaria como una prioridad,

es esencial que las autoridades adapten determinados requisitos administrativos a fin de facilitar el trabajo de los distribuidores que deseen abastecer a los bancos de alimentos en lugar de deshacerse de los productos todavía consumibles. Se puede hacer una observación similar respecto de las empresas de restauración. Se debería alentar la promoción de las experiencias efectuadas en algunos Estados miembros tanto en materia de exoneración de responsabilidad para los donantes, con arreglo a determinadas disposiciones, como en términos de incentivos fiscales.

5.12 En la reflexión llevada a cabo para favorecer la utilización de productos locales en la restauración colectiva se observa que los productores y las cooperativas locales pueden sentirse desanimados por el carácter engorroso de los procedimientos. Parte de la solución podría consistir en permitir un acceso más sencillo de estos actores a la contratación pública. En este sentido, las autoridades locales también tienen un papel que desempeñar tanto en la introducción de criterios específicos para los comedores bajo su responsabilidad como en la formación del personal en una alimentación más sostenible.

5.13 Siguiendo en el ámbito de la restauración, varias iniciativas demuestran la necesidad de desarrollar acciones de comunicación destinadas al personal y a los consumidores para modificar los comportamientos.

5.14 Se debería adaptar el plan de estudios de los futuros cocineros. Se podría incluir en sus programas de estudio una toma de conciencia de las diversas facetas del desperdicio de alimentos como la gestión de las existencias, la separación selectiva de residuos, las posibles ganancias financieras o el enfoque centrado en el consumidor.

5.15 Toda política de prevención debe basarse en una acción conjunta y coordinada de todos los actores interesados. Las medidas que se tomen tendrán que ser diferenciadas según los actores de que se trate, el tipo de alimentos y el modo de consumo objeto de las mismas para obtener lo más rápidamente posible resultados concretos.

5.16 Cabe citar como ejemplo la necesidad de iniciar un diálogo con la industria de la transformación para que introduzca en el mercado productos que contribuyan a la reducción del desperdicio doméstico de alimentos (diseño de los envases, cantidades y formatos adaptados para ciertos productos de alimentación, entre otras cosas). Esta problemática debería abordarse también en la formación de los diseñadores de envases.

5.17 En la fase de la producción primaria se pueden fomentar y desarrollar diferentes pistas:

- continuar e incluso intensificar la investigación aplicada, tanto animal como vegetal, con el fin de reducir las pérdidas debidas a las enfermedades, la falta de innovación técnica o los caprichos del clima; la cooperación de innovación europea «Productividad y sostenibilidad agrícolas» podría integrarse en este proceso;

- fomentar la puesta en práctica de acuerdos interprofesionales, por los que también aboga la PAC actual y futura, garantizando su eficacia y su desarrollo hacia la sostenibilidad;
- la agricultura sigue desempeñando un papel importante como proveedor de la industria agroalimentaria, pero la promoción y el desarrollo de los circuitos cortos pueden contribuir a reducir las pérdidas y el desperdicio eliminando los intermediarios entre los eslabones de la producción y el consumo.

5.18 Actualmente, la magnitud y las causas de las pérdidas de alimentos y del desperdicio son en principio bien conocidas.

Pero sería conveniente definir mejor las pérdidas en función de las causas. Es evidente que los diversos estudios para cuantificar las pérdidas y el desperdicio en las diversas etapas son fundamentales para entender mejor el fenómeno e iniciar acciones de prevención, sobre la base de argumentos sólidos y verificables. Estos esfuerzos son tanto más importantes cuanto que los costes que conlleva el despilfarro, en razón del volumen de residuos producidos, no harán sino aumentar en el futuro.

5.19 De hecho, el desperdicio de alimentos en la fase del consumo se debe a múltiples factores que varían según los Estados miembros, su cultura, su clima, la dieta y la tipología de las familias. Esta observación complica aún más la elección de una comunicación apropiada en el nivel europeo.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

488ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE MARZO DE 2013

### Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión — Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador

[COM(2012) 287 final]

(2013/C 161/09)

Ponente: **Henri MALOSSE**

El 20 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión – Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea: hacia una asociación en pos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*

COM(2012) 287 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 165 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

#### 1. Conclusiones y Recomendaciones - «Hacer de las RUP las plataformas de Europa»

1.1 En la actualidad la prioridad de la UE respecto a las regiones ultraperiféricas (en lo sucesivo RUP) debe ser reforzar los vínculos que las unen al continente europeo y el sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos al proyecto europeo. En algunos ámbitos como la biodiversidad, la observación del planeta, las energías renovables y la integración de las culturas, las RUP pueden ser laboratorios y terrenos de experimentación, e incluso modelos para Europa.

1.2 Las regiones ultraperiféricas tienen considerables bazas que aportar para el futuro de Europa entre otras: el talento de sus hombres y mujeres, sus producciones agrarias, pesqueras e industriales, su turismo de calidad y su situación geográfica como plataformas de Europa en su vecindad. Las RUP deben tener acceso a todas las ventajas del mercado interior en igualdad de condiciones que el resto de las regiones europeas.

1.3 A pesar de un contexto sumamente limitado en el plano presupuestario, el apoyo específico a las RUP no debería disminuir. Estas regiones deben disponer de medios financieros adaptados para permitirles alcanzar los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020 y compensar los efectos de las desventajas que supone, entre otras cosas, su alejamiento.

1.4 Si bien la política europea a favor de las RUP ha tenido buenos resultados, es necesario revitalizar el concepto de la ultraperiferia a partir de la base jurídica específica recogida en el TFUE, dotándola de una dimensión más estratégica y ambiciosa. Así, ya no se puede mantenerlas al margen de las políticas europeas de las grandes redes, de la investigación, de la movilidad y de la observación del planeta.

1.5 Hay que evaluar el instrumento POSEI y hacerlo extensivo a todas las producciones agrarias y no agrarias de las RUP.

1.6 Hay que aplicar realmente el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) a una serie de políticas europeas, como la competencia, los contratos públicos, la pesca y el medio ambiente, para tener en cuenta las realidades geográficas y climáticas específicas de las RUP. Las actuales reticencias de la Comisión Europea al respecto parecen poco justificadas con arreglo a la letra del Tratado. El CESE solicita a la Comisión Europea que prepare y publique un análisis de la aplicación del artículo 349.

1.7 El empleo y la juventud son los principales desafíos para las RUP. La dimensión social debe ser una de las prioridades de las políticas europeas para las RUP. Por consiguiente, es necesario el desarrollo efectivo de este eje mediante la puesta en práctica de medidas a corto, medio y largo plazo, a través de programas de apoyo a la educación y formación adaptados a las necesidades del mundo laboral en esas regiones, por una parte, y el apoyo a las actividades generadoras de empleo y de riqueza, por otra.

1.8 Europa también podrá mejorar su competitividad a través de diversos programas emprendidos en las RUP, por ejemplo, en materia de energías renovables y ciencias marinas, estudios sobre la biodiversidad, la silvicultura, la sanidad y la lucha contra las enfermedades tropicales.

1.9 El objetivo de una mejor integración de las RUP en su entorno geográfico es una evidencia. Numerosos ejemplos son testimonio de la dificultad que la Comisión Europea experimenta para comprender el papel estratégico de plataforma europea de las RUP en el marco de las políticas exteriores de la UE, sobre todo en materia comercial, de política pesquera y de cooperación al desarrollo. ¡Se impone un apoyo decisivo, más visible y más activo de la Comisión Europea a la cooperación regional!

1.10 La adhesión de la sociedad civil a la estrategia de la UE tiene que ser algo más que un eslogan. El CESE propone la organización de mesas redondas en las que participen los agentes de la sociedad civil de cada región ultraperiférica para preparar «planes de acción» que definan los objetivos y las etapas para la aplicación de la Estrategia Europa 2020. El CESE se propone emprender este proceso en asociación con la Conferencia de Presidentes de las RUP y con los consejos económicos y sociales de las RUP.

1.11 Por otra parte, el CESE respalda la organización de un diálogo estructurado entre la sociedad civil de las RUP y la de sus respectivos países vecinos (América Latina, Océano Atlántico, Caribe y Océano Índico). Se trataría, entre otras cosas, de conseguir la participación de los representantes de las RUP en el

diálogo entablado por la Comisión Europea en el marco de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE). El CESE apoya la creación de los comités de seguimiento con la sociedad civil en el marco de los AAE y reivindica la participación de las RUP en los comités que les conciernan.

1.12 El CESE propone la creación de delegaciones de la UE en cada una de las RUP a fin de hacer más tangibles, visibles y directos los vínculos entre la UE y esas regiones.

## 2. Introducción y observaciones generales

2.1 Los artículos 349 y 355 del TFUE definen y reconocen la especificidad de las regiones ultraperiféricas que, además, desde 1989, se benefician de un programa específico dirigido a apoyar medidas socioeconómicas que tengan como objetivo una mayor convergencia de estas regiones con el resto de la UE.

2.2 Las RUP extienden de manera significativa el territorio y la presencia geográfica de la UE en el mundo, amplían así la influencia política, económica y cultural de Europa, y añaden vastas zonas de pesca en los océanos Atlántico e Índico. Este papel de plataformas de Europa debe valorarse en mayor medida integrando las RUP en las redes transeuropeas de transporte (como las RTE-T y las redes digitales), dándoles un acceso privilegiado a los programas europeos sobre la observación del planeta (GMES, Galileo) y a los programas europeos de investigación sobre energías renovables y sobre biodiversidad. Las RUP, a través de los diferentes programas de movilidad y cooperación, también deben ser valorizadas por difundir la influencia europea en el mundo. La presencia de representantes especiales de la UE en esas regiones, justificada por el alejamiento, ¡será tanto una señal política como un instrumento eficaz de promoción de este papel de plataforma!

2.3 Por su parte, el CESE, desde hace más de veinte años, también lleva sosteniendo las acciones emprendidas por la sociedad civil de las regiones ultraperiféricas para acercarse a la UE y ser más escuchadas y consultadas. A este respecto cabe hacer especial hincapié en las repercusiones posiblemente negativas que su política comercial tendría para las RUP, sobre todo a través de los acuerdos de libre cambio y los AAE con los países vecinos de las RUP<sup>(1)</sup>. Desgraciadamente cabe lamentar que la Comisión Europea no avance sobre esta cuestión en su Comunicación y no se haga eco de las preconizaciones del dictamen del CESE elaborado por Hervé Coupeau<sup>(2)</sup> y emitido el 17 de febrero de 2010, sobre todo por lo que respecta a las medidas de acompañamiento.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «La incidencia de los Acuerdos de Asociación Económica sobre las regiones ultraperiféricas (Caribe)», DO C 347 de 18.12.2010, p. 28.

<sup>(2)</sup> También se encuentran estas preconizaciones en otros trabajos como, por ejemplo:  
Estudio de la Comisión Europea sobre los «Factores de crecimiento en las regiones ultraperiféricas» de Ismeri EUROPA;  
Informe encargado por el Comisario europeo responsable de mercado interior, Michel BARNIER, sobre «Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: La proyección de la UE en el mundo», de Pedro SOLBES MIRA;  
Estudio de la Comisión Europea sobre las «Tendencias demográficas y migratorias en las regiones ultraperiféricas (RUP): impacto en su cohesión económica, social y territorial» del INED;  
Informe del Parlamento Europeo a cargo de Nuno TEIXEIRA – Comisión REGI – sobre «La política de cohesión en las RUP en el contexto de la Estrategia Europa 2020»;  
Estudio del Parlamento Europeo sobre el papel de la política regional en las consecuencias del cambio climático para las RUP.

2.4 Otro punto débil de la Comunicación sometida a examen reside en que pasa por alto las consecuencias del importante hecho político que es la pertenencia de las RUP a la Unión Europea. La audiencia celebrada en la isla de La Reunión ha demostrado el apego de las fuerzas de la sociedad civil a la construcción europea, en ningún momento cuestionada. Para el CESE, la estrategia de la UE respecto a las RUP debería centrarse prioritariamente en mejorar su integración en el conjunto europeo, teniendo en cuenta su situación.

### 3. Puntos específicos

3.1 En la aplicación de la política de cohesión, la simplificación y rapidez de los procedimientos de selección y concesión de créditos ha pasado a ser una imperiosa necesidad. La responsabilidad de los retrasos y plazos excesivos suele corresponder, en primer lugar, a la UE y a las autoridades nacionales. Dichos retrasos merman seriamente la credibilidad de la UE y esta cuestión debe tratarse con carácter de urgencia antes de proceder a cualquier examen de las futuras perspectivas financieras.

3.2 Otra condición esencial para los futuros programas de la UE es asegurar una mayor visibilidad y concentración de las ayudas europeas. Su dispersión actual es también un factor de ineficacia y fuente de críticas. Como se manifiesta en el dictamen de Hervé Coupeau citado supra, el CESE recomienda en esta fase centrarse en tres prioridades fundamentales. En primer lugar, la educación y formación a favor de la empleabilidad, sobre todo de los jóvenes –incluso a través del apoyo a infraestructuras de base–, porque la principal riqueza de esos territorios reside, por supuesto, en el talento y el espíritu emprendedor de los hombres y mujeres que viven en ellos. En segundo lugar, el apoyo al sector privado en su función de creación de riqueza y empleo: pymes/pymis, turismo, servicios a los factores de producción, agricultura, silvicultura y pesca. Y en tercer lugar, las inversiones en las grandes redes (TIC, transporte, residuos, agua, energía, etc.) también constituyen una prioridad para garantizar a los ciudadanos un acceso equitativo a servicios de interés económico general que contribuyan a aumentar la competitividad de los territorios.

3.3 La cuestión del desarrollo sostenible es importante, pero debe hacerse extensiva a muchos otros factores, además del medio ambiente. Por ejemplo, en materia de turismo, el desarrollo sostenible incluye el respeto de las identidades locales, el saber hacer regional, la preservación de los modos de vida tradicionales, la lengua o, incluso, las producciones autóctonas. Las cuestiones de la accesibilidad para todos, de la evolución demográfica y del tratamiento de la dependencia revisten una particular importancia en las RUP, pero están insuficientemente desarrolladas por la Comisión Europea en su Comunicación.

3.4 El CESE anima a la Comisión a estudiar la posibilidad de incluir la dimensión ultraperiférica en las normas de adjudicación de los contratos públicos. Las condiciones particulares de las RUP justifican una atención al empleo local, pero también a evitar el *dumping* social practicado por países vecinos con costes

salariales mucho menores, así como las prácticas agresivas de precios bajos seguidas por ciertos sectores económicos que consiguen, en un primer momento, eliminar toda competencia local y, a continuación, practicar una política de monopolio con precios elevados.

3.5 En cuanto a las relaciones con terceros países vecinos, el CESE lamenta la falta de una visión clara en la Comunicación de la Comisión, como la preconizada en el dictamen de Hervé Coupeau. El CESE subraya la importancia de las acciones de cooperación entre las RUP y los países vecinos, como los ACP, bajo la forma de proyectos de cooperación conjuntos financiados con créditos del FED/FEDER-FSE-FEADER-FEAMP. En este ámbito se han hecho muchos estudios, pero pocos proyectos concretos de cooperación se han puesto en práctica ante la falta de normas operativas. Sin embargo, las posibilidades de cooperación son numerosas en el ámbito del transporte, el turismo, la educación, la sanidad, la pesca, la agricultura, la investigación y desarrollo o la protección del medio ambiente. Paralelamente, la cuestión de la política comercial de la UE sigue sin respuesta. Los acuerdos o perspectivas de acuerdo de libre cambio o los AAE hacen pesar una verdadera amenaza sobre la frágil economía de algunas RUP. Si en la política comercial de la UE no se tienen en cuenta los verdaderos intereses de las RUP, ¡el proyecto de estrategia de la UE a favor de las RUP pierde todo su sentido!

3.6 Por último, es lamentable el escaso espacio dedicado en la Comunicación a la definición de una asociación con la sociedad civil de las RUP sobre el establecimiento de una consulta estructurada con esta última para la puesta en práctica de acciones de cohesión y sobre el desarrollo de proyectos que permitan reforzar el sentimiento de identidad europea entre la población a través de campañas informativas, la ciudadanía europea y programas de movilidad. El CESE se remite a su Dictamen acerca del «Código de Conducta Europeo sobre la Asociación (CCA)»<sup>(3)</sup>.

### 4. Propuestas para el futuro

4.1 Programa POSEI (Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad)

4.1.1 La aplicación de este programa debería ser objeto de una atenta evaluación. Además de los importantes recursos destinados por el POSEI a dos producciones de las RUP (azúcar y plátanos) debería tenerse en cuenta la realidad de muchas otras producciones locales (vainilla, frutas y hortalizas y productos pesqueros) cuyas exportaciones se podrían promover.

4.1.2 La dotación asignada a los programas POSEI agrícolas deberá ser mantenida, e incluso reforzada, para permitir que se prosiga con el desarrollo, tanto de las producciones de exportación, como las destinadas al mercado local, garantizando al mismo tiempo el abastecimiento en materias primas y productos básicos.

<sup>(3)</sup> (DO C 44 de 15.2.2013, p. 23).



## 4.2 *Cohesión económica, social y territorial*

4.2.1 El CESE se felicita de que el Consejo Europeo siga otorgando un trato específico a las RUP para que aprovechen al máximo los fondos disponibles, proponiendo una tasa de cofinanciación del 85 %, independientemente de su nivel de renta. El CESE lamenta, sin embargo, que la tasa de cofinanciación para la asignación específica destinada a compensar los costes adicionales derivados de la ultraperiferia se haya mantenido en un 50 % y propone a la Comisión que actúe con suficiente flexibilidad para garantizar su plena efectividad.

4.2.2 Finalmente, el CESE se muestra preocupado porque las propuestas de la Comisión Europea en materia de cooperación territorial no proporcionan respuestas concretas a la imprescindible inserción regional de las RUP.

4.3 Programas de movilidad: es necesario que la UE garantice a los ciudadanos de las RUP la igualdad de acceso a este tipo de programas, sea de empleo o de estudios. No se puede, por ejemplo, aceptar la contradicción manifiesta entre la voluntad de permitir a los jóvenes y universitarios de las RUP beneficiarse plenamente de los programas de movilidad de la UE, como el «Erasmus para todos» y la negación de su geografía, al no hacerse cargo de los gastos de transporte que supone su alejamiento, tanto para los estudiantes visitantes de las RUP como para los estudiantes de esas regiones que se trasladan a otro país de la UE.

4.3.1 Otra paradoja, el programa «Erasmus para todos» tampoco tiene en cuenta los terceros países de la UE vecinos de las RUP. Es imperativo poner fin a estas paradojas. Un Erasmus Mundus específico para las RUP debería permitir la organización de intercambios de jóvenes con países vecinos y asegurar así la promoción de la identidad y de la cultura europea a partir de estas plataformas europeas.

## 4.4 *Accesibilidad*

4.4.1 El CESE apoya, junto con el Parlamento Europeo, la necesidad de establecer un marco ad hoc de transportes y TIC para que las RUP resuelvan el problema de la discontinuidad territorial y el desfase digital.

## 4.5 *La inserción regional*

4.5.1 Las RUP deben beneficiarse de una elegibilidad automática para la cooperación transfronteriza, más allá del criterio de frontera marítima a una distancia de 150 km.

4.5.2 Una efectiva inserción regional de las RUP requiere la adopción de medidas que mejoren la conectividad de estas regiones con los terceros países de su entorno y que fomenten la imprescindible internacionalización de sus PYME.

4.5.3 La Unión Europea debe efectuar imperativamente un análisis de impacto en el marco de la celebración de acuerdos

comerciales o pesqueros entre la UE y los países vecinos de las RUP, mantener informadas a las autoridades políticas y a la sociedad civil de las RUP y asociarlas a las cuestiones que les afecten directamente.

4.5.4 Los medios profesionales y jurídicos de las RUP también están interesados en la cuestión de la seguridad de las inversiones en su entorno geográfico. A este respecto el CESE apoya la creación de una Conferencia de los colegios de abogados de las RUP, así como cualquier otra iniciativa de esta naturaleza, como el Centro Atlántico de Arbitraje y otros.

4.5.5 En muchos ámbitos (transporte, tratamiento de residuos), la integración regional permitiría hacer economías de escala, siempre y cuando la UE manifieste de una manera más firme que hoy su voluntad de hacer de las RUP plataformas de Europa.

## 4.6 *La ayuda a las empresas*

4.6.1 El artículo 107, apartado.3a) del TFUE representa un verdadero avance conceptual, al permitir que la Comisión considere de forma diferenciada las economías de las RUP en el marco de las ayudas estatales con finalidad regional, así como las insuficiencias evidentes de las ayudas que persiguen otros objetivos (investigación, innovación, transporte, medio ambiente, etc.). El CESE subraya la paradoja existente hoy en día entre las prioridades de la Estrategia Europa 2020 y las insuficiencias de los marcos de competencia sobre las ayudas estatales a la investigación e innovación o al medio ambiente en las RUP. Estas contradicciones deben corregirse en el futuro.

4.6.2 En un momento en que se está operando una revisión del marco europeo de ayudas estatales, las RUP manifiestan su inquietud por el mantenimiento del actual marco. Por su parte, piden que se mantenga el trato más favorable posible, que haya coherencia entre las distintas ayudas (ayudas a la inversión en las empresas concediéndoles tasas más elevadas de ayudas y ayudas al funcionamiento no degresivas ni limitadas en el tiempo para compensar los sobrecostes que supone el carácter ultraperiférico, de conformidad con el artículo 349 del TFUE) y la búsqueda de procedimientos simples y flexibles.

4.6.3 Las RUP tienen una necesidad considerable de empleo, para poner término a un paro estructural que afecta a todas las capas de la población. Sus empresas son por definición pequeñas y medianas empresas que suelen operar en mercados geográficamente limitados; estas características son, pues, bien diferentes de las de la Europa continental. Es importante mantener –al igual que para el período 2007-2013– que las ayudas a las empresas puedan concederse a todos los tipos de empresas.

4.6.4 En el futuro, los niveles de ayuda a la inversión en las RUP parecerían estabilizarse a la altura de los del período 2007-2013 con el mantenimiento de los umbrales y del

principio de «bonus RUP». El CESE destaca que no se han producido cambios en el comercio intracomunitario, debido, entre otras cosas, al escasísimo atractivo de los mercados de las RUP para las inversiones extranjeras. Por ello el CESE aboga por obtener la autorización de unas ayudas al funcionamiento que no sean degresivas ni limitadas en el tiempo.

4.6.5 El apoyo público, incluido el europeo, y la inversión de las empresas de las RUP en la innovación y la agenda digital, así como en la búsqueda de asociaciones en su entorno geográfico deberían considerarse prioritarios.

4.6.6 La estructura específica de las RUP es tal que su tejido está compuesto casi exclusivamente por muy pequeñas empresas. Convendría que la Comisión hiciera hincapié en su estrategia sobre la aplicación efectiva de la *Small Business Act* europea y la aplicación del principio «*Think Small First*» (pensar primero a pequeña escala), sobre todo en términos de procedimientos y controles. Las normas de competencia deben vigilarse atentamente en las RUP para preservar los intereses de las pequeñas y medianas empresas.

#### 4.7 La energía

4.7.1 Debido a su situación geográfica, las RUP son muy vulnerables y tienen que resolver el desafío energético de manera diferente que la Europa continental. La UE debe facilitar que las RUP aseguren el suministro energético en entornos y condiciones complejas, que encarecen notablemente los precios y limitan la competitividad.

4.7.2 La obtención y explotación de los recursos energéticos propios es vital para las RUP, tanto a través de las energías derivadas del petróleo o gas, como de las energías limpias en carbono, como las eólicas, térmicas, solares, hidráulicas y marinas (mareas, olas, corrientes, térmicas).

4.7.3 El CESE propone que se impulse la investigación de las energías renovables en estas regiones y que, a través de los instrumentos financieros de la UE, se ayude a los proyectos energéticos en las RUP teniendo en cuenta su especificidad.

#### 4.8 La agricultura

4.8.1 El carácter fundamental de la agricultura en las RUP es una evidencia. Es un factor de empleo, de proyección y de preservación del medio y de los modos de vida tradicionales. Junto a los incentivos para la producción de azúcar y plátanos, la UE debe proseguir sus esfuerzos a favor de la diversificación y autosuficiencia alimentaria de las RUP. Es necesario también mantener el equilibrio existente entre las producciones agrarias orientadas a la exportación y las producciones agrarias destinadas al abastecimiento de los mercados locales.

4.8.2 A veces, las ayudas europeas favorecen con sus procedimientos, a las grandes estructuras o a los intermediarios. Conviene corregir esta tendencia que no tiene en cuenta el interés de los pequeños productores independientes, muy mayoritarios en las RUP. Igualmente las ayudas europeas deben servir para la mejora del funcionamiento de la cadena alimentaria y el fomento de la participación de los agricultores y de sus organizaciones.

#### 4.9 La pesca

4.9.1 El CESE acoge favorablemente la posición de la Comisión que consiste en velar por que la toma de decisiones en este ámbito revista un carácter más regional mediante la administración de las zonas regionales marítimas y teniendo en cuenta las poblaciones locales de peces y la constitución de un consejo consultivo para las RUP. Pero, a fin de que su contexto específico se tenga más en cuenta, es indispensable una organización de dicho consejo consultivo por cuenca de las RUP porque las industrias pesqueras de las RUP divergen mucho unas de otras.

4.9.2 La propuesta de reforma de la política pesquera no aporta una respuesta satisfactoria respecto a la situación de las RUP, por ejemplo sobre las ayudas a la flota (construcción/adquisición y modernización, gestión del esfuerzo pesquero, impacto que los acuerdos pesqueros entre la UE y terceros países tienen en las RUP) o sobre la falta de evolución del mecanismo de compensación POSEI «pesca», cuyo contenido merecería una revisión conceptual como el sistema vigente para el POSEI «agrícola». Por otra parte, el Comité recuerda las ideas desarrolladas en su Dictamen de iniciativa sobre el tema «El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca» de 27 de octubre de 2011 (ponente: Brendan BURNS).

#### 4.10 Silvicultura

4.10.1 El potencial para explotar maderas duras tropicales y subtropicales sostenibles es una oportunidad que cabría considerar en las regiones ultraperiféricas y en los países y territorios de ultramar. Su relación especial con Europa les permitiría un acceso directo debido a su capacidad para producir madera certificada con la garantía de no incumplir ninguna de las normas de certificación del **Consejo de Administración Forestal (FSC)**.

4.10.2 La madera para los proyectos especiales de restauración histórica es un mercado específico que cabría considerar, ya que muchos de los tipos originales de madera figuran en las listas de especies en peligro y, por consiguiente, son sumamente difíciles de conseguir legalmente. Caoba, Ipe, Virola, Padauk, Greenheart, Ramin, Apitong, o Wenge son solo una pequeña muestra de las maderas que son necesarias para los proyectos de restauración.

4.10.3 Además de la madera, los bosques tropicales y subtropicales constituyen un entorno ideal para el cultivo de plantas raras utilizadas en medicinas y cosméticos. La madera de los bosques tropicales y subtropicales no permite enriquecerse rápidamente, pero ofrece una oportunidad a largo plazo a esas regiones para introducirse en mercados sumamente rentables que necesitan acceder a esas plantas y maderas raras.

#### 4.11 *La investigación y su desarrollo*

4.11.1 El CESE apoya el mantenimiento del programa europeo en favor del medio ambiente y del plan de acción a favor de la biodiversidad (el 80 % del potencial europeo en la materia se encuentra en las RUP), así como una mejor consideración del potencial de las RUP en los futuros programas de la Estrategia Europa 2020, sobre todo en materia de energías renovables, desarrollo sostenible y ciencias marinas.

4.11.2 La Comisión Europea desarrolla insuficientemente el potencial de las RUP en este ámbito.

4.11.3 El CESE apoya la idea de crear redes europeas de *clusters* sobre estos temas, en las que participen las RUP.

#### 4.12 *El refuerzo de la dimensión social del desarrollo de las RUP*

4.12.1 El CESE celebra que la Comisión se preocupe por la dimensión social del modelo europeo en el marco de la Estrategia Europa 2020. Pero esta preocupación no debe reducirse a palabras, sino que debe traducirse en compromisos concretos. Ningún ciudadano europeo debe quedar excluido y abandonado en el arcén del desarrollo. Ahí está todo el sentido de la solidaridad europea. El CESE aprueba la propuesta del presidente de la región de Canarias sobre el establecimiento de un plan de urgencia para luchar contra el paro en masa, que se desarrolla con una intensidad excepcional.

4.12.2 Al margen de la aplicación de los ejes estratégicos, el CESE subraya lo siguiente:

4.12.2.1 Las necesidades primarias esenciales: el agua para todos (los individuos y la economía), la energía sostenible, el saneamiento de las aguas residuales y la eliminación de los residuos son desafíos sumamente presentes en esos territorios. A este respecto la Comunicación no hace suficiente hincapié en el necesario buen funcionamiento de los servicios en red en las RUP.

4.12.2.2 La importancia de una estrategia europea sobre el turismo, factor esencial para las RUP, con la integración indispensable del desarrollo sostenible y del respeto de la identidad como pilares fundamentales del desarrollo de este sector para evitar caer en la trampa de la aculturación o del hormigonado de las zonas marítimas. En este contexto el CESE recuerda la Comunicación de la Comisión sobre el crecimiento azul y el dictamen que el Comité está preparando en estos momentos <sup>(4)</sup>.

4.12.2.3 En su estrategia, la Comisión Europea debe tener más en cuenta la dimensión cultural. Las RUP representan a este respecto una riqueza excepcional para la UE. Por ello el CESE aboga por el consiguiente refuerzo del «apartado cultural» en los planes de acción para la aplicación de la Estrategia Europa 2020.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(4)</sup> Dictamen CESE «Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible», (Véase la página 87 del presente Diario Oficial).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 723/2009 del Consejo, relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC)**

[COM(2012) 682 final — 2012/0321 (NLE)]

(2013/C 161/10)

Ponente: **Cveto STANTIČ**

El 19 de diciembre de 2012, de conformidad con los artículos 187 y 188 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 723/2009 del Consejo, relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC)*

COM(2012) 682 final — 2012/0321 (NLE).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488° pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 78 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la enmienda que se propone al artículo 9 del Reglamento con el fin de poner fin a la discriminación existente entre Estados miembros y países asociados y promover una participación más activa de los países asociados en la creación y funcionamiento de futuros ERIC.

1.2 El CESE considera que la igualdad en derechos de voto no afectará a la *dimensión comunitaria del Reglamento* y que la Unión Europea puede mantener suficiente control sobre los elementos esenciales de las actividades del ERIC a través de otras disposiciones existentes en el Reglamento.

1.3 El CESE expresa su preocupación por la lentitud con que se está aplicando el instrumento jurídico ERIC para la creación y funcionamiento de proyectos de infraestructura de investigación de interés europeo de la hoja de ruta del Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de la Investigación (European Strategy Forum for Research Infrastructure – (ESFRI)). Por ello, insta a la Comisión a que proporcione el máximo apoyo a los posibles socios facilitando así la utilización del instrumento jurídico ERIC.

1.4 El CESE recomienda asimismo a la Unión Europea que contribuya en mayor medida a la cofinanciación de los proyectos ERIC mejorando las sinergias entre los Fondos Estructurales y el programa marco Horizonte 2020.

## 2. Introducción y antecedentes

2.1 Las infraestructuras de investigación de alto nivel desempeñan un papel fundamental en el progreso del conocimiento y de las nuevas tecnologías en aras de una economía europea más competitiva y basada en el conocimiento.

2.2 Aunque el apoyo y el desarrollo a las infraestructuras de la investigación en Europa ha sido un objetivo permanente de la Unión Europea durante la última década, la relativa

fragmentación y regionalización<sup>(1)</sup> de estas infraestructuras ha sido una de las razones que de manera consistente explica que no se haya logrado excelencia.

2.3 En 2006, en el ESFRI, se señalaba una serie de proyectos clave de infraestructura paneuropeos que deberían desarrollarse antes de 2020<sup>(2)</sup>. Uno de los principales obstáculos para crear infraestructuras de este tipo entre países de la UE era la inexistencia de un marco jurídico adecuado para lanzar verdaderos proyectos de asociación.

2.4 Por consiguiente, en 2009 el Consejo aprobó el Reglamento ERIC<sup>(3)</sup>. Este instrumento jurídico específico otorga al ERIC una personalidad jurídica reconocida en todos los Estados miembros. Además, puede beneficiarse de exenciones de IVA y de impuestos especiales y adoptar sus propios procedimientos de contratación.

## 3. Contexto de la propuesta de modificación del Reglamento ERIC

3.1 De acuerdo con el Reglamento vigente, los ERIC deben contar entre sus afiliados al menos tres Estados miembros y pueden acoger también a países asociados cualificados<sup>(4)</sup> así como terceros países y organizaciones intergubernamentales especializadas. Los Estados miembros de la UE poseen siempre conjuntamente la mayoría de los derechos de voto en la junta de afiliados.

<sup>(1)</sup> La mitad del gasto de investigación se concentra en 30 regiones (de un total de 254 regiones) en tanto que una mayoría de los proyectos de la hoja de ruta ESFRI está situada en solo 10 Estados miembros.

<sup>(2)</sup> La hoja de ruta ESFRI se actualizó en 2008 y 2010. La próxima actualización está prevista para 2015.

<sup>(3)</sup> Reglamento (CE) n° 723/2009 del Consejo, relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de Infraestructuras de Investigación Europeas (ERIC).

<sup>(4)</sup> En la actualidad son 14 los países asociados con el Séptimo Programa Marco: Noruega, Islandia, Liechtenstein (en virtud de un acuerdo EEE), Israel, Islas Feroe, Suiza (sobre la base de un acuerdo autónomo internacional), Moldavia, Croacia, Turquía, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Albania, Serbia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (sobre la base de memorandos de entendimiento).

3.2 Esta estructura sitúa a los países asociados en una posición desigual y subordinada, respecto a sus derechos de voto, aun cuando estén dispuestos a hacer una contribución financiera significativa para crear o gestionar un ERIC <sup>(5)</sup>.

3.3 Con el fin de animar a los países asociados y a terceros países a que participen activamente en los ERIC, la enmienda al artículo 9 del Reglamento propone un cambio para permitir que se necesite únicamente un Estado miembro (del mínimo de tres miembros) para la creación de un consorcio. Los otros dos miembros pueden ser países asociados. Los países asociados podrán tener también los correspondientes derechos de voto.

#### 4. Observaciones generales y particulares

4.1 El CESE apoya de manera general la modificación introducida en el Reglamento ERIC, si sirve para promover la participación activa de países asociados en el establecimiento y funcionamiento de futuros ERIC, pero desea realizar las siguientes observaciones.

4.1.1 El principal argumento en favor del requisito de un mínimo de tres Estados miembros en el actual Reglamento era garantizar la *dimensión comunitaria del Reglamento* <sup>(6)</sup>. A este respecto, reducir de tres a uno el número de Estados miembros representa un cambio bastante radical.

4.1.2 El CESE recuerda que el Reglamento se aprobó en primer término para garantizar una ejecución eficiente de los proyectos de infraestructuras de la UE para la investigación y la tecnología. El CESE reconoce por tanto la necesidad de que la UE mantenga el control sobre determinados elementos esenciales de las actividades de los ERIC.

4.1.3 Por otra parte, el CESE desea señalar algunas disposiciones del Reglamento vigente que podrían compensar el posible debilitamiento de la posición de las partes de la UE debido a la modificación del artículo 9. Por ejemplo:

- las entidades que deseen constituir un ERIC deben presentar una solicitud ante la Comisión Europea;
- los ERIC se rigen por la legislación de la UE y por la del Estado que acoge el consorcio;

— los ERIC están obligados a presentar a la Comisión sus informes anuales y cualquier información que les impida cumplir sus tareas o cumplir las exigencias del Reglamento;

— las modificaciones sustanciales de los estatutos exigirán una aprobación formal de la Comisión;

— los ERIC se hallan bajo la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El CESE desea obtener plenas garantías de que las disposiciones mencionadas más arriba pesarán más que la modificación propuesta del artículo 9 y asegurarán un control suficiente de las actividades de los ERIC.

4.1.4 El CESE expresa su inquietud por el hecho de que hasta la fecha ni países asociados ni terceros países se hayan adherido a un ERIC, y confía en que la situación desfavorable respecto a los derechos de voto haya sido realmente el principal motivo que explica esta falta de interés.

4.1.5 El CESE toma nota con satisfacción de que 19 de los 51 proyectos de infraestructuras de la hoja de ruta ESFRI prevén la utilización del instrumento jurídico ERIC para su creación y funcionamiento. Al mismo tiempo el CESE expresa su preocupación por el hecho de que solamente se hayan creado dos ERIC desde que el Reglamento entró en vigor, ya en 2009.

4.1.6 El CESE desearía que este proceso se acelerase. Considera que las causas de esta lentitud se deben a la complejidad y el nivel de exigencia de los procedimientos administrativos y jurídicos necesarios para crear un ERIC. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a que tome medidas y proporcione instrumentos de apoyo para atraer posibles socios con el fin de facilitar su trabajo (plantillas de estatutos, orientaciones prácticas, medidas específicas de apoyo para los ERIC en virtud del programa Horizonte 2020, etc.).

4.1.7 El CESE desea reiterar, aunque no esté directamente relacionado con la modificación propuesta del Reglamento, su recomendación para que la UE contribuya de modo más activo a la cofinanciación de los proyectos ERIC, incrementando los fondos para infraestructuras de investigación en el ámbito del programa marco Horizonte 2020 y, en particular, fomentando las sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(5)</sup> Noruega ha mostrado interés en acoger tres grandes proyectos ERIC de la hoja de ruta ESFRI (CESSDA, SIOS, ECCSEL), si dispone de derechos de voto más favorables.

<sup>(6)</sup> Véase considerando 14, DO L 206 8.8.2009, p. 1.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro Verde «Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE»**

[COM(2012) 698 final]

(2013/C 161/11)

Ponente: **Daniela RONDINELLI**

El 19 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*Libro Verde — Un mercado integrado de los servicios de entrega para impulsar el comercio electrónico en la UE*

COM(2012) 698 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que es importante recuperar la confianza de los consumidores de productos en línea y de los minoristas del comercio electrónico en la logística integrada aplicada al comercio electrónico, especialmente atractiva para muchos consumidores, dada la importancia del mercado digital y su **elevado potencial de desarrollo económico y laboral**.

1.2 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de profundizar en los problemas del sector con una amplia consulta de todas las partes interesadas por medio del Libro Verde sobre un mercado integrado destinado a la realización de un mercado integrado de la logística de los servicios de entrega vinculados a las compras en línea y a la evolución positiva del comercio electrónico **no solo entre empresas y consumidores sino también entre empresas y entre consumidores**.

1.3 El CESE pide a la Comisión que elabore una directiva centrada en seis requisitos prioritarios:

— régimen de responsabilidad conjunta y solidaria que se aplicaría al vendedor en línea y a los operadores de los servicios de entrega a lo largo de toda la cadena de las entregas, especialmente cuando los consumidores devuelvan envíos porque renuncian a la compra o por falta de conformidad,

— plena trazabilidad y localización de las entregas,

— obligación de ofrecer a los consumidores la elección entre varias opciones de entrega,

— plena aceptación del sistema de centros nacionales de *solución de problemas de entrega en el comercio electrónico*,

— obligación de respetar condiciones de trabajo equitativas,

— obligación de transparencia sobre las condiciones y precios;

y que presente un informe sobre los resultados alcanzados dentro de cada Estado miembro y en las entregas transfronterizas.

1.4 El Comité considera esencial corregir las lagunas del marco reglamentario y recomienda un diálogo estructurado entre representantes de la sociedad civil organizada —en concreto, las organizaciones de consumidores y de pymes, de vendedores en línea y de operadores de las entregas— con el fin de evaluar las opciones de políticas reglamentarias y no reglamentarias adecuadas para abordar las seis prioridades mencionadas.

1.5 El CESE considera importante dar un fuerte impulso a los organismos europeos de normalización para elaborar, con una participación paritaria del grupo de usuarios, pymes y demás operadores interesados, **normas técnicas y reglamentarias europeas** que garanticen la calidad y fiabilidad, la sostenibilidad y las garantías sociales y de seguridad de los servicios de logística integrada propios del comercio electrónico. Es muy recomendable la elaboración de una **etiqueta europea de seguridad y calidad** de los servicios de entrega.

1.6 Para garantizar la accesibilidad, fiabilidad y eficacia de los servicios de logística integrada de entrega, el CESE considera necesaria la participación de los programas europeos de **investigación tecnológica, medio ambiente y transportes**, en especial **Galileo**.

1.7 Es indispensable la plena interoperabilidad de los sistemas y plataformas de interconexión de redes para el intercambio de información y la coordinación entre todos los agentes.

1.8 Con el fin de garantizar una competencia leal y evitar el abuso de posición dominante, el CESE recomienda que se dé un apoyo adecuado a las pymes innovadoras, creadoras de nuevos puestos de trabajo, por medio de la activación de **líneas de asistencia del BEI** específicas para ellas.

1.9 El CESE defiende enérgicamente la creación de una red europea de **centros de solución de problemas** nacionales de los servicios de entrega en el comercio electrónico, que sea de fácil acceso para soluciones rápidas y baratas de todos los problemas de los clientes y de los minoristas del comercio electrónico, así como de un **observatorio europeo** de seguimiento y supervisión sobre los problemas del sector.

1.10 El Comité considera que debe constituirse un **sistema de alerta rápida para los servicios de entrega en el comercio electrónico**, con las mismas competencias que los sistemas RAPEX- ICSMS, que faciliten el intercambio rápido de información entre los Estados miembros y la Comisión sobre las medidas adoptadas para evitar o restringir la comercialización o uso de servicios de entrega del comercio electrónico que supongan una grave amenaza para los derechos de los consumidores o minoristas del comercio electrónico.

1.11 Para contar con un mercado integrado de los servicios de entrega de paquetes, el CESE considera necesario un empleo de calidad, por medio de una **dimensión social sólida y coherente**, que permita redefinir y recualificar las profesiones existentes y garantizar condiciones de trabajo equitativas y salarios dignos, así como luchar contra el trabajo no declarado, en el marco de un **diálogo entre los interlocutores sociales del sector** a nivel europeo, nacional y territorial.

1.12 El CESE recomienda la creación de una red europea de **centros nacionales de solución de problemas de entrega en el comercio electrónico** que sea de fácil acceso y brinde soluciones rápidas y sin coste a todos los problemas de los usuarios y los minoristas del comercio electrónico, así como la creación de un **observatorio europeo de seguimiento de los servicios de entrega en el comercio electrónico** que presente un informe trimestral sobre los problemas registrados por dichos servicios.

1.13 Para promover un desarrollo equitativo y sostenible del sector, el intercambio de buenas prácticas nacionales sobre contratos normalizados<sup>(1)</sup> y los sistemas de calidad y arbitraje, así como una mayor cooperación e interoperatividad entre todos los agentes interesados a nivel nacional y transnacional, el CESE considera útil que se organice a nivel interinstitucional una conferencia sobre la nueva logística integrada de los servicios de entrega en el comercio electrónico.

## 2. El comercio electrónico y los servicios de logística integrada de las entregas

2.1 El comercio electrónico en Europa supuso un volumen de negocios de 300 000 millones de euros en 2012, con un

incremento del 20 % respecto del año anterior<sup>(2)</sup>, mientras que las compras en línea pasaron del 20 % al 37 % en cinco años<sup>(3)</sup>; el ahorro que lograron los consumidores se estima en torno a los 12 000 millones de euros anuales.

2.2 Los beneficios del comercio electrónico pueden cuantificarse en cuanto a ahorro y rapidez de la transacción, internacionalización, exhaustividad, velocidad de la información y contenido del servicio en relación con los bienes intercambiados. No obstante, la disponibilidad material de la mayoría de los productos, exceptuando los digitales, sigue vinculada a la capacidad de gestión de los procesos logísticos de transformación y embalaje, trazabilidad, reconocimiento, traslado, mantenimiento y transporte de los paquetes y envíos.

2.3 En la estrategia de la Comisión para «para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea»<sup>(4)</sup> se determinaban «los cinco principales obstáculos al mercado único digital» y «un plan de acción para eliminarlos»: Entre ellos figuran «sistemas de pago y de entrega inadecuados», a lo que se añade que hoy en día «el 10 % de las personas no compra en línea<sup>(5)</sup> por el recelo que les inspiran el coste de los servicios de entrega, en particular los transfronterizos, y la calidad del servicio», por lo que se defiende que:

- «es preciso ampliar las posibilidades de elección que se ofrecen al consumidor y divulgar y explotar en los distintos Estados miembros las mejores prácticas europeas en materia de entrega a domicilio en horarios precisos, recogida en un comercio asociado o en sistemas automatizados con horarios amplios, etc.»;
- «tanto desde el punto de vista de los clientes como del de las empresas, debe aclararse la cuestión de la responsabilidad en caso de paquetes dañados, robados o perdidos»;
- «hay que velar por que los servicios de entrega de envíos sean eficaces y asequibles también en las zonas rurales o aisladas y en las regiones ultraperiféricas de la Unión, para que el comercio electrónico pueda contribuir a reducir y no a acentuar las desigualdades desde el punto de vista de la cohesión territorial»;
- respecto de los medicamentos falsificados o imitados, debe garantizarse «una protección adecuada de los pacientes que compran medicamentos en línea».

2.4 Además, los sistemas logísticos tradicionales de la cadena de entrega se han quedado obsoletos y podrían, sobre todo en las operaciones transnacionales, ralentizar el proceso de difusión y desarrollo del comercio electrónico, mientras que el desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías ofrece posibilidades de convergencia innovadoras.

<sup>(1)</sup> Véase, por ejemplo, Thuiswinkel: contrato tipo neerlandés elaborado el 1 de enero de 2012 por el Consejo económico y social de los Países Bajos, en consulta con los consumidores, al que ya se ha adherido el 80 % de los interesados por el comercio electrónico.

<sup>(2)</sup> Fuente: McKinsey - 4<sup>o</sup> Conferencia anual europea sobre el comercio electrónico, 14.11.2012, Bruselas.

<sup>(3)</sup> Fuente: EUROSTAT para el período 2004 - 2009.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 942 final, de 11.1.2012.

<sup>(5)</sup> Encuesta de Hogares de 2009 de Eurostat.

2.5 El crecimiento del comercio electrónico entre las empresas y los consumidores para los productos que tienen que entregarse físicamente o que no pueden entregarse de manera digital ha generado un pronunciado aumento de envíos de tamaño pequeño o mediano hacia un número muy elevado de destinos muy diversificados, difícilmente planificables, con un funcionamiento que cada vez se adapta más a las necesidades de los clientes individuales.

2.6 La velocidad de la recogida de la información y de la ejecución de las transacciones gracias a una interfaz cada vez más directa entre productores y consumidores lleva a un aumento de las expectativas sobre la velocidad y fiabilidad de las entregas, cuyo cumplimiento genera fuertes presiones sobre la eficiencia y los costes del sistema logístico.

2.7 El Comité considera importante recuperar la confianza de los consumidores en línea, que señalan como mayores causas de preocupación la falta de entrega, la entrega de productos defectuosos o la pérdida del envío y las posibilidades de recuperación de los importes pagados especialmente en la dimensión transfronteriza, así como la de los minoristas del comercio electrónico, que padecen la falta de una red estructurada a medida de las exigencias específicas de los operadores, de interoperabilidad y de un marco reglamentario adecuado.

### 3. El Libro Verde de la Comisión

3.1 El Libro Verde de la Comisión indica tres líneas de intervención para resolver los problemas y superar los retos que tienen los consumidores y minoristas del comercio electrónico, con el fin de apoyar el crecimiento de este tipo de comercio y garantizar que sus ventajas benefician a todos los ciudadanos y pymes de todas las regiones de Europa mediante un servicio de entrega sostenible y eficaz a nivel nacional, europeo e internacional:

- mejorar en la UE la comodidad de los servicios de entrega para los consumidores y pymes;
- ofrecer a los consumidores y pymes soluciones de entrega más competitivas desde el punto de vista de los costes y mejores tarifas;
- promover en los servicios de entrega una mayor interoperabilidad entre los operadores, mejorando las formas de colaboración y la cooperación entre ellos y los minoristas del comercio electrónico, especialmente las pymes.

### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión para realizar un mercado integrado de la logística de los servicios de entrega vinculados a las compras en línea y a la evolución positiva del comercio electrónico no solo entre empresas y consumidores sino también entre empresas y entre consumidores, con el fin de optimizar el nivel de confianza entre todos los operadores interesados, y primordialmente los ciudadanos europeos, garantizando accesibilidad, fiabilidad, transparencia, eficacia y pleno respeto y protección de los derechos recíprocos.

4.2 El Comité considera que el marco reglamentario tiene lagunas que deben subsanarse:

- respecto de los servicios postales, un «servicio postal universal que garantice el acceso de todos los ciudadanos, independientemente de su situación geográfica, financiera u otra, a unos servicios postales de calidad, fiables y a precios asequibles, es un elemento esencial del modelo social europeo»<sup>(6)</sup>;
- respecto al acceso a la prestación de servicios de dimensión transfronteriza y las obligaciones de información, con una plena aplicación de la directiva sobre servicios<sup>(7)</sup>.

4.3 El Comité considera fundamental la adecuación del marco reglamentario para aportar a los consumidores europeos mayores beneficios socioeconómicos en cuanto a autonomía y comodidad, transparencia y competencia, acceso a una gama más amplia de productos y servicios; y a las empresas, las pymes en especial, amplias posibilidades de prestación de productos y servicios innovadores, de alta calidad y próximos a los consumidores en todo el mercado interior europeo en línea, reforzando su posición y permitiendo que sigan siendo competitivas en la economía global.

4.4 Es necesario «que los responsables políticos establezcan objetivos cuantitativos y cualitativos recurriendo al principio denominado «SMART» (acrónimo inglés de la expresión «específico, mensurable, viable, realista y oportuno»). La medición de los progresos en función de unos objetivos realistas y adecuados constituye un requisito fundamental para la gestión eficaz de las iniciativas políticas y la evaluación de sus repercusiones en un plano práctico»<sup>(8)</sup>. De esta forma, se incrementa el nivel de confianza de los consumidores, operadores y empresas y, de forma paralela, las condiciones laborales de los trabajadores en un sector que siempre ha tenido una gran intensidad de mano de obra.

4.5 El CESE considera importante que se dé un fuerte impulso a CEN-CENELEC-ETSI<sup>(9)</sup> para elaborar –con la participación paritaria de grupos de usuarios, pymes y demás agentes interesados– **normas técnicas y reglamentarias europeas**. Ello permitiría garantizar la calidad y fiabilidad, la sostenibilidad y las garantías sociales y de seguridad de los servicios de logística integrada propios del comercio electrónico, con arreglo a un calendario preciso por medio de una campaña informativa adecuada en internet y los medios de comunicación. El CESE también considera un avance la elaboración de una **etiqueta europea de seguridad y calidad** de los servicios de entrega, que podría **conceder la red europea de centros de solución de problemas** (similar a «VeriSign Secured Seal» para los pagos en línea).

4.5.1 El CESE recomienda la creación de una red europea de *centros nacionales de solución de problemas de entrega en el comercio electrónico* que sea de *fácil acceso* y brinde soluciones rápidas y *sin coste* a todos los problemas de los usuarios y los *minoristas del*

<sup>(6)</sup> DO C 168 de 20.7.2007, p. 74.

<sup>(7)</sup> DO C 224 de 30.8.2008, p. 50.

<sup>(8)</sup> DO C 108 de 30.4.2004, p. 23.

<sup>(9)</sup> CEN: Comité europeo de normalización; CENELEC: Comité europeo de normalización electrónica; ETSI: Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación.



comercio electrónico, así como la creación de un observatorio europeo de seguimiento de los servicios de entrega en el comercio electrónico que presente un informe trimestral sobre los problemas registrados por dichos servicios.

4.5.2 El CESE defiende enérgicamente la creación de un sistema de alerta rápida –similar al sistema RAPEX<sup>(10)</sup>/ICSMS<sup>(11)</sup>– que permita bloquear, tras verificar los abusos denunciados a los centros nacionales de solución de problemas de entrega en el comercio electrónico, las prácticas comerciales fraudulentas en el sector, bloqueando el sitio internet y sancionando al operador de los servicios de entrega hasta solucionar de manera eficaz, fácil y sin costes el problema.

4.6 Para garantizar la accesibilidad, fiabilidad y eficacia de los servicios de logística integrada de entrega, el CESE también considera necesario que:

- se conceda en el programa *Horizonte 2020* una gran prioridad a la **investigación de tecnologías de logística integrada** para garantizar la trazabilidad, una distribución rápida y una interfaz de cooperación entre los productores, operadores logísticos y consumidores para reducir los plazos reales de entrega y abaratar los costes;
- se acelere la puesta en marcha operativa de la **constelación de satélites Galileo** con las redes de estaciones terrestres, con arreglo a los dictámenes aprobados por el Comité al respecto<sup>(12)</sup>;
- se garantice la plena **interoperabilidad de los sistemas de seguimiento** y de los sistemas informatizados simplificados de las redes de productos y de los reembolsos, aprovechando la experiencia acumulada con los programas europeos IDA, IDABC e ISA<sup>(13)</sup> – Interoperabilidad entre las administraciones públicas;
- se preparen **plataformas de interconexión de redes** de intercambio de la información y coordinación entre transportistas, para limitar el impacto ambiental sobre todo en el último tramo de la entrega, de acuerdo con proyectos de demostración dentro de **Horizonte 2020** y de «**Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta**»;
- se active en el BEI una línea para pymes sobre **logística integrada**, en el marco de las medidas de asistencia finan-

ciera en favor de las pequeñas y medianas empresas innovadoras y creadoras de puestos de trabajo dentro de la iniciativa para el crecimiento y el empleo<sup>(14)</sup>;

- se garantice la transparencia de las partidas de coste concretas para realizar un seguimiento de la estructura costes/precio, así como un nivel adecuado de accesibilidad de los servicios, reforzando la supervisión del mercado en aras de una pluralidad de ofertas.

4.7 El sector de los servicios de entrega es un sector de gran intensidad de mano de obra, sobre todo para nacionales de terceros países, pero con un bajo contenido profesional. En muchos países de la UE, las condiciones de trabajo de los empleados se basan en contratos precarios, horarios laborales agotadores, sueldos bajos y escasas posibilidades de acceso a la formación profesional continua. Esta situación es el resultado de procesos de externalización que llevan a cabo las empresas de servicios de entrega a través de cooperativas o transportistas individuales que, aunque trabajan para una empresa de transportes utilizando su marca y uniforme, en la práctica son los dueños de la furgoneta para el reparto (falos autónomos)<sup>(15)</sup>.

4.8 El CESE considera que, para alcanzar un mercado interior integrado de los servicios de entrega, es esencial una dimensión social sólida y coherente, garantizar un empleo de calidad, garantizar la formación continua y luchar contra el trabajo no declarado. Por lo tanto, el Comité recomienda a los Estados miembros que, por medio de la negociación colectiva, los trabajadores dependan directamente de las empresas de servicios de entrega y se garanticen condiciones laborales equitativas y dignas para todo el sector.

4.9 Por consiguiente, el Comité considera estratégico para el desarrollo del sector de los servicios de entrega y de la logística que se cree un **diálogo sectorial estructurado** a nivel europeo, nacional y territorial, tanto entre los interlocutores sociales que representan al sector como entre los representantes de la sociedad civil organizada –en concreto, las organizaciones de consumidores y de pymes, de vendedores en línea y de operadores de servicios de entrega–, para promover la cooperación y la confianza recíproca, así como la plena sostenibilidad e interoperabilidad del desarrollo del mercado de las entregas de pedidos en línea.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> RAPEX: sistema de alerta rápida para la seguridad de los productos no alimenticios.

<sup>(11)</sup> ICSMS: sistema europeo de intercambio de información sobre supervisión del mercado.

<sup>(12)</sup> DO C 256 de 27.10.2007, p. 73; DO C 324 de 30.12.2006, p. 41; DO C 324 de 30.12.2006, p. 37; DO C 318 de 23.12.2006, p. 210; DO C 221 de 8.9.2005, p. 28; DO C 302 de 7.12.2004, p. 35; DO C 48 de 21.2.2002, p. 42.

<sup>(13)</sup> DO C 218 de 11.9.2009, p. 36.

<sup>(14)</sup> Programa de ayuda inicial del MET – Fondo Europeo de Inversiones.

<sup>(15)</sup> "Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo" (Véase la página 14 del presente Diario Oficial).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020**

[COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD)]

(2013/C 161/12)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

El Consejo, el 24 de enero de 2013, y el Parlamento Europeo, el 15 de enero de 2013, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se instituye un programa de la Unión destinado a respaldar determinadas actividades en el ámbito de la información financiera y la auditoría durante el período 2014-2020*

COM(2012) 782 final — 2012/0364 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 82 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La propuesta sometida a examen prolonga durante el período 2014-2020 el programa lanzado por la Comisión en 2009 para la financiación de los organismos que operan en el ámbito de la información financiera y la auditoría. Desde el lanzamiento del programa hasta hoy, el sector ha registrado diversas transformaciones. Los organismos se han visto reducidos y ahora son solo tres: la **IFRS**, Fundación de Normas Internacionales de Información Financiera, el **EFRAG**, Grupo Consultivo Europeo en materia de Información Financiera, y el **PIOB**, Consejo Internacional de Supervisión Pública de Estándares de Auditoría, Ética Profesional y Materias Relacionadas.

1.2 El CESE **aprueba en principio** el programa y reconoce el alto valor de la información financiera y de la auditoría como fundamento de un mercado sólido y transparente. Por otra parte, **no tiene suficientes elementos de juicio** para juzgar la **coherencia** de las sumas atribuidas con el funcionamiento de cada programa ni puede tener una opinión propia sobre la idoneidad del «producto» de cada institución para las necesidades de los usuarios que, por otra parte, parece ser que tienen una opinión totalmente positiva.

1.3 La crisis financiera en la que aún se debate el mercado ha dado lugar a una mayor necesidad de información más exacta y de normas sobre auditoría cada vez más eficaces, pero de nada serviría disponer de tales instrumentos si los «usuarios» de esos servicios no pudieran utilizarlos plenamente. De ahí la **necesidad de formar expertos de alto nivel** en el sector público y privado: un cometido al que la UE, los Estados miembros y las empresas deben dedicar todos sus esfuerzos con una financiación adecuada.

## 2. Introducción

2.1 El 19 de diciembre de 2012 la Comisión publicó una propuesta de Reglamento del PE y del Consejo para **apoyar**, durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, **el desarrollo de las actividades de los organismos que ejercen actividades de elaboración de principios y normas en el ámbito de la información financiera y la auditoría**. El anterior plan de 2009 llegará a su término el 31 de diciembre de 2013. Algunos de los organismos previstos en el plan original han sido absorbidos por otros; por consiguiente, la propuesta sometida a examen va dirigida solo a los beneficiarios restantes; es decir, a la Fundación IFRS (sucesora legal de la IASCF), el EFRAG y el PIOB. Todo ello se refiere al sector privado, ya que el sector público está sometido al Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996 relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC 95), que establece los principios para la elaboración de los presupuestos públicos.

2.2 Tanto la propuesta como el informe que la acompaña están tan sumamente repletos de acrónimos que resulta difícil orientarse en la maraña de siglas y relaciones entre los diversos organismos citados en el texto. Por ello, es necesaria una **guía para la lectura de los acrónimos y de los organigramas**, a fin de facilitar la lectura de documentos que, si bien están redactados con una precisa terminología técnica, constituyen un serio desafío para su comprensión, incluso por parte de especialistas.

2.3 La guía prevé la ilustración, extremadamente simplificada, de los siguientes organismos beneficiarios:

2.3.1 **Fundación IFRS** (*International Financial Reporting Standards Foundation*): ha sustituido a la que en un principio se

denominó IASCF (*International Accounting Standards Committee Foundation*), y representa al órgano internacional que, junto con el CINIIF, redacta las normas contables para la confección de los presupuestos de las sociedades cotizadas en la UE. Tales principios se han incorporado al Derecho de la Unión. De la Fundación IFRS dependen los organismos que operan en el plano técnico, la **IASB**, y el **Comité de Interpretaciones de las NIIF**. La gobernanza corre a cargo de una serie de entidades sobre cuyas funciones es difícil pronunciarse: además del Consejo (*Board*), tenemos un **Consejo de Supervisión** (*Monitoring Board*), un **Consejo Consultivo de Normas** (*Standards Advisory Committee*) y un **Comité de Supervisión del Respeto Procedimental** (*Due Process Oversight Committee*).

2.3.1.1 La Comisión reconoce el papel fundamental de la IFRS como organismo de normalización a nivel mundial, y recomienda mantener el apoyo ya prestado a la IASCF con un régimen estable de cofinanciación. Algunos Estados miembros ya participan en el programa y la UE, por su parte, ha financiado el 17 % de los gastos en 2011.

2.3.2 El **EFRAG**, Grupo Consultivo Europeo en materia de Financiación Financiera, es el asesor técnico de la Comisión en materia de información financiera. Se trata de un organismo privado constituido en 2001, que en un principio se sometió al control de los diversos participantes, entre los que se encontraba la Comisión, en proporción a la entidad de sus contribuciones financieras. Desde 2008, la estructura ha cambiado para reflejar mejor el **papel político público** que el EFRAG había asumido entre tanto como plataforma de expresión de la voz de Europa en el ámbito contable. Mientras que la representación y el derecho de voto corresponden siempre a los órganos de gobierno, la **Asamblea General** y la **Junta de Supervisión**, ahora se asegura una mejor gobernanza gracias a un Comité de Planificación y Recursos (**RPC**) y, sobre todo, a una **Junta de Supervisión reforzada** que, compuesta por diecisiete miembros, representa a los distintos colectivos de interesados: redactores y usuarios de cuentas y entidades financieras, además de cuatro responsables de políticas públicas designados por la Comisión.

2.3.2.1 Según la Comisión, el EFRAG necesita una financiación sólida y a largo plazo, a fin de preservar su credibilidad e independencia; algunos de los grandes Estados miembros contribuyen directamente a su apoyo. *La Comisión cofinancia al EFRAG por cuenta de los Estados miembros más pequeños.*

2.3.3 **PIOB**, Consejo Internacional de Supervisión Pública: se trata de una Fundación española con sede en Madrid. Aunque es un órgano privado, se trata de un organismo de gran autoridad y peso, que garantiza el respeto de los procedimientos, de la supervisión y de la transparencia de los principios de revisión internacionales dictados por la **IFAC**, la Federación Internacional de Contables, otro organismo privado que representa a los contables y auditores de todo el mundo. Los principales socios son el **Grupo de Supervisión** y el propio **IFAC**; el Grupo de Supervisión representa a los reguladores y las instituciones internacionales al más alto nivel<sup>(1)</sup>. El PIOB cuenta con diez miembros, dos de los cuales son designados por la Comisión Europea.

<sup>(1)</sup> Forman parte del Grupo de Supervisión la Comisión Europea, la OICV (Organización Internacional de Comisiones de Valores), el CSBB (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea) y otros organismos similares a nivel europeo o mundial.

2.3.3.1 La Decisión de 2009 asignaba al PIOB una financiación que, en 2011, representó el 22 % del total de gastos subvencionables. La Comisión trabaja en estrecho contacto con este organismo y también ha contribuido a la formación de su personal en materia de presupuesto de la UE. Por otra parte, parece que la estructura de la red de financiadores deberá ser revisada: además de la Comisión, solo la IFAC contribuye con el 78 % para cubrir los gastos restantes. La Comisión está tomando medidas con vistas a «diversificar» la financiación del PIOB y reforzar su independencia respecto de la IFAC: además de las contribuciones comprometidas para 2013 por cualquier institución internacional, está en marcha una campaña emprendida por un grupo de trabajo especial para recabar contribuciones de donantes de todo el mundo.

2.4 La materia tratada por los organismos para los que se prevé una sustanciosa financiación es sumamente técnica y difícilmente apreciable fuera del restringido círculo de especialistas en este ámbito; por consiguiente, la Comisión no ha organizado **consultas externas** y se ha limitado a evaluar la coherencia de las contribuciones, a la luz de las propias experiencias y conocimientos. La evaluación de impacto ha constatado que el programa de financiación ha satisfecho las expectativas y alcanzado los objetivos previstos.

### 3. Observaciones y propuestas

3.1 El CESE ya se ha pronunciado<sup>(2)</sup> sobre el programa inicial, declarando su apoyo a las propuestas de la Comisión, emitiendo algunas reservas y formulando propuestas a las que, en caso necesario, remitirá el presente dictamen. Al igual que entonces, ahora no cabe sino **acogerse al principio** de la necesidad de financiar la actividad de instituciones que desempeñan cometidos delicadísimos y de la máxima importancia. En cambio, no es posible emitir un **dictamen ilustrado sobre la magnitud de las financiaciones**, cuya medida depende de una serie de conocimientos accesibles únicamente a un círculo restringido de especialistas.

3.2 La crisis financiera ya se había instalado en 2009, en la época de la creación del programa; por aquel entonces, sin embargo, era quizás demasiado pronto para poder hacer análisis de amplio espectro que incluyeran los aspectos menos evidentes de las causas o, mejor dicho, de los factores concomitantes de todo cuanto ha ocurrido. El tiempo transcurrido y todo lo sucedido entre tanto permiten hacer algunas reflexiones suplementarias.

3.3 **La información financiera y las técnicas contables son costosas**, y aún son más costosas cuando son fruto del trabajo de especialistas difíciles de encontrar en el mercado y para los cuales la formación universitaria solo es un punto de partida para adquirir, *sobre el terreno*, competencias de elevado valor. Además, esos especialistas deben tener también una gran calidad moral para garantizar la confidencialidad de las informaciones y la **neutralidad** de sus análisis. Todo ello nos lleva a

<sup>(2)</sup> DO C 228 de 22.9.2009; p. 75; otros dictámenes importantes, sobre todo por ciertos aspectos técnicos, DO C 191 de 29.6.2012, p. 61.

concluir que, por supuesto, es útil la financiación de organismos operativos, pero que también es indispensable la **formación** de especialistas, adecuadamente remunerados e incentivados.

3.3.1 Cuando se habla de «especialistas» se suele pensar en los que se encuentran en **el origen** de la elaboración de las informaciones o de las normas, pero también deben ser «especialistas» sus **destinatarios**, aquellos para los que las informaciones son un instrumento de trabajo y cuya actividad se guía por las normas. Se comprende entonces que la disponibilidad de **recursos humanos adecuadamente formados** constituye una **prioridad**, no solo para quienes facilitan la información, sino también **para quienes la deben utilizar**: autoridades de regulación y vigilancia, legisladores, empresas y centros de investigación.

3.4 Corolario de la formación es el aspecto de la **calidad de las informaciones**: si en el punto 3.1 supra se manifestaba que es difícil hacer un juicio sobre la entidad de las financiaciones propuestas, aún más difícil y aleatorio sería un juicio basado en el valor añadido de la utilidad que dichas informaciones revisten para los usuarios. No queda sino **aprobar la propuesta** de la Comisión por lo que respecta al **importe** de las contribuciones, sobre la única base de la confianza y el análisis de la exposición de motivos.

3.5 En el anterior dictamen <sup>(3)</sup>, emitido en 2009 con motivo del lanzamiento del programa, el CESE recomendaba prestar particular atención para evitar influencias o injerencias indebidas en el **mercado de valores mobiliarios** <sup>(4)</sup> regulado por las normas de la IASCF y el EFRAG; la propia Comisión abordó esta cuestión y solicitó una contribución de la UE para evitar

«influencias indebidas de las partes interesadas». De este importante y delicado aspecto ya no queda ni rastro en la nueva propuesta de Reglamento. El CESE solicita a la Comisión que reafirme su plena confianza en la independencia de estos organismos, algo igualmente aplicable al **PIOB** <sup>(5)</sup>.

3.6 En cuanto al EFRAG, cabe señalar que la Comisión cofinancia este organismo por cuenta de los Estados miembros más pequeños (los Estados más grandes contribuyen directamente). Probablemente, la contribución de la Comisión no cambiaría de modo sustancial si todos los Estados miembros abonaran una cuota, que podría ser incluso simbólica. Pero el gesto enviaría la señal de una **implicación responsable del conjunto de los Estados miembros de la UE** en organismos de importancia común, independientemente de la dimensión de cada Estado.

3.7 Las normas IFRS establecen la contabilidad de las empresas a precio de mercado (*mark-to-market*). Durante la crisis financiera se ha observado que podían tener un efecto procíclico y a corto plazo. El CESE sugiere que se lleve a cabo una evaluación de los costes/beneficios de estas normas, por ejemplo, en el marco del programa sometido a examen.

3.8 Por último, el CESE quiere subrayar una vez más **la importancia de recabar y tratar los datos**, pero sobre todo la **necesidad de saberlos comprender y utilizar correctamente**: si bien hay que reconocer el alto nivel de profesionalidad de los «proveedores», aún queda mucho que hacer por lo que respecta a la categoría multiforme de los usuarios, con la formación y la puesta al día de unos recursos humanos adecuados.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Véase la nota 2.

<sup>(4)</sup> Véase el punto 3.2.1.

<sup>(5)</sup> Véase el punto 3.4.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Promover el empleo juvenil»**

[COM(2012) 727 final]

(2013/C 161/13)

Ponente general: **Pavel TRANTINA**

Coponente general: **Philippe DE BUCK**

El 19 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Promover el empleo juvenil*

COM(2012) 727 final.

El 13 de noviembre de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 488º Pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 21 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Trantina y coponente general al Sr. de Buck, y ha aprobado por 174 votos a favor, 4 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Resumen de las recomendaciones

1.1 Como ya ha hecho numerosas veces con anterioridad, el CESE denuncia una vez más los índices catastróficos que registra el empleo juvenil y pide a todas las partes interesadas que adopten medidas urgentes, eficaces y definitivas para acabar con este círculo vicioso, que pone en peligro el futuro de toda una generación. Es hora de invertir de manera adecuada en los jóvenes, con unos resultados que se cosecharán a largo plazo.

1.2 Al mismo tiempo, el CESE destaca la necesidad de contar con una verdadera estrategia de crecimiento a escala nacional y de la UE para apoyar la creación de más y mejor empleo estable, ya que dicha estrategia constituye una condición previa para el éxito de toda medida dirigida a fomentar el empleo entre los jóvenes. Para ello es imprescindible coordinar todos los esfuerzos y medidas encaminados a reforzar la competitividad y a restablecer la confianza de los inversores y de las economías familiares. El Semestre Europeo ofrece una oportunidad para recomendar la aplicación de las políticas y reformas más adecuadas en cada uno de los Estados miembros.

1.3 El CESE valora positivamente el paquete de medidas sobre el empleo juvenil y sugiere que se preste especial atención a su aplicación en cada Estado miembro, convirtiendo las medidas para combatir el empleo juvenil en un componente relevante de los programas nacionales de reforma.

1.4 El CESE respalda la idea de establecer sistemas de Garantía Juvenil en los Estados miembros con financiación a cargo de un fondo específico, dentro del marco financiero plurianual, para la Iniciativa de empleo para los jóvenes, y valorará positivamente su creación, aun cuando también cree que deberán complementarse a nivel nacional. Sin embargo, el CESE considera insuficiente la dotación de dicho fondo por un montante

de apenas 6 000 millones de euros, procedente en parte de créditos ya existentes en el Fondo Social Europeo. Además, habida cuenta de que este fondo únicamente prestará apoyo a aquellas regiones donde el desempleo juvenil supera el 25 %, el CESE destaca que las demás regiones deberán poder acceder a las ayudas económicas acogiéndose a los procedimientos regulares del FSE. En cualquier caso, es necesario actuar de manera inmediata financiando las medidas propuestas con nuevos fondos y sin generar competencia entre los jóvenes y otros grupos desfavorecidos en el marco del FSE.

1.5 El CESE respalda el planteamiento de la Comisión, según el cual «la Garantía Juvenil debe ponerse en práctica por medio de un sistema global e integrado que permita a los jóvenes recibir una buena oferta de empleo, de formación continua, de prácticas o de formación de aprendices en un plazo de cuatro meses a partir del momento en que terminan sus estudios o se quedan en paro». Consciente de las diferencias existentes entre los Estados miembros, el CESE admite la importancia de que se les permita establecer un máximo de edad acorde con sus respectivas necesidades y posibilidades. No obstante, recomienda que, en la medida de lo posible, este límite de edad para acceder al sistema se eleve hasta los 30 años al objeto de ofrecer cobertura a los jóvenes que abandonan la universidad más tarde o a aquellos que se encuentran todavía en una fase de transición entre formación y empleo, y que corren peligro de perder el contacto con el mercado laboral, especialmente en los países que presentan mayores índices de desempleo juvenil.

1.6 El CESE también acoge con satisfacción el acuerdo político alcanzado en el Consejo EPSCO el 28 de febrero de 2013 acerca de la propuesta sobre la Garantía Juvenil. No obstante,

el Comité cree que esperar cuatro meses para actuar es demasiado tiempo. La Garantía Juvenil ha de ser operativa cuanto antes, y lo ideal sería en el momento de inscribirse en una oficina de empleo <sup>(1)</sup>.

1.7 Para asegurar la plena y correcta aplicación de la Garantía Juvenil, el CESE cree que es fundamental definir mejor y con mayor claridad, tanto en la UE como a nivel nacional, los instrumentos, las responsabilidades, los objetivos y los indicadores de seguimiento. Por este motivo, el CESE propone incorporar la aplicación de la Garantía Juvenil a los indicadores del proceso del Semestre Europeo.

1.8 Basándose en el éxito de algunos ejemplos en determinados Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones juveniles, así como sus plataformas de representación, deberán desempeñar un papel esencial a la hora de diseñar, llevar a la práctica, promover y efectuar un seguimiento del sistema.

1.9 Las reformas de los servicios de EURES y, cuando fuera necesario, de los servicios públicos de empleo de los Estados miembros debería también servir para prestar un apoyo activo a los jóvenes, adaptando sus servicios y planteamientos para hacerlos más accesibles. Asimismo, hay que implantar ya en los colegios sistemas personalizados de asesoría y orientación profesionales.

1.10 También deberían mejorar las condiciones para la oferta de períodos de prácticas y formación de aprendices. Se han de garantizar unos niveles de elevada calidad para formar aprendices y ofrecer períodos de prácticas recurriendo a unos criterios específicos que deberán ser obligatorios en el momento de solicitar las ayudas económicas. Como medida de acompañamiento, también habría que implantar mejores mecanismos para efectuar un seguimiento y proteger los derechos de los aprendices.

## 2. Resumen de las iniciativas de la Comisión

2.1 En los últimos cuatro años, las tasas globales de empleo juvenil cayeron prácticamente cinco puntos porcentuales, tres veces más que en el caso de los adultos. Los jóvenes desempleados tienen pocas posibilidades de encontrar trabajo: solo el 29,7 % de los desempleados en 2010 con edades entre 15 y 24 años encontraron trabajo en 2011, lo que supone una caída en torno al 10 % en tres años. Más del 30 % de los desempleados menores de 25 años lo han sido durante más de 12 meses: 1,6 millones en 2011, frente a 0,9 millones en 2008. Según Eurofound, catorce millones de jóvenes con edades comprendidas entre los quince y los 29 años (siete millones y medio de ellos entre los quince y los 24) ni tienen trabajo, ni estudian, ni siguen ninguna formación (los llamados «ninis») <sup>(2)</sup>. El coste económico de no integrar a los jóvenes en el mercado de trabajo ha sido estimado por Eurofound en más de 150 000 millones de euros anuales, es decir, un 1,2 % del PIB de la UE. Entre las consecuencias de orden social cabe mencionar fenómenos como la desconexión de la sociedad y la desconfianza hacia el sistema político, unos niveles reducidos de autonomía, el temor a lo desconocido o el «desperdicio de cerebros» (*brain-waste*).

2.2 La Comisión Europea ha presentado su paquete de medidas sobre el empleo juvenil, que incluye cuatro ámbitos de

actuación: El primero es una propuesta de Recomendación dirigida a los Estados miembros relativa a la introducción de la Garantía Juvenil, concebida para que todas las personas de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua, una formación como aprendices o un período de prácticas en el plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleadas. La Recomendación propuesta insta a los Estados miembros a establecer asociaciones sólidas con las partes interesadas; a garantizar una intervención temprana de los servicios de empleo y de otros socios de apoyo a los jóvenes; a adoptar medidas de apoyo que faciliten la integración laboral; a hacer para ello un uso pleno del Fondo Social Europeo y otros Fondos Estructurales; a evaluar y mejorar continuamente los sistemas de Garantía Juvenil; y a poner en práctica los sistemas con rapidez. La Comisión ayudará a los Estados miembros aportando financiación de la UE, promoviendo el intercambio de buenas prácticas entre ellos, haciendo un seguimiento de la implementación de los sistemas de Garantía Juvenil en el ejercicio del Semestre Europeo y realizando actividades de concienciación.

2.3 Para facilitar la transición de los estudios al trabajo, el paquete abre también una consulta a los interlocutores sociales europeos acerca del Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas, con la finalidad de permitir a los jóvenes adquirir una experiencia laboral de calidad en condiciones seguras.

2.4 Por otro lado, la Comisión anuncia la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices, cuyo objetivo es mejorar la calidad y la provisión de este tipo de formación difundiendo en los Estados miembros los sistemas que resulten eficaces, y expone vías para reducir los obstáculos a la movilidad de los jóvenes.

2.5 Por último, y por lo que respecta a las considerables diferencias en los niveles de empleo juvenil que registran los distintos Estados miembros, la Comisión propone medidas para incrementar la movilidad transnacional de los jóvenes trabajadores, principalmente mediante una mejora del sistema EURES.

2.6 Las medidas propuestas en el paquete de medidas sobre el empleo juvenil se basan en las acciones de la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, que dio comienzo en diciembre de 2011. La Comisión también utiliza otros instrumentos políticos para hacer frente al desempleo juvenil, como las recomendaciones específicas para cada país. En julio de 2012 se formularon recomendaciones <sup>(3)</sup> a la práctica totalidad de los Estados miembros de la UE con el objetivo de mejorar la situación de los jóvenes.

## 3. Observaciones generales sobre el paquete de medidas de la Comisión

3.1 Es necesario contar con una verdadera estrategia de crecimiento en el ámbito nacional y en la UE que respalde la creación de más y mejor empleo estable. Para ello es imprescindible coordinar todos los esfuerzos y medidas encaminados a reforzar la competitividad y a restablecer la confianza de los inversores y de las economías familiares. El Semestre Europeo ofrece una oportunidad para recomendar la aplicación de las políticas y reformas más adecuadas en cada uno de los Estados miembros. Tampoco se deben subestimar los efectos sinérgicos, como la incorporación de los aspectos sociales a la contratación pública.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 (DO C 133, 09.05.2013).

<sup>(2)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/labourmarket/youth.htm>.

<sup>(3)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf).

3.2 La situación de la juventud europea en el mercado laboral es una cuestión de crucial importancia. Para facilitar a los jóvenes una transición sin problemas hacia la vida laboral, urge emprender medidas para:

- reducir todos los obstáculos que obstaculizan la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo;
- reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo;
- apoyar la autonomía de los jóvenes;
- hacer más atractiva la educación y la formación profesional, especialmente con la formación de aprendices en ámbitos de importancia estratégica como la tecnología y la ingeniería;
- promover los marcos de asociación y las sinergias entre todas las partes interesadas, y
- animar y apoyar a las empresas para que creen empleo y ofrezcan períodos de prácticas a los jóvenes.

3.3 El CESE acoge con satisfacción la visión de futuro que demuestra la Comisión por lo que respecta a la juventud. A este respecto, el paquete de medidas sobre el empleo juvenil representa otro paso adelante para establecer un enfoque coherente integrado que ataje el desempleo juvenil y fomente una buena transición de los estudios al trabajo. Sin embargo, hay que tener presente la necesidad de prestar especial atención a los Estados miembros, que son los protagonistas en el ámbito del empleo juvenil y de quienes se espera que emprendan las correspondientes acciones en el transcurso de los próximos meses. En cualquier caso, dado lo urgente de la situación y la crucial importancia de *invertir en los jóvenes como recurso clave del mercado laboral, todo esto no es suficiente. Es crucial instaurar la confianza estableciendo unos principios comunes para la Garantía Juvenil en Europa, con el objetivo de incrementar la calidad, accesibilidad y repercusión de este instrumento en todo el continente.*

3.4 El CESE se muestra dispuesto a contribuir activamente a diseñar y promover este paquete, ya que:

- sus miembros, en cuanto representantes de los empresarios, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, han participado en procesos que han llevado a mejorar el empleo entre los jóvenes a largo plazo, disponen de los contactos necesarios y –por lo tanto– también de la influencia y, por último, han llevado a cabo numerosas iniciativas para combatir el desempleo entre los jóvenes;
- el CESE cuenta con amplios conocimientos técnicos, al haber organizado distintas conferencias, audiencias y

seminarios en los últimos años<sup>(4)</sup>, además de elaborar un gran número de importantes dictámenes sobre esta materia<sup>(5)</sup>.

3.5 El CESE valora positivamente el proyecto de Recomendación de la Comisión Europea para la introducción de la Garantía Juvenil, concebida para que todas las personas de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua, una formación como aprendices o un período de prácticas en el plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleadas. Si se aplica de manera adecuada, esta garantía podría representar un paso importante para invertir en los jóvenes, reducir los enormes costes que acarrea el desempleo juvenil –tanto para las personas como para el conjunto de Europa– y desempeñar un papel crucial con vistas a mejorar, en calidad y eficacia, la transición de los jóvenes de la formación al empleo. No obstante, el Comité considera que esperar cuatro meses para actuar es demasiado tiempo. La Garantía Juvenil ha de ser operativa cuanto antes, y lo ideal sería en el momento de inscribirse en una oficina de empleo

3.6 El CESE respalda la idea de establecer sistemas de Garantía Juvenil en los Estados miembros con financiación a cargo de un fondo específico, en el marco financiero plurianual, para la Iniciativa de empleo para los jóvenes, y valorará positivamente su creación, aun cuando también cree que deberán complementarse a nivel nacional. Sin embargo, el CESE considera insuficiente la dotación de este fondo, por un importe de apenas 6 000 millones de euros, procedente en parte de créditos ya existentes en el Fondo Social Europeo. Además, teniendo en cuenta que las pérdidas que acarrea la no integración de los jóvenes en el mercado de trabajo –en forma de transferencias sociales en exceso, ingresos no percibidos e impuestos no recaudados– superan los 150 000 millones de euros anuales (es decir, un 1,2 % del PIB de la UE)<sup>(6)</sup> y que la OIT ha llegado a la conclusión de que una inversión de 21 000 millones de euros podría generar un cambio considerable en el plazo de pocos años<sup>(7)</sup>, el CESE considera que la Garantía Juvenil constituye una medida social de gran utilidad y con un enorme impacto positivo en términos de coste-beneficio.

3.7 El CESE respalda el planteamiento de la Comisión, según el cual «la Garantía Juvenil debe ponerse en práctica por medio de un sistema global e integrado que permita a los jóvenes recibir una buena oferta de empleo, de formación continua, de prácticas o de formación de aprendices en un plazo de cuatro meses a partir del momento en que terminan

<sup>(4)</sup> Conferencia «La crisis económica, la educación y el mercado laboral» – Bruselas, 24 de enero de 2012; Conferencia «De la escuela al trabajo» organizada por el OMT – Roskilde (DK), 4 de febrero de 2012; Conferencia «Empleos de calidad para los jóvenes: ¿es pedir demasiado?» coorganizada por el OMT y el Foro Europeo de la Juventud – 20 de abril de 2012; Conferencia de Grupo III: Educación y empleo juvenil en el marco de la Estrategia Europa 2020 – Sofía, 8 de junio de 2012; Conferencia del Grupo I «El futuro de la juventud europea: ¿esperanza o desilusión de una nueva generación?» – Versalles, 29 y 30 de agosto de 2012.

<sup>(5)</sup> DO C 132, 3.5.2011, p. 55-62; DO C 318, 29.10.2011, p. 50-55; DO C 68, 6.3.2012, p. 11-14; DO C 181, 21.6.2012, p. 143-149; DO C 181, 21.6.2012, p. 150-153; DO C 68, 6.3.2012, p. 1-10; DO C 181, 21.6.2012, p. 154-159; DO C 299, 4.10.2012, p. 97-102; Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una recuperación generadora de empleo», (DO C 11, 15.1.2013, p. 65).

<sup>(6)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1254.htm>.

<sup>(7)</sup> «EuroZone job crisis: trends and policy responses» (La crisis del empleo en la eurozona: tendencias y medidas adoptadas); estudio del Instituto internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.

sus estudios o se quedan en paro». Consciente de las diferencias existentes entre los Estados miembros, el CESE reconoce la importancia de que se les permita establecer un máximo de edad acorde con sus respectivas necesidades y posibilidades. No obstante, recomienda que, en la medida de lo posible, este límite de edad para acceder al sistema se eleve hasta los 30 años de manera que se pueda ofrecer cobertura a los jóvenes que abandonan la universidad más tarde o a aquellos que se encuentran todavía en una fase de transición entre formación y empleo, y que corren peligro de perder el contacto con el mercado laboral, especialmente en los países que presentan mayores índices de desempleo juvenil. Además, la garantía juvenil ha de convertirse en una medida estructural de las políticas activas de la UE para el mercado laboral, y no únicamente en el presente período de crisis.

3.8 El CESE considera importante que se elaboren unas normas cualitativas y unos indicadores claros para desarrollar y poner en práctica los sistemas de Garantía Juvenil a escala europea y nacional. Los períodos de prácticas en el seno de los sistemas de Garantía Juvenil deben ser acordes con el contexto cualitativo de las prácticas y han de permitir a los jóvenes vivir de manera independiente. Asimismo, se anima a los Estados miembros a que desarrollen sistemas personalizados de asesoría y orientación profesional, y a que implanten mecanismos para seguir de cerca las nuevas oportunidades y evaluar el impacto de la Garantía Juvenil en la consiguiente transición de los beneficiarios hacia la vida laboral.

3.9 El CESE hace hincapié en que la iniciativa de la garantía juvenil ha de integrarse en el marco de una estrategia activa para el mercado laboral cuyo objetivo estriba en apoyar la incorporación duradera de los jóvenes al mercado laboral, con vistas a obtener su propia autonomía. Otro importante elemento de esta estrategia debería abarcar la reforma de los servicios públicos de empleo en los Estados miembros para, en caso necesario, orientarlos de manera activa para que lleguen a la gente joven, adaptando sus servicios y planteamientos al objeto de hacerlos más accesibles, sin dejar por ello de mejorar los servicios que prestan a toda la población desempleada. Los servicios públicos de empleo han de cooperar con los centros educativos y entablar un contacto directo con los jóvenes, ofreciéndoles un empleo o la oportunidad de proseguir su formación en un contexto de asesoría proactiva y adaptada a las necesidades de los jóvenes antes de que estos abandonen la escuela. El CESE insta a la Comisión Europea a que tenga presente este componente en su estrategia de apoyo a los servicios públicos de empleo en Europa. En este orden de cosas, es necesario adaptar mejor los servicios de EURES a las necesidades de los jóvenes, así como llevar a cabo una promoción mucho más intensa de dichos servicios entre las generaciones más jóvenes.

3.10 El CESE también recomienda a los Estados miembros que potencien las ayudas a aquellas empresas, cooperativas y organizaciones del tercer sector que deseen participar en los sistemas de Garantía Juvenil, en estrecha cooperación con los servicios públicos de empleo. Algunos mecanismos, como los incentivos fiscales, las subvenciones por coste fijo de empleo y la posibilidad de acceder a financiación para seguir una formación interna, son elementos importantes para garantizar el funcionamiento del sistema y apoyar a las empresas que quieran invertir de un modo adecuado y eficaz en el potencial de los jóvenes. Su puesta en práctica ha de vincularse al cumplimiento de unos marcos o directrices de calidad y requerir la creación de unos mecanismos de vigilancia. El CESE cree que es necesario

apoyar el desarrollo de las capacidades de todos los agentes implicados en unos sistemas de calidad para la formación de aprendices.

3.11 El CESE opina que los interlocutores sociales deben desempeñar un papel fundamental a la hora de diseñar, llevar a la práctica y efectuar un seguimiento del sistema. La solidez del diálogo social es esencial para ofrecer a los jóvenes sistemas de garantía juvenil con unos patrones de elevada calidad, tanto para las empresas como para ellos mismos. En este contexto, también es importante que los interlocutores sociales participen en el seguimiento de la aplicación de la Garantía Juvenil, así como en las ofertas de empleo o formación que brinden los distintos sistemas.

3.12 Otro importante papel lo desempeñan las organizaciones del tercer sector, especialmente las organizaciones juveniles y sus plataformas de representación, que constituyen canales de participación de gran relevancia para los jóvenes, al permitirles desarrollar sus competencias y adquirir las relaciones y comportamientos laborales más adecuados. Así pues, es importante que también ellos participen en el diseño y la puesta en práctica de los sistemas. También cabría implicar a distintas empresas sociales y otras partes interesadas relevantes. El Comité también llama la atención sobre las buenas prácticas que se han registrado en Austria <sup>(8)</sup>, Suecia y Finlandia <sup>(9)</sup> en lo concerniente a la implicación de las partes interesadas.

3.13 Otra de las prioridades ha de estribar en un mayor acceso de las organizaciones juveniles y las organizaciones del tercer sector al sistema. Con su participación, estas organizaciones podrían presentar licitaciones de empleo para mejorar sus comunidades locales y, de esa manera, asumir una función beneficiosa tanto para los jóvenes como para la sociedad.

3.14 El CESE cree que es fundamental dotar a la propuesta de los medios adecuados para apoyar a aquellos Estados miembros y regiones que deseen crear unos ambiciosos sistemas de Garantía Juvenil o Alianzas para la Formación de Aprendices. En este orden de cosas, el CESE recomienda que los fondos de la UE se destinen a aquellos sistemas que reúnan los estándares mínimos de calidad establecidos a iniciativa de la UE y por los Estados miembros.

3.15 Por consiguiente, el CESE respalda la idea de establecer sistemas de Garantía Juvenil en los Estados miembros con financiación a cargo de un fondo específico, dentro del marco financiero plurianual, para la Iniciativa de empleo para los jóvenes, dotado con un presupuesto mínimo de 6 000 millones de euros, de los que la mitad procederá del Fondo Social Europeo. El CESE acoge con satisfacción la creación de este fondo pero, dado que únicamente prestará apoyo en aquellas regiones donde el desempleo juvenil supera el 25 %, el CESE destaca que las demás regiones deberán poder acceder a las ayudas económicas acogiéndose a los procedimientos regulares del FSE. Este dinero constituirá una fuente fundamental que complementará las necesarias inversiones con cargo a los presupuestos nacionales.

3.16 Con el objetivo de dotar a los jóvenes de aptitudes que les resultarán fundamentales en su futura vida profesional, el CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen que las medidas introducidas para incentivar el

<sup>(8)</sup> [http://issuu.com/yomag/docs/youth\\_guarantee](http://issuu.com/yomag/docs/youth_guarantee).

<sup>(9)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1242.htm>.



empleo juvenil y, en especial, aquellas financiadas completa o parcialmente con fondos de la UE, serán más efectivas y permanentes para evitar tener que apoyar a los jóvenes tras una contratación temporal o no retribuida.

3.17 Como la creación de la Garantía Juvenil únicamente será efectiva si se integra en los planteamientos nacionales y de la UE en materia de crecimiento y empleo, el CESE reitera el llamamiento que ya ha hecho en diversas ocasiones para que se definan nuevos objetivos encaminados a reducir el desempleo juvenil <sup>(10)</sup>. Este debería ser un elemento clave de los programas nacionales de reforma en todo lo relacionado con la Estrategia Europa 2020.

#### 4. Observaciones específicas sobre las propuestas de la Comisión

##### 4.1 La Garantía Juvenil

4.1.1 El CESE acoge con satisfacción que la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la garantía juvenil, presentada por la Comisión, recoja aspectos de gran relevancia, como una definición clara de garantía juvenil: «una buena oferta de empleo, de formación continua, de prácticas o de formación de aprendices en un plazo de cuatro meses a partir del momento en que terminan sus estudios o se quedan en paro». No obstante, el Comité considera que esperar cuatro meses para actuar es demasiado tiempo. La Garantía Juvenil ha de ser operativa cuanto antes, y lo ideal sería en el momento de inscribirse en una oficina de empleo

4.1.2 Es importante reconocer la relación coste-eficacia de las inversiones en el ámbito de la Garantía Juvenil ya que, según Eurofound <sup>(11)</sup>, el coste anual en toda Europa de tener a jóvenes sin empleo, educación y formación –en forma de transferencias sociales en exceso, ingresos no percibidos e impuestos no recaudados– se sitúa en la actualidad en un 1,2 % del PIB o, lo que es lo mismo, en 153 000 millones de euros. Al mismo tiempo que se invierte para combatir estas pérdidas, deberemos concentrarnos en el establecimiento de mejores marcos de asociación, en la mejora de los servicios relacionados y en la capacitación de los proveedores de educación.

4.1.3 El CESE destaca la necesidad de validar adecuadamente la educación no formal como una manera de valorizar las competencias que exige el mercado laboral.

4.1.4 El CESE llama la atención sobre las nuevas tipologías de *ninis* y la necesidad de centrarse también en las categorías que se han considerado tradicionalmente al margen del riesgo de exclusión, como los licenciados y los jóvenes que ya cuentan con cierta experiencia profesional o en prácticas, pero que todavía no son capaces de acceder de manera permanente al mercado de trabajo.

<sup>(10)</sup> DO C 143, 22.5.2012, p. 94–101 y Dictamen del CESE sobre «Las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» (DO C 133, 9.5.2013).

<sup>(11)</sup> NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe (Ninis: Jóvenes que ni trabajan ni estudian ni siguen ninguna formación. Características, costes y medidas adoptadas en Europa), 2012.

4.1.5 Otra cuestión que se debe abordar es el creciente número de jóvenes cualificados que se ven obligados a trabajar por debajo de su potencial y experimentan el fenómeno del *brain waste*, ya que ello no sólo implica que acaban trabajando en puestos donde no pueden hacer uso de su educación o formación, sino que también entraña un efecto perjudicial en dichas personas desde un punto de vista social y psicológico. Si se ajustaran más y mejor las cualificaciones personales a las necesidades del mercado laboral se podría paliar este fenómeno.

##### 4.2 Un marco de calidad para los períodos de prácticas

4.2.1 El CESE reconoce el papel positivo que podrían desempeñar unos períodos de prácticas de elevada calidad con vistas a facilitar el acceso de los jóvenes al empleo y a ayudar a las empresas a encontrar trabajadores cualificados. Gracias a esta experiencia se podría garantizar que los jóvenes adquieran las competencias exigidas para responder a sus necesidades, junto con las competencias adquiridas previamente, mientras reciben una compensación adecuada y obtienen un acceso a la protección social, así como a otras vías educativas, en el marco de un aprendizaje a lo largo de toda la vida. Una de las cuestiones a las que se debe prestar especial atención en este contexto es el de las formaciones de aprendices que se desarrollan al margen del sistema educativo, especialmente tras la licenciatura, ya que deberían considerarse contrataciones laborales y, por lo tanto, estar protegidas con arreglo a las normas laborales aceptadas internacionalmente.

4.2.2 El CESE destaca la importancia de establecer unas normas de elevada calidad para los contratos de aprendiz, las colocaciones y los períodos de prácticas. En este orden de cosas, el CESE reitera su compromiso de «supervisar de cerca y respaldar todas las iniciativas destinadas a mejorar la calidad de las colocaciones y los períodos de prácticas, como la carta europea de formación y períodos de prácticas de calidad (*European Quality Charter on Internships and Apprenticeships*) presentada por el Foro Europeo de la Juventud, con el objetivo de reforzar el diálogo civil para establecer normas adecuadas en este ámbito» <sup>(12)</sup>.

4.2.3 El CESE se muestra convencido de que aumentar la calidad de la formación de aprendices constituye una prioridad y, por lo tanto, considera que la iniciativa de la Comisión Europea acerca del Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas representa un paso adelante en este sentido. Al mismo tiempo, el CESE pide a todas las instituciones, los Estados miembros y los interlocutores sociales implicados que utilicen de la manera más eficaz posible los resultados de las actuales consultas, teniendo presente el apoyo ya expresado por parte de los interlocutores sociales, las ONG, distintos sectores de la opinión pública y algunos proveedores de educación. Las instituciones de la UE deben actuar rápidamente y crear un marco de calidad para los períodos de prácticas, asegurando un compromiso directo y continuo de los jóvenes y de sus organizaciones, además de los interlocutores sociales, en este proceso. A este respecto, la Carta europea de formación y períodos de prácticas de calidad <sup>(13)</sup> propone unos estándares mínimos de calidad para reducir las diferencias que presentan los distintos países europeos por lo que respecta a los procesos de aprendizaje, la disponibilidad de asesoría y orientación, los derechos sociales y laborales, el reconocimiento de las cualificaciones, las disposiciones jurídicas de orden contractual, los reembolsos y retribuciones, la evaluación y el seguimiento, etc.

<sup>(12)</sup> DO C 299, 4.10.2012, pp. 97-102.

<sup>(13)</sup> [http://qualityinternships.eu/wp-content/uploads/2012/01/internship\\_charter\\_EN.pdf](http://qualityinternships.eu/wp-content/uploads/2012/01/internship_charter_EN.pdf).

4.2.4 El CESE también considera fundamental orientar este marco para prestar apoyo a las empresas en sus esfuerzos por ofrecer períodos de prácticas de elevada calidad a los jóvenes. Así pues, dicho marco deberá ejecutarse también a nivel nacional recurriendo a medidas específicas para lograr este objetivo.

#### 4.3 Alianza Europea para la Formación de Aprendices

4.3.1 El CESE está convencido de la utilidad de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, ya que la estrecha cooperación entre los centros educativos, las empresas y los interlocutores sociales, así como entre los responsables políticos, los profesionales del sector y los representantes de la juventud, es esencial para el éxito de la educación y la formación profesional. La prueba de ello estriba en el éxito cosechado en algunos Estados miembros por los sistemas de aprendizaje dual. El desarrollo de la Alianza deberá alentar la puesta en práctica de los conocimientos y las ideas y, en última instancia, ayudará a impulsar el número y la calidad de los puestos de aprendizaje disponibles en todos los Estados miembros, incentivando la participación de los jóvenes en dichos sistemas.

4.3.2 La Alianza también deberá prestar apoyo a las campañas europeas y nacionales destinadas a modificar la percepción que se tiene de la formación profesional, también en el contexto del proceso de Copenhague, y organizar un foro regular de debate sobre el seguimiento de la estrategia europea para la formación de aprendices con las partes interesadas relevantes en este ámbito, tanto a nivel europeo como nacional.

4.3.3 También hay que proponer incentivos para facilitar la financiación a actividades de formación transfronterizas que permitan a las empresas y a los interlocutores sociales participar en la creación de un sistema dual. Es posible encontrar más propuestas en la publicación «Creating Opportunities for Youth: How to improve the quality and image of apprenticeships» (BusinessEurope, 2012) <sup>(14)</sup> o en el acuerdo sindical hispano-alemán sobre unas normas de calidad para la formación de aprendices.

#### 4.4 Movilidad de los jóvenes

4.4.1 El CESE considera, que, con vistas a potenciar la movilidad de los jóvenes trabajadores, los Estados miembros deben avanzar más hacia la reciprocidad en el reconocimiento de las cualificaciones y las aptitudes y hacia la compatibilidad de los regímenes nacionales de seguridad social –especialmente en el caso de los sistemas de pensiones–, así como invertir en mayor medida en el aprendizaje de idiomas, ante la necesidad de superar las barreras lingüísticas. La Comisión ha de reforzar aún

más la coordinación en el ámbito de la seguridad social para evitar que se pierda un solo mes de contribución por el hecho de haber trabajado en otro país de la UE.

4.4.2 El CESE destaca la utilidad de los programas de movilidad de la UE, como Erasmus o Juventud en acción, de cara a fomentar la movilidad de los jóvenes y apoyar el desarrollo de sus aptitudes, competencias y carácter por medio del voluntariado y otras iniciativas cívicas. El CESE solicita dotar de financiación adecuada al futuro programa «Erasmus para todos/ YES EUROPE» en el nuevo marco financiero plurianual, que cuenta con mil millones de euros menos de lo previsto en la propuesta inicial.

4.4.3 El CESE apoya nuevas mejoras y mayores inversiones en la iniciativa «Tu primer trabajo EURES». En concreto, el CESE pide a la Comisión Europea que introduzca esas mejoras en EURES para imprimirle mayor visibilidad y hacerlo más accesible a los jóvenes, así como para facilitar su uso. Hay que animar activamente a los jóvenes para que participen y puedan superar así los obstáculos derivados de las barreras culturales y lingüísticas, de la escasa capacidad de organización y del temor a lo desconocido. Todo ello podría conseguirse recurriendo a un sistema perfeccionado de asesoría profesional y personal que prestara apoyo a los estudiantes, los aprendices y, en general, a los jóvenes para sensibilizarlos en mayor medida de sus deseos, capacidades y oportunidades de trabajo. En este punto se incluye la asesoría en materia de Derecho laboral y el entorno sociopolítico, así como sobre los derechos y las obligaciones, tanto del empresario como del trabajador.

4.4.4 El CESE apoya la iniciativa del Parlamento Europeo para actualizar la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. La directiva actual ha quedado obsoleta por la rápida evolución de numerosas profesiones. Además, una modernización de la Directiva implicaría la implantación de una tarjeta electrónica con información sobre la cualificación y experiencia del trabajador. Todo ello le haría más fácil encontrar trabajo y lograr el reconocimiento de sus cualificaciones en otro Estado miembro, a la vez que armonizaría la formación, las competencias y las prácticas en la UE. Por último, también alentaría la movilidad y la puesta en práctica de conocimientos técnicos.

Bruselas, 21 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(14)</sup> <http://www.busesseurope.eu/Content/default.asp?pageid=568&docid=29967>.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a los recursos genéticos y a la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión**

[COM(2012) 576 final — 2012/0278 (COD)]

(2013/C 161/14)

Ponente único: **Lutz RIBBE**

El 19 de noviembre de 2012 y el 5 de noviembre de 2012, de conformidad con artículo 192.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a los recursos genéticos y a la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización en la Unión*

COM(2012) 576 final — 2012/0278(COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 82 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge con satisfacción la presentación de la propuesta de Reglamento. Considera que la aplicación efectiva del «Protocolo de Nagoya», cuyo fin es hacer cumplir algunos de los objetivos del «Convenio sobre la Diversidad Biológica» (CDB), ofrece amplias oportunidades para desarrollar una bioeconomía en la UE. Dado que la bioeconomía depende a menudo de la importación de recursos genéticos, mejorar el acceso a tales recursos responde claramente a los intereses de Europa.

1.2 El Protocolo de Nagoya no solo se suscribió para promover la bioinvestigación y el desarrollo de productos, sino también para asegurar una participación justa en la explotación y comercialización de los recursos genéticos. Así, los países (o comunidades indígenas) que disponen de dichos recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales asociados a dichos recursos se beneficiarán de su comercialización, y la economía en la que se lleve a cabo la comercialización se verá exenta de posibles acusaciones de biopiratería.

1.3 El Comité observa que, en lo que respecta a la participación en los beneficios —causa por la que principalmente se negoció el Protocolo de Nagoya—, la presente propuesta de Reglamento contiene algunos puntos débiles que deben resolverse con urgencia y sobre los que debe deshacerse un cierto margen de interpretación existente.

1.4 En concreto, se trata de:

- las normas de la participación en los beneficios (puntos 3.1 a 3.6);
- la elaboración de un sistema efectivo de control, inspección y sanción (puntos 3.7 a 3.10);

- el momento en que comienza el periodo de aplicación de la participación en los beneficios (punto 4.1);
- la consideración de la biotecnología, así como de los derivados (puntos 4.2.1 – 4.2.2), incluidos los beneficios derivados de los «conocimientos tradicionales» (puntos 4.2.3 y 4.2.4);
- el plazo tardío para la obligación de declarar las utilizaciones (puntos 4.3.1 a 4.3.5);
- la cuestión de si es obligatorio declarar la investigación con fondos privados y los productos resultantes (punto 4.3.5);
- la persecución de los casos de piratería notificados por terceros (punto 4.3.6);
- la eficacia del régimen de sanciones (punto 4.3.7).

## 2. Introducción

2.1 En el marco de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 se adoptó el «Convenio sobre la Diversidad Biológica» (CDB), que hasta la fecha cuenta con la adhesión de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas. (Los únicos países pertenecientes a las Naciones Unidas que aún no se han adherido son Andorra, la Santa Sede, Sudán del Sur y Estados Unidos).

2.2 El CDB tiene tres objetivos:

- 1) la conservación de la diversidad biológica,
- 2) la utilización sostenible de sus componentes, y
- 3) «la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos».

2.3 En el artículo 15.1 del CDB, «en reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales», se atribuye a cada Estado la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos.

2.4 En virtud del artículo 15.7, las Partes contratantes en el CDB deben tomar medidas legislativas, administrativas o de política para «compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte contratante que aporte esos recursos».

2.5 En el artículo 8 j) del CDB se pide a los miembros que «con arreglo a su legislación nacional» respeten los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales «para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica» y que fomenten que «los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente».

2.6 En vista de que la obligación internacional relativa a la participación en los beneficios establecida en 1992 hasta la fecha no se había aplicado, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS), celebrada en 2002 en Johannesburgo, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron negociar en el marco del CDB un «régimen internacional para fomentar y salvaguardar la participación justa y equitativa en los beneficios dimanantes de la utilización de los recursos genéticos». (Plan de Aplicación, apartado 42 (o)).

2.7 En la séptima Conferencia de las Partes del CDB, celebrada en 2004 en Kuala Lumpur, las Partes en el CDB acordaron que **todos** los elementos pertinentes del CDB deberían aplicarse eficazmente mediante un **acuerdo sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación en los beneficios (APB) (access to genetic resources and benefit-sharing =ABS)**.

2.8 El resultado de estos trabajos se presentó y aprobó en octubre de 2010, después de más de seis años de negociaciones, en la décima Conferencia de las Partes en el CDB celebrada en Nagoya, Japón: fue el «**Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica**» (en lo sucesivo, el «Protocolo de Nagoya»).

2.9 Todas las Partes en el CDB pueden ratificar el Protocolo de Nagoya: doce Estados ya lo han hecho (en febrero de 2013), y 92 Estados lo han suscrito después de su adopción, incluida la Comisión Europea, así como 24 de los 27 Estados miembros de la UE (excepto Letonia, Malta y Eslovaquia).

2.10 Así como ya en la CMDS de 2002 los países en desarrollo abogaban por un protocolo internacional jurídicamente vinculante, la UE solo ha decidido la elaboración de un protocolo con disposiciones jurídicamente vinculantes y no vinculantes poco antes del inicio de la última ronda de negociaciones del Grupo de Trabajo sobre el APB. (Decisión del Consejo de Medio Ambiente de 15 de marzo de 2010).

2.11 La propuesta de Reglamento presentada por la Comisión tiene como fin servir al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Nagoya.

2.12 En relación con la propuesta que presenta la Comisión, cabe mencionar, además del CDB, la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta establece en el primer apartado de su artículo 31 el derecho de los pueblos indígenas a «mantener, controlar, proteger y desarrollar» sus recursos genéticos y conocimientos tradicionales, incluida la propiedad intelectual de dicho patrimonio. El segundo apartado señala que los Estados deberán adoptar «medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos». La aplicación del Protocolo de Nagoya debe ser una de las medidas eficaces para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas.

### 3. Observaciones generales

3.1 En la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento, la Comisión afirma que «la aplicación y la ratificación del Protocolo por la Unión crearán nuevas perspectivas para la investigación centrada en la naturaleza y contribuirán al desarrollo de una bioeconomía»<sup>(1)</sup>. La Comisión sostiene además que «la UE y sus Estados miembros han adquirido el compromiso político de convertirse en Partes en el Protocolo para garantizar el acceso de los investigadores y empresas de la Unión a muestras de calidad de recursos genéticos sobre la base de decisiones de acceso fiables y con unos costes de transacción poco elevados»<sup>(2)</sup>.

3.2 El CESE considera que la aplicación del Protocolo de Nagoya ofrece amplias oportunidades para desarrollar una bioeconomía en la UE. Señala, no obstante, que el objetivo principal del Protocolo de Nagoya es el cumplimiento del tercer objetivo del CDB, a saber, la «participación en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos». A este respecto, el acceso adecuado a los recursos genéticos, la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes teniendo en cuenta todos los derechos sobre dichos recursos y tecnologías, así como una financiación adecuada, son los elementos esenciales de la participación en los beneficios.

3.3 El Protocolo de Nagoya se basa, pues, en tres pilares:

- medidas en materia de **acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos** que garanticen procedimientos transparentes y no arbitrarios;
- medidas para **asegurar la participación en los beneficios** que se deriven de la utilización y comercialización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos;
- medidas para establecer un **sistema nacional eficaz de control** centrado en el cumplimiento de la participación en los beneficios.

3.4 Así pues, cuando la Comisión Europea, contrariamente a lo anterior, afirma en su propuesta de Reglamento que el Protocolo «se sustenta en dos pilares: medidas relativas al acceso y

<sup>(1)</sup> Comunicación COM(2012) 576 final, p. 4.

<sup>(2)</sup> Comunicación COM(2012) 576 final, p. 4.

*medidas relativas al cumplimiento por parte de los usuarios»* <sup>(3)</sup>, elude mencionar explícitamente que la **participación en los beneficios** es un objetivo fundamental del Protocolo de Nagoya, en virtud del mandato de la CMDS y como obligación internacional que emana del CDB.

3.5 La propuesta suscita así la impresión de que el objetivo del Protocolo de Nagoya es asegurar a los Estados miembros de la UE el acceso sin restricciones a los recursos naturales en los países en desarrollo.

3.6 Esta cuasi omisión del objetivo fundamental del Protocolo de Nagoya no solo constituye una deficiencia grave de la propuesta de la Comisión sino también una solución insatisfactoria e ineficaz que también puede tener serias repercusiones para las empresas europeas. Sin normas claras sobre la participación en los beneficios (y su control) difícilmente podrán sustraerse a las diversas acusaciones de biopiratería que se planteen.

3.7 La propuesta de Reglamento de la Comisión se basa en el **principio de diligencia debida** (artículo 4), según el cual se atribuye a los usuarios el papel esencial de asegurarse de que el acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados se ha hecho de conformidad con los requisitos legales nacionales e internacionales de acceso y participación en los beneficios.

3.8 El CESE acoge con satisfacción este enfoque de **responsabilización de los sectores de la investigación y economía**. Señala, no obstante, el compromiso internacional adquirido con la ratificación del Protocolo de Nagoya, a saber, adoptar «*medidas legislativas, administrativas o de política*» para garantizar que los beneficios de los usuarios por la utilización y comercialización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados se comparten también con el país de origen o con las comunidades indígenas y locales.

3.9 La propuesta de Reglamento también omite en gran medida esta parte importante de las obligaciones del Protocolo de Nagoya, y el Comité recomienda al Consejo y al Parlamento que establezcan en las próximas fases del procedimiento normas adecuadas para comprobar el cumplimiento de la «responsabilización». Esto implica también que los gobiernos nacionales no deben quedar eximidos de su responsabilidad a la hora de supervisar las normas.

3.10 Así pues, la propuesta no es suficiente para establecer entre los Estados miembros de la UE, sus investigadores y empresas, así como entre los países de origen, la base de confianza que es necesario crear para fomentar acuerdos bilaterales en materia de APB y para continuar las negociaciones internacionales en la materia de forma constructiva. El Comité expresa su temor de que el régimen internacional en materia de APB propuesto contribuya a obstaculizar en lugar de promover la investigación y la economía europeas.

#### 4. Observaciones particulares: elementos específicos de la propuesta de Reglamento

##### 4.1 *Ámbito de aplicación en sentido amplio (artículo 2)*

4.1.1 El artículo 2 de la propuesta de Reglamento estipula que las disposiciones sobre la participación en los beneficios se aplicarán únicamente a los recursos y conocimientos tradicionales a los que se acceda **después de la entrada en vigor del**

**Protocolo de Nagoya** en la Unión. La Comisión omite establecer disposiciones sobre la participación en los beneficios derivados de la utilización y comercialización vigentes de dichos recursos genéticos y de los conocimientos tradicionales asociados que se hayan adquirido para la UE desde 1993 (sin la existencia de acuerdos en materia de APB).

4.1.2 La propuesta de Reglamento, por tanto, supone un retroceso con respecto al texto del Protocolo de Nagoya y del CDB (IUCN 2012, pp. 84-85), y hace caso omiso de la obligación internacional establecida en el CDB acerca de la participación en los beneficios a partir de 1993. El artículo 3 del Protocolo de Nagoya estipula explícitamente que se aplicará a todos los recursos genéticos comprendidos en el ámbito del CDB. La aplicación del Protocolo de Nagoya debe servir para subsanar esta laguna en la aplicación y para establecer disposiciones eficaces sobre la participación en los beneficios que se hayan generado desde 1993.

4.1.3 En su disposición referente a las relaciones con otros acuerdos internacionales, la propuesta de Reglamento omite reflejar un pasaje esencial del Protocolo de Nagoya, en cuyo artículo 4.4 se establece que los recursos genéticos solo pueden someterse a las normas de otro acuerdo o instrumento internacional a condición de que dicho acuerdo «*esté en consonancia con y no se oponga a los objetivos del Convenio y de este Protocolo*». En la propuesta de Reglamento falta esta parte, y debe añadirse para una aplicación correcta del Protocolo de Nagoya. La decisión acerca de si las normas en materia de APB de otro acuerdo sobre determinados recursos genéticos son aplicables deben tomarla las organizaciones internacionales y las instituciones de la UE.

4.1.4 Lo anterior implica, a juicio del CESE, que el artículo 2 de la propuesta de Reglamento no aplica de modo claro elementos centrales del Protocolo de Nagoya y en consecuencia debe modificarse o completarse.

##### 4.2 *Definiciones (artículo 3)*

4.2.1 La propuesta de Reglamento de la Comisión difiere sustancialmente del texto del artículo 2 del Protocolo de Nagoya. La Comisión omite el importante principio incluido en el artículo 2 c) del Protocolo según el cual se incluyen los recursos genéticos obtenidos «*mediante la aplicación de biotecnología conforme a la definición que se estipula en el artículo 2*» del CDB. Esta definición es de suma importancia en lo que se refiere a la participación en los beneficios. En casi todos los casos de desarrollo con éxito de productos procedentes de recursos genéticos, como ocurre en la medicina y la cosmética, no se comercializa con beneficios el recurso en sí mismo, sino el desarrollado mediante extractos e ingredientes biotecnológicos («derivados»). En este sentido, la propuesta de Reglamento debería incluir en sus definiciones también el término «derivado», tal como se define en el artículo 2 e) del Protocolo de Nagoya.

4.2.2 El hecho de haber recortado las definiciones tendrá importante repercusión en las obligaciones relativas a la participación en los beneficios, porque en tal caso no habría participación en los beneficios resultantes de la utilización de los derivados. A este respecto hay que tener en cuenta que es precisamente con esos derivados –sustancias bioquímicas aisladas, tales como sustancias médicamente activas o componentes de cosméticos– con los que se persigue generar beneficios de la comercialización de productos desarrollados mediante la utilización de recursos genéticos.

<sup>(3)</sup> Comunicación COM(2012) 576 final, p. 3.

4.2.3 El Comité valora positivamente el hecho de que la propuesta de Reglamento en muchos aspectos concede el mismo tratamiento a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos. La propuesta de Reglamento define los conocimientos tradicionales (artículo 3.8), pero solo en el contexto de su importancia como herramienta de investigación y desarrollo de recursos genéticos, y presupone que los pormenores al respecto se determinarán más adelante en los acuerdos que han de celebrarse entre los usuarios y los pueblos indígenas y las comunidades locales.

4.2.4 En opinión del Comité no está claro cómo con estas disposiciones será posible regular satisfactoriamente y asegurar la participación en los beneficios en el marco de los artículos pertinentes del Protocolo de Nagoya. Así pues, pide a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que en las fases sucesivas del procedimiento aclaren este extremo.

#### 4.3 Control del cumplimiento de la diligencia debida (artículos 7, 9 y 11)

4.3.1 Según el artículo 7.2 de la propuesta de Reglamento, los usuarios están obligados a declarar la utilización de recursos genéticos o de los conocimientos asociados cuando solicitan autorización para la comercialización o puesta en venta de un producto. Es decir, el usuario debe informar a las autoridades como muy pronto **después** de finalizada la utilización (utilización, a los efectos del Protocolo de Nagoya, es la investigación y el desarrollo, y no la comercialización). La investigación y el desarrollo lógicamente preceden a la comercialización.

4.3.2 Cabe recordar que solo una parte de las utilizaciones dentro de la investigación y el desarrollo se convierten finalmente en productos comercializables. Por su propia naturaleza, la utilización con fines puramente científicos no aspira al desarrollo de productos. Todo ello conduciría a que las autoridades competentes no tendrían conocimiento de la mayor parte de las utilizaciones si la obligación de declarar no se impone desde el comienzo, es decir, en la fase de investigación y desarrollo.

4.3.3 Esta disposición se contradice con el objetivo político de la propuesta de Reglamento. Según el octavo considerando, es fundamental «prevenir el uso en la Unión de recursos genéticos o de conocimientos asociados a recursos genéticos que hayan sido adquiridos ilegalmente» (4). El hecho de que la obligación de declarar se establezca en un momento dado después de finalizar la fase de investigación y desarrollo hace que no sea posible evitar una

utilización ilegal o contraria a los acuerdos; como máximo podrá ser objeto de sanción *a posteriori*.

4.3.4 No redundaría en interés de la investigación ni en interés de la industria actuar en un marco jurídico que no hace justicia a su función fundamental, a saber, la prevención de la biopiratería.

4.3.5 El Comité toma nota también de que el artículo 7.1 de la propuesta de Reglamento deja un margen de interpretación que debe ser aclarado imperativamente por la Comisión, el Consejo y el Parlamento. El texto del Reglamento puede interpretarse en el sentido de que los usuarios que son beneficiarios de fondos privados quedan exentos de la obligación de presentar una declaración. Si se admitiera esta interpretación, ello, unido al tardío plazo para declarar estipulado en el artículo 7.2, daría lugar a que la mayoría de las utilizaciones, así como la comercialización de los recursos genéticos y los conocimientos asociados, podrían llevarse a cabo sin que las autoridades competentes tuvieran conocimiento de ello. En tales circunstancias, en los casos en que la investigación y el desarrollo y la comercialización resultante se realizaran con fondos privados sería imposible para las autoridades efectuar un control del cumplimiento de la participación en los beneficios.

4.3.6 Conforme al artículo 9.3 de la propuesta de Reglamento, se deja a la discreción de las autoridades competentes realizar controles cuando estén en posesión de información pertinente, basándose en reservas fundadas formuladas por terceros –por ejemplo, informes sobre biopiratería presentados por ONG o comunidades indígenas–, en cuanto al incumplimiento del presente Reglamento por parte de un usuario. Esta disposición también es contraria a los objetivos políticos del Reglamento y debe sustituirse por una formulación de carácter vinculante.

4.3.7 En caso de incumplimiento de la diligencia debida cabe imponer sanciones (artículo 11), que pueden incluir hasta «el embargo de recursos genéticos adquiridos ilegalmente». Estas propuestas tienen por objeto garantizar «que solo puedan utilizarse recursos genéticos legalmente adquiridos». Estas sanciones solo se aplican en el período de utilización con fines de investigación y desarrollo, pero no en la fase de comercialización. Dado que el sistema de control propuesto, conforme al artículo 7.2, solo puede surtir plenamente efecto en la fase de comercialización –y además solo parcialmente–, se puede considerar que la amenaza de sanciones es sumamente ineficaz. El Comité expresa su temor de que la propuesta de Reglamento de lugar a una situación en la UE en la que sea posible comercializar sin problemas productos desarrollados por medio de una utilización ilegal o contraria a los acuerdos celebrados.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

(4) Comunicación COM(2012) 576 final, p. 8.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»**

[COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD)]

(2013/C 161/15)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 12 de diciembre y el 10 de diciembre de 2012 respectivamente, y de conformidad con el artículo 192.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»*

COM(2012) 710 final — 2012/0337 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 82 votos a favor, 4 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge con satisfacción la presentación del Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente (PAM). Su aprobación por el Consejo y el Parlamento demuestra que entre las instituciones europeas con capacidad decisoria existe un consenso en temas medioambientales sobre una serie de cuestiones, a saber, que el medio ambiente sigue estando en una situación precaria, que la aplicación de la legislación medioambiental europea presenta profundas deficiencias, que muchos de los esfuerzos realizados hasta ahora para resolver los problemas existentes y futuros no eran los adecuados y en qué áreas de la política medioambiental es necesario actuar de aquí a 2020.

1.2 En el dictamen, el Comité reafirma la posición que ha defendido en numerosas ocasiones: los problemas medioambientales existentes en Europa no se deben a la carencia de suficientes conocimientos o de propuestas de solución, sino a la falta de voluntad política para llevarlos a efecto.

1.3 La propuesta relativa al Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente se caracteriza, tanto en lo general como en lo particular, por una falta de concreción y, por ende, de claridad. Cuando en la denominación de un programa se enuncia la intención de querer vivir bien «respetando los límites de nuestro planeta», al menos debería describirse a modo de tentativa cuáles son estos límites y explicar con mayor detalle el vínculo que une las medidas políticas concretas que están previstas con las repercusiones sobre la actividad social y económica en Europa. Por desgracia, no hay nada de esto en el Séptimo PAM.

1.4 Por lo tanto, cabe afirmar que el Séptimo PAM es más bien un informe sobre la situación del medio ambiente que un verdadero documento de política estratégica o un programa de acción política operativo.

1.5 A juicio del CESE, el Séptimo PAM no adopta una postura suficientemente clara sobre los cambios económicos y sociales necesarios para alcanzar los objetivos de la política medioambiental. El CESE recuerda que, al presentar la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»,

la Comisión subrayó que las necesarias reformas requerirían no solo mejoras tecnológicas y cambios de conducta entre los productores y consumidores, sino también **«llevar a cabo cambios importantes en los sistemas energético, industrial, agrícola y de transporte»**.

1.6 Aunque el Séptimo PAM analiza certeramente las deficiencias en la aplicación de los programas medioambientales ejecutados hasta la fecha, apenas ofrece ideas sobre cómo podrían reducirse o solucionarse ahora los déficits detectados. Casi todos los avances que se han logrado en los ámbitos de la naturaleza y el medio ambiente han sido resultado de las exigencias planteadas por la sociedad civil. El CESE considera que las organizaciones de la sociedad civil son un actor fundamental en la aplicación del Séptimo PAM. Este nuevo programa debería otorgarles una posición claramente más destacada y reforzar su papel, inscribiéndolo en el marco de un objetivo prioritario adicional.

1.7 El papel de un Séptimo PAM eficaz debería consistir en describir mucho más claramente el camino que hay que seguir para alejarse de la política medioambiental clásica, centrada en la reducción de efectos negativos por medios técnicos solo al final de la cadena, y dirigirse hacia el desarrollo sostenible. La Estrategia Europa 2020 expira al mismo tiempo que este Séptimo PAM. El CESE ha destacado repetidamente que la Estrategia Europa 2020 no puede sustituir a una estrategia europea de sostenibilidad que cuente con una planificación a largo plazo y defina los objetivos y estrategias para un desarrollo sostenible en Europa, teniendo en cuenta la dimensión económica, social y ecológica. Invita al Consejo y al Parlamento a establecer, en el Séptimo PAM, el objetivo de desarrollar una nueva estrategia global de desarrollo sostenible de la UE, tal y como pidió el Consejo de Ministros de Medio Ambiente en sus conclusiones tras la conferencia «Río+20» de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible (Punto 3 de las Conclusiones sobre Río+20: Resultado y seguimiento de la Cumbre de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas 2012; 3 194ª sesión del Consejo de Ministros de Medio Ambiente; Luxemburgo, 25 de octubre de 2012). Esto daría al Séptimo PAM un verdadero valor añadido.

## 2. Introducción

2.1 Desde principios de la década de los setenta, la contribución de los Programas de acción en materia de medio ambiente (PAM), de los que hasta el momento ha habido seis, ha sido fundamental en el desarrollo y diseño de la política medioambiental de la UE. El Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente expiró en julio de 2012. El Consejo y el Parlamento Europeo han solicitado a la Comisión Europea que propusiera un programa destinado a sucederlo.

2.2 En palabras de la Comisión, la propuesta de un Séptimo PAM tiene como objetivo reforzar la contribución de la política medioambiental en la conservación del capital natural y la transición hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos, así como en la protección de la salud humana.

2.3 La propuesta hace inventario de la situación ecológica, con especial referencia al problema de la creciente pérdida del capital natural, incluida la biodiversidad. También expresa su preocupación por que los recursos naturales se sigan desperdiciando como resultado de un uso ineficiente, la contaminación del aire y del agua y los efectos nocivos de las sustancias peligrosas.

2.4 La falta de aplicación efectiva por parte de los Estados miembros de la legislación medioambiental vigente y de las normas establecidas se considera una de las principales causas del problema.

2.5 La Comisión llega a la conclusión de que «existen pruebas de que ya se han superado ciertos límites del planeta en relación con la biodiversidad, el cambio climático y el ciclo del nitrógeno».

2.6 El Séptimo PAM contrapone a esta evidencia una visión para el año 2050 de «Vivir bien, dentro de los límites ecológicos del planeta» y presenta un marco de acción de política medioambiental hasta el año 2020 que se centra en nueve *objetivos prioritarios*.

2.7 El CESE ya ha participado previamente en el debate sobre el Séptimo PAM mediante un dictamen exploratorio elaborado a petición de la Presidencia danesa <sup>(1)</sup>. En el dictamen, destacó el hecho de que los problemas medioambientales existentes en Europa se deben a la falta de voluntad política para llevarlos a efecto. En él se consideraba poco clara la relación que el Séptimo PAM debe mantener con la Estrategia Europa 2020 y con la iniciativa emblemática y la hoja de ruta de una Europa que utilice eficazmente los recursos. El Comité sugirió que se volviera a reactivar la estrategia de desarrollo sostenible, se eligiera un Séptimo PAM centrado en los resultados como su estrategia para la ejecución de la política medioambiental, se integrara en él la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», junto con todas las iniciativas individuales, y se velara por la coordinación entre las decisiones en materia medioambiental y de política económica.

## 3. Observaciones generales

3.1 El Comité considera que el principal valor añadido político del Séptimo PAM estriba en el hecho de que sea fruto de una decisión del Consejo y del Parlamento, en contraste con las actuales estrategias medioambientales, iniciativas emblemáticas y hojas de ruta, que son obra de la Comisión. Hasta cierto punto,

se establece así un consenso de política medioambiental entre las instituciones europeas más importantes sobre la necesidad de actuar hasta el año 2020.

3.2 El Séptimo PAM proporciona por tanto un punto de referencia para las futuras decisiones de los responsables políticos y las instituciones de la UE, así como de los Estados miembros, en los que el PAM debe aplicarse por igual.

3.3 El Comité también acoge con satisfacción la presentación del Séptimo PAM ya que, al adoptarlo mediante una decisión vinculante, el Consejo y el Parlamento muestran claramente que el medio ambiente sigue estando en una situación muy precaria, que la aplicación de la legislación medioambiental europea presenta profundas deficiencias y que muchos de los esfuerzos realizados hasta ahora para resolver los problemas existentes y futuros no eran los adecuados.

3.4 En términos de contenido, sin embargo, el Programa reitera lo que ya está establecido en las comunicaciones, estrategias, iniciativas emblemáticas y hojas de ruta de la Comisión en materia medioambiental. No obstante, la decisión del Consejo y del Parlamento le otorga un importante peso político.

3.5 La propuesta relativa al Séptimo PAM se caracteriza, tanto en lo general como en lo particular, por una falta de concreción y, por ende, de claridad. Cuando en la denominación de un programa se enuncia la intención de querer vivir bien «respetando los límites de nuestro planeta», al menos deberían describirse a modo de tentativa cuáles son estos límites y explicar con mayor detalle el vínculo que une las medidas políticas concretas que están previstas con las repercusiones sobre la actividad social y económica en Europa. Por desgracia, no hay nada de esto en el Séptimo PAM.

3.6 En los puntos en que el programa es algo más concreto, no se especifican responsabilidades concretas ni criterios de control que permitirían supervisar el cumplimiento de los objetivos y la aplicación de las medidas.

3.7 Por consiguiente, el Séptimo PAM es más bien un informe sobre la situación del medio ambiente que un verdadero documento de política estratégica o un programa de acción política operativo. Este hecho constituye una decepción para el CESE, que en su dictamen exploratorio sobre el Séptimo PAM, pero también en su dictamen exploratorio de 2004 sobre el tema «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible» <sup>(2)</sup> había propugnado programas emblemáticos concretos y verificables.

3.8 El Comité también critica que la perspectiva de política medioambiental posterior a 2020, que es imprescindible, sea demasiado débil. Está claro ya desde ahora que, en la política energética y en la política sobre el clima, un horizonte temporal de planificación hasta 2020 es demasiado corto. Del Séptimo PAM no se desprende de forma evidente si los objetivos y medidas propuestos para 2020 son apropiados y suficientes y permiten una perspectiva realista de alcanzar para 2050 la meta de «Vivir bien respetando los límites de nuestro planeta». Es necesario que haya al menos un plan indicativo de los futuros objetivos para los años 2030 y 2040 como etapas hacia la realización de esta visión en el año 2050. Además, el horizonte temporal de 2020 es demasiado corto para crear seguridad a largo plazo para las inversiones en la economía ecológica.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto PAM», DO C 191 de 29.6.2012, pp. 1-6.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Evaluación de la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible» DO C 117 de 30.4.2004, pp. 22-37.



3.9 En principio, es bienvenida la armonización del horizonte temporal de la planificación de acciones medioambientales con el de la Estrategia Europa 2020 y las iniciativas emblemáticas relacionadas. Además, el periodo de aplicación coincide con el de las próximas perspectivas financieras 2014-2020, lo que sería una gran ventaja si se establecieran las necesarias interdependencias. Aunque una de las nueve prioridades mencionadas consiste en asegurar inversiones para la política en materia de medio ambiente, las referencias sobre la planificación financiera de la UE a medio plazo que se hacen al describir los requisitos son muy imprecisas, sin contar con que el Séptimo PAM llega demasiado tarde para poder influir en ella.

3.10 La selección de los nueve *objetivos prioritarios* del Séptimo PAM es cuestionable. Por ejemplo, «el medio ambiente urbano» es un tema que apareció repetidamente en anteriores PAM. Independientemente de la enorme importancia que reviste la «política de medio ambiente urbano», la influencia que puede ejercer la UE en este ámbito es relativamente baja. Esta influencia es mucho mayor en la política de transportes, cuya particular importancia para la protección del clima ha sido destacada por la Comisión en repetidas ocasiones. A pesar de ello, en la propuesta del Séptimo PAM apenas se menciona la política de transportes.

3.11 El CESE consideraría razonable que se incluyera la participación estratégica de la sociedad civil en el PAM como objetivo prioritario por derecho propio (véase punto 4.4.9).

3.12 También la política de comercio exterior tiene tanta importancia para la política medioambiental y la política de sostenibilidad de la UE que a este ámbito hubiera podido al menos dársele el mismo grado de relevancia que a la «política de medio ambiente urbano»<sup>(3)</sup>.

3.13 El CESE recuerda que, al presentar la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», la Comisión subrayó que las necesarias reformas requerirían no solo mejoras tecnológicas y cambios de conducta entre los productores y consumidores, sino también «llevar a cabo cambios importantes en los sistemas energético, industrial, agrícola y de transporte». El Séptimo PAM se queda demasiado corto, ya que, aunque exige reiteradamente la integración de los requisitos medioambientales en otros ámbitos políticos, no describe los «cambios importantes» que son necesarios en ciertos sectores de la economía para lograr la transición hacia un comercio y unos estilos de vida sostenibles.

3.14 Tampoco se aprovecha la oportunidad de describir en mayor detalle la importancia de la protección de los recursos y del medio ambiente para el desarrollo económico y la creación de empleos nuevos y cualificados. El CESE se remite, entre otros, a algunos de sus dictámenes anteriores<sup>(4)</sup>. Se debe reflejar mucho mejor la interacción entre las políticas medioambientales, sociales, económicas y de desarrollo, así como la dimensión fundamental de la sostenibilidad.

3.15 Con ello se hace evidente que la importancia y el papel de este Séptimo PAM deberían consistir en describir mucho más claramente el camino que hay que seguir para alejarse de la política medioambiental clásica, centrada en la reducción de efectos negativos por medios técnicos solo al final de la cadena,

y dirigirse hacia el desarrollo sostenible. La Estrategia Europa 2020 expira al mismo tiempo que este Séptimo PAM. El CESE ha destacado repetidamente que la Estrategia Europa 2020 no puede sustituir a una estrategia europea de sostenibilidad que cuente con una planificación a largo plazo y defina los objetivos y estrategias para un desarrollo sostenible en Europa, teniendo en cuenta la dimensión económica, social y ecológica. Invita al Consejo y al Parlamento a establecer, en el Séptimo PAM, el objetivo de desarrollar una nueva estrategia global de desarrollo sostenible de la UE, tal y como pidió el Consejo de Ministros de Medio Ambiente en sus conclusiones tras la conferencia «Río+20» de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible (Punto 3 de las Conclusiones sobre Río+20: Resultado y seguimiento de la Cumbre de la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas 2012; 3 194ª sesión del Consejo de Ministros de Medio Ambiente; Luxemburgo, 25 de octubre de 2012). Esto daría al Séptimo PAM un verdadero valor añadido.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 En el presente apartado el CESE formula comentarios sobre aquellos de los nuevos objetivos prioritarios que le parecen más importantes:

##### 4.2 *Objetivo prioritario 1: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la UE*

4.2.1 El Séptimo PAM debe aclarar que la aplicación de las propuestas de la Comisión para ecologizar la agricultura y la pesca en conexión con las reformas de la PAC y la PPC es de gran importancia en la conservación del capital natural.

4.2.2 La propuesta del Séptimo PAM pide acertadamente que se mejore la protección del suelo, cuya contaminación, degradación y uso en Europa siguen siendo preocupantes. El Comité considera que se necesitan medidas legislativas europeas para revertir esta tendencia negativa. Por ello, el Consejo debería lo antes posible retomar el debate acerca de la Directiva sobre la protección de suelos. Asimismo, la Comisión Europea, por medio de una estrategia temática, debería instar a los Estados miembros a que introduzcan medidas para reducir la preocupante ocupación del terreno propiciada por el transporte y los asentamientos humanos y a que promuevan la protección de las superficies agrícolas y forestales.

##### 4.3 *Objetivo prioritario 2: convertir a la Unión en una economía hipocarbónica, eficiente en el uso de los recursos, ecológica y competitiva*

4.3.1 Con su iniciativa emblemática para una Europa eficiente en el uso de los recursos, la Comisión ha colocado el uso más eficiente de los recursos naturales en el centro de su política y ha establecido una serie de metas intermedias clave hasta 2020 en la hoja de ruta correspondiente. Es de lamentar que los objetivos fijados en el punto 41 reflejen metas especialmente importantes solo de manera insuficiente.

4.3.2 En particular, entre los objetivos debería incluirse la disociación (absoluta) de crecimiento económico e impacto medioambiental negativo, así como la intención de acordar para 2020 metas ambiciosas de eficiencia de los recursos e indicadores fiables que guíen a los responsables públicos y privados en la transición hacia una economía eficiente en el uso de los

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales – La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia Europa 2020», DO C 43 de 15.2.2012, pp. 73–78.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia una recuperación generadora de empleo», DO C 11 de 15.1.2013, pp. 65–70.

recursos<sup>(5)</sup>. Además, el Comité recuerda su solicitud de utilizar la Directiva *Ecodesign* para eliminar gradualmente los productos no sostenibles del circuito económico y, a tal fin, aplicar esta directiva para mejorar la eficiencia energética y la eficiencia de los recursos materiales<sup>(6)</sup>.

#### 4.4 Objetivo prioritario 4: maximizar los beneficios de la legislación de medio ambiente de la UE

4.4.1 La evaluación del Sexto PAM ha mostrado muy claramente que las deficiencias en la aplicación de la normativa medioambiental vigente son el obstáculo más grave para el necesario progreso en la protección del medio ambiente. Por ello es bienvenido el hecho de que el Séptimo PAM dé la máxima prioridad a la mejora de la aplicación del acervo ambiental de la UE en los Estados miembros.

4.4.2 Sin embargo, ya en anteriores ocasiones la Comisión dio prioridad a la mejora de la aplicación de ese acervo, sin obtener ningún éxito concluyente. Por lo tanto, hay que suponer que existen obstáculos fundamentales que no se podrán eliminar solamente con las mejoras propuestas en información sobre legislación medioambiental, mecanismos de control y acceso a la justicia.

4.4.3 El factor decisivo es más bien el hecho de que muchos Estados miembros carecen de la voluntad política para conceder esa misma prioridad política a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y, en consecuencia, para dotar a las autoridades responsables de la aplicación de recursos suficientes y de profesionales cualificados y proporcionarles el apoyo político necesario en caso de conflictos.

4.4.4 Hay obvios paralelismos con la crisis financiera. Así como la crisis financiera fue causada por un uso insostenible de los recursos económicos, como consecuencia de la falta de cumplimiento de los criterios fijados en el Tratado de Maastricht para garantizar la estabilidad de la moneda común, la causa de los problemas del medio ambiente se encuentra en una sobreexplotación de los recursos, en este caso del suelo, el agua, el aire, el clima, los recursos minerales y fósiles no renovables, etc.

4.4.5 El Comité echa de menos una reacción ante la crisis medioambiental similar a la que llevó a adoptar las medidas del Pacto Presupuestario para reaccionar ante la crisis financiera: reglas claras, indicadores claros, controles y sanciones. El Séptimo PAM no proporciona nada de esto. Los enfoques descritos no son adecuados para eliminar apropiadamente las deficiencias estructurales mencionadas. Los objetivos propuestos para mejorar la aplicación de la normativa hasta el año 2020 son completamente imprecisos y no verificables.

4.4.6 El CESE mantiene la opinión de que el cumplimiento de la ley implica un control efectivo por parte de organismos independientes, así como una voluntad creíble de imponer y aceptar sanciones en caso necesario. Por lo tanto, el CESE espera que el Séptimo PAM amplíe a toda la legislación medioambiental de la UE los criterios obligatorios de supervisión y control efectivo por parte de los Estados miembros, así como el desarrollo de capacidades adicionales en el nivel de la UE.

4.4.7 Además, en el punto 82 f) se menciona la integración en el proceso del Semestre Europeo de la supervisión de los avances en la aplicación de los objetivos medioambientales, lo

que podría aumentar la atención que les prestan los líderes políticos de la UE y los Estados miembros. La Comisión hace referencia a las repercusiones extremadamente negativas que podrían tener también en términos macroeconómicos las continuas presiones contra el medio ambiente. Tanto el Informe Stern de 2006 «Economía del Cambio Climático» como el informe de síntesis del Estudio TEEB «La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad» aportan pruebas abrumadoras de este impacto.

4.4.8 El Séptimo PAM debe complementarse con medidas que ofrezcan incentivos para el cumplimiento de la legislación medioambiental. En especial, la vinculación de la asignación de recursos financieros de la UE a los Estados miembros y las entidades privadas con el cumplimiento de las normativas medioambientales es un medio eficaz para impulsar el respeto de las disposiciones legales. Para el CESE sigue siendo especialmente importante que, mediante estrategias de cooperación y difusión de buenas prácticas, se motive a los operadores económicos para que colaboren en la mejora del estado del medio ambiente.

4.4.9 Por último, la protección efectiva del medio ambiente requiere un papel dinámico por parte de la sociedad civil, que debe hacer posible que los ciudadanos ejerzan una vigilancia activa. Para este fin, y especialmente en virtud del Convenio de Aarhus, en la legislación europea de medio ambiente se han introducido diversos instrumentos, por ejemplo el libre acceso a la información medioambiental, la participación de organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con la legislación medioambiental y el acceso a la justicia. La propuesta del Séptimo PAM menciona estas herramientas, pero no examina el papel de la sociedad civil en la aplicación de la legislación medioambiental ni sugiere otras medidas más exhaustivas. Casi todos los avances que se han logrado en los ámbitos de la naturaleza y el medio ambiente han sido resultado de las exigencias planteadas por la sociedad civil. El CESE considera que las organizaciones de la sociedad civil son un actor fundamental en la aplicación del Séptimo PAM. Este nuevo programa debería otorgarles una posición claramente más destacada y reforzar su papel, inscribiéndolo en el marco de un objetivo prioritario adicional; asimismo debería completarse el catálogo de medidas para incluir la promoción de los enfoques encaminados a fomentar la participación de la sociedad civil (por ejemplo, acuerdos locales en el marco del Programa Local 21 o foros similares), la creación de asociaciones y el refuerzo de la participación de la sociedad civil organizada en las comisiones medioambientales o los consejos para el desarrollo sostenible.

#### 4.5 Objetivo prioritario 6: asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y fijar correctamente los precios

4.5.1 Son esenciales las medidas encaminadas a asegurar inversiones para la política en materia de clima y medio ambiente y la integración de los costes medioambientales en la fijación de los precios, a fin de garantizar la transición hacia una economía eficiente en el uso de los recursos e hipocarbónica. Por lo tanto, se acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión haya convertido esta cuestión en un objetivo prioritario en su propuesta del Séptimo PAM. Sin embargo, también en este aspecto los objetivos previstos para el año 2020 (punto 82 a) y b)) son muy imprecisos y no son adecuados como medida verificable del éxito.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 571 final, metas intermedias 3.1.2. y 6.1, DO C 181 de 21.6.2012, pp. 163–168.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE», DO C 191 de 29.6.2012, pp. 6–11.

4.5.2 Una vez más, se hacen referencias indistintas a la reducción de subsidios perjudiciales para el medio ambiente, como ya ocurrió en la Estrategia de Desarrollo Sostenible de 2006, cuando se prometió publicar una lista. Existe el riesgo de que la política medioambiental de la UE pierda su credibilidad si se anuncian repetidamente acciones que luego no se llevan a la práctica. Esto también se aplica al principio, ampliamente divulgado, de internalizar los costes externos o de dejar de gravar el factor «trabajo» y empezar a gravar el limitado factor «medio ambiente».

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea»**

[COM(2012) 446 final]

(2013/C 161/16)

Ponente: **José María ZUFIAUR**

Mediante carta de 12 de octubre de 2012, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea*

COM(2012) 446 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 febrero de 2013.

En su 488<sup>o</sup> pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 102 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Observaciones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la Comunicación de la Comisión Europea *La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea* <sup>(1)</sup> y las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea <sup>(2)</sup> sobre la misma y formula las siguientes observaciones y recomendaciones.

1.2 Expresa su preocupación por que, dada la limitación a un máximo de tres sectores en las programaciones de la cooperación al desarrollo (CD) de la UE, la protección social quede relegada en la programación y en su ejecución. En consecuencia, solicita a la Comisión y a los Estados miembros que hagan lo necesario para que la protección social se incluya realmente en la programación de la CD y en su ejecución efectiva.

1.3 Defiende que se asigne, como mínimo, un 20 % del total de la ayuda de la UE a la integración social y al desarrollo humano y que se incremente su dotación mediante una reasignación de los recursos no empleados en otros campos. Además, muestra su preocupación por el hecho de que ese porcentaje englobe conjuntamente los sectores de educación, salud y protección social, sin que se asegure una distribución y asignación por separado, con lo que no existe garantía de que la protección social no se vea marginada. El concepto de protección social puede incluir la salud pero difícilmente puede integrar la educación, excepto como base o complemento de algunos programas de protección social. En consecuencia, debería buscarse un equilibrio que permitiese una coordinación de estos tres factores fundamentales.

1.4 Comparte la recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los pisos de protección social (PPS) <sup>(3)</sup>, que comprende el trabajo decente, uno de cuyos pilares básicos es la protección social. Los principios de los PPS deben ser considerados un umbral mínimo, con vocación de mejora, para desarrollar, en el futuro, sistemas que cumplan los parámetros del Convenio 102 de la OIT <sup>(4)</sup>.

1.5 Entiende que la protección social hay que concebirla como una inversión fundamental para la cohesión social y el desarrollo integrador y sostenible. Por ello, la política de cooperación al desarrollo debe prestar una atención estratégica a los factores en los que se sustentan los sistemas de protección social: el empleo decente (incluyendo dimensiones como la de género o la de personas con discapacidad), la distribución de la riqueza, el crecimiento demográfico, la universalidad de las prestaciones y de los servicios sociales y el papel fundamental del Estado en la consecución de estos objetivos.

1.6 Estima necesario que la CD apoye el establecimiento de regímenes de protección social para los trabajadores regulares, incluidos los precarios, los autónomos, los económicamente dependientes y los del sector agrícola, así como regímenes asistenciales que cubran a toda la población, comprendida la economía informal. Propugna, por lo tanto, conjugar regímenes contributivos, basados en cotizaciones, con regímenes no contributivos sufragados por impuestos. A tal efecto, la CD debe

<sup>(1)</sup> COM(2012) 446 final.

<sup>(2)</sup> *Conclusiones del Consejo sobre la protección social en la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea*, 15 de octubre de 2012, 14538/12.

<sup>(3)</sup> *Recomendación 202 relativa a los Pisos nacionales de protección social*, 101<sup>a</sup> sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 14 de junio de 2012

<sup>(4)</sup> *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, número 102, 35<sup>a</sup> sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 28 junio de 1952.

potenciar la capacidad institucional e impositiva de los Estados para dotarse de los recursos suficientes al objeto de hacer frente a sus obligaciones sociales.

1.7 Resalta la utilidad de los sistemas de protección social para prevenir y reducir riesgos, incluidas catástrofes naturales o situaciones de post-conflicto. En este sentido, demanda la utilización de la CD a este fin.

1.8 Considera que corresponde a los Estados socios la responsabilidad primaria de diseñar y aplicar su sistema de protección social, debiendo contribuir la cooperación de la UE al fortalecimiento de su capacidad institucional, recaudatoria y de gestión para lograr la autosuficiencia y poder desarrollar sistemas públicos sostenibles y duraderos.

1.9 No obstante, no se opone a que, para reforzar los PPS en los países de bajos ingresos, se proporcionen ayudas financieras plurianuales con transferencias directas a los Estados socios, supervisadas mediante mecanismos de control adecuados.

1.10 Considera que, si bien la CD en materia de protección social debe dirigirse prioritariamente a los países de bajos ingresos, no debe dejar de lado a los de renta media en los que subsisten –y en algunos casos crecen– graves problemas internos de pobreza y desigualdad. Actualmente el 75 % de los pobres del mundo vive en países de renta media. La ayuda de la UE debería dirigirse, especialmente mediante programas sectoriales y temáticos, a ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia de los sistemas ya existentes, mediante el fortalecimiento de su capacidad institucional pública. Asimismo deberían diseñarse programas específicos para aquellas zonas en las que existan flujos migratorios importantes.

1.11 Demanda que la dimensión de género sea un eje transversal y prioritario de la política de desarrollo de la UE, al objeto de permitir a las mujeres un mayor acceso a la protección social, lo que contribuirá a combatir la pobreza individual y familiar.

1.12 Propone que la CD de la UE incorpore en sus programas la inserción social y laboral, con medios suficientes, de las personas con discapacidad y el establecimiento para ellas de una protección social adecuada. A tal efecto, el CESE defiende que la CD de la UE tenga entre sus objetivos que los países socios ratifiquen y apliquen correctamente la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad <sup>(5)</sup>.

1.13 Reclama que la protección social sea tenida en cuenta y constituya una prioridad en la programación, dentro del apartado destinado a la CD, del futuro Marco Financiero Plurianual.

<sup>(5)</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 13 de diciembre de 2006

1.14 Entiende que el intercambio de buenas prácticas Sur/Sur en materia de protección social debe ser potenciado técnica y económicamente por parte de la UE.

1.15 Demanda que los Acuerdos de Asociación, los Acuerdos comerciales, de Estabilización o de Asociación económica firmados por la UE incorporen un capítulo sobre protección social.

1.16 Plantea la conveniencia de propiciar asociaciones de desarrollo de carácter regional en el ámbito de la protección social.

1.17 Recomienda que se establezca una red de expertos en protección social de ámbito europeo (a partir de los Ministerios nacionales, agencias de desarrollo y sociedad civil), recurriendo a instrumentos tales como el programa de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX, en sus siglas en inglés) para permitir la incorporación de profesionales expertos. La primera tarea de esta red consistiría en elaborar un mapa del apoyo que presta la UE a la protección social. Esta iniciativa fomentaría el intercambio de buenas prácticas y facilitaría la división del trabajo, poniendo de manifiesto las lagunas y duplicaciones o identificando posibles ventajas comparativas.

1.18 Recuerda su recomendación de que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participen en el proceso de identificación, diseño y supervisión de programas y estrategias de cooperación. A tal efecto solicita que se incluya a la protección social en las *hojas de ruta para el compromiso con las OSC*, previstas en la Comunicación de la Comisión *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible* <sup>(6)</sup>. Asimismo, insiste en la necesidad de que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la SC participen de manera efectiva y en función de su naturaleza en los órganos consultivos y de gestión de las instituciones, contributivas o asistenciales, de la protección social.

## 2. Antecedentes

2.1 En consonancia con los principios comunes de la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz al Desarrollo <sup>(7)</sup>, de la Comunicación de la Comisión Europea *Programa para el cambio* <sup>(8)</sup> y de la recomendación 202 de la OIT relativa a los PPS, la Comunicación de la Comisión relativa a la protección social en la cooperación al desarrollo de la UE, ratificada posteriormente por el Consejo, supone un paso cualitativo en la cooperación europea al desarrollo.

2.2 Las metas comunes de Busan coinciden con el objetivo de que la UE debería adoptar un enfoque más general del desarrollo humano, conforme a la Comunicación de la Comisión sobre el *Programa para el cambio*, la cual subraya el apoyo a sanidad y educación, trabajo decente y sistemas que refuercen la protección social y reduzcan la desigualdad de oportunidades.

<sup>(6)</sup> Comunicación de la Comisión “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”. COM(2012) 492 final.

<sup>(7)</sup> 4º Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, Busan, 29 de noviembre – 1 de diciembre de 2011.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 637 final.

2.3 Estas líneas de actuación concuerdan, igualmente, con la recomendación de la OIT relativa a los PPS, que recogen cuatro garantías básicas de seguridad social: niveles mínimos –definidos por los propios países– de seguridad del ingreso en la niñez, durante la vida activa y la vejez, así como acceso a una atención sanitaria básica a un costo abordable.

2.4 Asimismo, este enfoque queda refrendado por las Conclusiones del Consejo, que aboga por un crecimiento caracterizado por la distribución equitativa de la riqueza, el pleno empleo y el acceso universal a servicios sociales básicos, como sanidad y educación. Según dichas Conclusiones «las políticas de protección social pueden desempeñar un papel transformador de la sociedad al propiciar la equidad y promover la integración social y el diálogo con los interlocutores sociales».

2.5 Todas estas declaraciones, acuerdos y conclusiones inciden en incluir la protección social en la CD de la UE, dentro de una concepción del desarrollo integrador y sostenible, es decir, como algo más que crecimiento económico cuantitativo del PIB.

2.6 Es reseñable, igualmente, que los ciudadanos de la UE también comparten la necesidad de continuar el esfuerzo de la política europea de CD. Según una encuesta del Eurobarómetro<sup>(9)</sup>, los ciudadanos europeos siguen apoyando mayoritariamente (85 %), a pesar de la crisis económica, la continuidad de la ayuda a países en desarrollo y un porcentaje muy importante (61 %) propugna un aumento de la misma para permitir a muchas poblaciones salir de la pobreza.

### 3. La necesidad de responder al desafío de la protección social en el marco de la globalización

3.1 Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) en 1948<sup>(10)</sup>, el PIB mundial se ha multiplicado por 10 y la renta per cápita, por 2,6. Sin embargo, el panorama de la protección social apenas ha sufrido una modificación sustancial para la gran mayoría de la población mundial que, en realidad, sigue en una situación de desprotección social. Los siguientes datos<sup>(11)</sup> son significativos.

3.1.1 Cerca de un tercio de la población mundial, 1 750 millones de personas, sufre una pobreza multidimensional caracterizada por la falta de ingresos, de oportunidades de empleo decente, de salud y de educación.

3.1.2 Un total de 9,2 millones niños de menos de cinco años mueren cada año por problemas de salud evitables con medidas preventivas.

3.1.3 Aproximadamente 5 100 millones de personas, es decir, el 75 % de la población mundial, carecen de una seguridad social adecuada.

3.1.4 Menos del 30 % de las personas económicamente activas en el mundo están cubiertas por un seguro de desempleo y únicamente el 15 % de los desempleados perciben este tipo de prestaciones.

3.1.5 Sólo el 20 % de la población mundial en edad de trabajar tiene acceso a sistemas de seguridad social integral. En muchos países, los trabajadores del sector informal, los agrícolas y los autónomos carecen de cualquier protección social.

3.1.6 Como contraste, en los países más desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico el nivel de pobreza y desigualdad es aproximadamente la mitad del que cabría esperar en ausencia de los sistemas de protección social.

### 4. La potencialidad de la protección social para un desarrollo integrador y sostenible

4.1 Este dictamen se refiere a la protección social en su concepto más amplio, que engloba tanto la seguridad social *strictu sensu* como la asistencia social. Podrían considerarse como protección social tanto las políticas y acciones destinadas a mejorar la capacidad de todas las personas, en especial de los grupos vulnerables, para evitar caer en la pobreza o para salir de ella, como aquellas que pueden proporcionar seguridad de ingresos, facilitar el acceso a los servicios básicos sanitarios y sociales a lo largo de toda la vida y promover la igualdad y la dignidad.

4.2 Consecuentemente, incluimos las prestaciones de seguridad social en metálico y en especie, relativas a enfermedad, maternidad, vejez, incapacidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, supervivencia, ayudas a las familias y desempleo, así como las prestaciones de asistencia social que fundamentalmente están destinadas a proteger las situaciones de necesidad, genéricas o específicas, con independencia de las causas que las originen.

4.3 De esta manera nos ajustamos a los preceptos contenidos en el artículo 25 de la DUDH, que establece: «Toda persona tiene derecho [...] a la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social».

4.4 En Europa ni la seguridad social ni, en un sentido más amplio, la protección social incluyen la educación, si bien se reconoce que esta es una política pública esencial. Sin embargo, en algunos programas de éxito, como el Programa «Bolsa Familia» en Brasil, se condiciona la concesión de prestaciones familiares (protección social) al requisito de presencia en programas de escolarización (política educativa).

<sup>(9)</sup> *Special Eurobarometer 392, Solidarity that spans the globe: Europeans and development*, octubre de 2012.

<sup>(10)</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, diciembre de 1948

<sup>(11)</sup> Datos recogidos del Banco Mundial, el PNUD, la FAO, ONU-Habitat, UNESCO, UNICEF, OMS, OIT.

4.5 Sin perjuicio de la conveniencia de aprovechar, e incluso de extender, esas experiencias y otras de diferente naturaleza que podrían entrar dentro de un concepto amplio de PPS, la inclusión de la enseñanza como componente de la protección social puede reducir la distribución de los fondos destinados a la protección social en los programas operativos de CD de la UE. También puede propiciar la confusión entre medidas asistenciales y protección social, asimilándose la parte con el todo.

4.6 Sería necesario delimitar con mayor claridad las políticas asistenciales de los sistemas de protección social. Estos últimos son sistemas estructurales de protección universal. Las primeras, en cambio, pueden utilizar componentes de protección social, tales como transferencias económicas, para la consecución de un objetivo educativo, como en la experiencia brasileña y, de esta manera, conectar con los PPS.

4.7 La protección social desempeña un papel fundamental en períodos de crecimiento económico y actúa como estabilizador económico en momentos de crisis. Como señala la Comunicación de la Comisión, la protección social aumenta el acceso a los servicios públicos, provee a las personas de instrumentos para la gestión de riesgos, favorece la estabilidad de los ingresos y la demanda, es un estabilizador macroeconómico, reduce las desigualdades contribuyendo al crecimiento integrador y sostenible, favorece el vínculo intergeneracional y puede coadyuvar poderosamente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4.8 La protección social es, por tanto, una inversión más que un coste. No es un simple elemento redistribuidor de rentas aislado de los mecanismos que crean la riqueza. Es, por el contrario, un factor de producción esencial para su incremento. Constituye un instrumento tan importante o más que las políticas monetarias o las de innovación, máxime en un mundo en el que, sobre todo en los grandes países en vías de desarrollo, el envejecimiento de la población va a crecer de forma muy acentuada y plantear un desafío central para su futuro, que puede ser dramático sin la existencia de sistemas de protección social.

## 5. Consideraciones sobre la propuesta de la Comisión Europea

5.1 El CESE entiende que el reconocimiento de la protección social como eje central de la CD responde a los valores y principios de la UE, recogidos en el Tratado de la UE <sup>(12)</sup> y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE <sup>(13)</sup>.

5.2 Consideramos un acierto que la Comisión haya incorporado la protección social a la política de CD de la UE, tal y como le han venido solicitando desde diversas instancias, incluido el CESE <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la UE, 2010/C 83/01, 30 de marzo 2010.

<sup>(13)</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Diario Oficial de la UE, 2010/C 83/02, 30 de marzo de 2010.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE *La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE*, punto 1.10, Diario Oficial C 11, 15.1.2013, p. 71-76.

5.3 Compartimos, en general, sus contenidos básicos. Son de destacar la importancia que se concede a los obstáculos estructurales para la erradicación de la pobreza en situaciones vinculadas a la exclusión y la marginalización; el valor otorgado al trabajo decente y a sistemas fiscales suficientes; la voluntad de un acceso universal e igualitario a la protección social; la vinculación de la protección social a un desarrollo integrador y sostenible; el papel de la cooperación al desarrollo tanto en los países menos avanzados como en los de renta media; la dimensión de género y los PPS; así como el apoyo a la participación de la sociedad civil y la importancia de los interlocutores sociales y el diálogo social.

5.4 Destacamos la necesidad de una mayor coordinación entre los organismos responsables de la cooperación al desarrollo de la UE y el conjunto de actores de la misma, incluidas las organizaciones y organismos internacionales, así como una mayor coherencia entre la política de cooperación al desarrollo y otras políticas de la UE. Asimismo, debido a la incorporación de nuevos enfoques en la CD de la UE que guardan relación con la protección social (resiliencia, reducción de riesgos de desastres...), debería avanzarse en la mejor definición conceptual de los mismos y en el aprovechamiento de las sinergias que pudieran derivarse.

5.5 El CESE destaca el objetivo de situar la protección social en el centro de las estrategias nacionales de desarrollo mediante políticas de titularidad nacional. Asimismo, es necesario reforzar las capacidades institucionales de los Estados socios, para lo cual es de utilidad la cooperación técnica de la UE. También cabe mencionar la necesaria coordinación internacional de los derechos de protección social.

5.6 Entendemos que el concepto de «protección social transformadora», mencionado en la Comunicación, debe ser entendido como una vía para potenciar la apropiación y el empoderamiento por parte de los beneficiarios de la protección social y, en especial, de las personas vulnerables que más sufren la pobreza y la exclusión social, dotándoles de los medios suficientes para ello.

5.7 El CESE hubiera deseado que, al abordar las asociaciones entre el sector público y el privado, la Comisión hubiera hecho hincapié en el papel esencial del Estado en el desarrollo y aplicación de sistemas de protección social. La colaboración del sector privado también es necesaria, especialmente en el ámbito de la protección social complementaria <sup>(15)</sup>. El CESE no considera que la responsabilidad social empresarial, de carácter voluntario, sea fundamental en un tema, la protección social, que debe estar fundado sobre normas y políticas vinculantes.

<sup>(15)</sup> Se solicita el cumplimiento de sus obligaciones legales respecto a la financiación de la protección social, siguiendo las orientaciones sobre las empresas multinacionales de las organizaciones internacionales.

5.8 Cabe lamentar, igualmente, que en la referencia que realiza la Comunicación a los objetivos de la Estrategia «Europa 2020» no se señale el desajuste que tienen los mismos con las políticas de «devaluación interna» y de reformas estructurales que se están propiciando desde la UE. En efecto, las políticas reales llevadas a cabo tienen poco que ver con los objetivos de dicha estrategia: han crecido el desempleo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. A su vez, las reformas llevadas a cabo no han conducido a una UE más competitiva y cohesionada, sino al aumento de la precariedad laboral y al deterioro de los servicios públicos.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible»**

[COM(2012) 494 final]

(2013/C 161/17)

Ponente: **Christos POLYZOGOPOULOS**

El 13 de septiembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible»*

COM(2012) 494 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 27 de febrero de 2013.

En su 488º pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 100 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la Comunicación objeto de examen constituye la continuación lógica y necesaria de los esfuerzos por lograr la aplicación de una política marítima integrada (PMI) en la Unión Europea.

1.2 En líneas generales, el CESE considera que la Comunicación constituye una buena contribución a la política marítima integrada (PMI) de la UE, que se remite a la Estrategia Europa 2020 y cuya finalidad es la recuperación económica de Europa aprovechando el potencial de su economía marítima para crear puestos de trabajo y fomentar la competitividad y la cohesión social.

1.3 Bajo este prisma, el CESE acoge con satisfacción la Comunicación, especialmente en la difícil coyuntura actual de crisis económica que ha configurado un panorama económico adverso en Europa y que afecta negativamente, entre otros, a los sectores de actividad relacionados con la economía marítima.

1.4 El CESE considera que el nuevo impulso que la Comunicación pretende imprimir a la PMI requiere una utilización y un desarrollo coherentes de las iniciativas y acciones positivas ya en curso, junto con el nuevo marco propuesto, para que la UE no pierda la oportunidad de elaborar una PMI de alto nivel y de calidad.

1.5 El CESE, considerando que la continuidad y la coherencia son factores imprescindibles para lograr con éxito el crecimiento azul, señala que debe quedar claro que los cinco ámbitos prioritarios descritos sobre la base del estudio «Crecimiento azul: Escenarios y motores de crecimiento sostenible de los océanos, mares y costas» se añadirán, no sustituirán, a los tradicionales ámbitos de actuación ya existentes (2012, <https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/content/2946>).

1.6 El CESE recalca que al sostener que la economía azul es una fuente permanente de recursos sin explotar y al referirse de forma insistente al crecimiento azul como la panacea para la difícil situación de la economía europea se corre el riesgo de reforzar las numerosas presiones a las que ya se enfrentan las costas y los mares de la UE; recomienda asimismo que se vigile de forma permanente la consecución de un equilibrio entre los objetivos económicos y los principios del crecimiento sostenible.

1.7 El CESE ha abordado la importancia que tiene el factor humano en la economía marítima y ha recomendado prestar la debida atención a la dimensión social al buscar el equilibrio entre la dimensión económica, social y medioambiental para una PMI sostenible.

1.8 El CESE considera que el crecimiento azul debe alentar el refuerzo de la cohesión social e integradora y ofrecer oportunidades de empleo, formación y plena participación a las poblaciones locales y costeras, incluidas las comunidades remotas y escasamente pobladas, con sus características y necesidades especiales.

1.9 Con referencia a las principales observaciones que ha formulado sobre la investigación marina y marítima<sup>(1)</sup>, el CESE subraya la importancia clave que tiene la investigación y la innovación para que Europa cree una posición competitiva, especialmente en los nuevos sectores emergentes, haciendo hincapié en la investigación básica y avanzada, orientada a aplicaciones de vanguardia y con una metodología que apoye la cooperación entre la industria y la comunidad académica.

1.10 El CESE concede especial importancia a la cuestión de la educación y propone que la Comisión cree un marco

<sup>(1)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, pp. 46-50.

educativo adecuado con el fin de atraer a estudiantes altamente cualificados hacia una carrera profesional relacionada con las actividades marítimas.

1.11 Dado que la consolidación del crecimiento azul constituye una empresa especialmente ambiciosa y compleja, de muy amplio alcance, el CESE subraya la necesidad de una mayor concreción a la hora de ponerlo en práctica, e identifica en el presente dictamen determinadas cuestiones más específicas que requieren atención para evitar el desfase entre las expectativas y las posibilidades reales.

## 2. Introducción

2.1 La Comunicación se centra en el crecimiento azul partiendo de la convicción de que las costas, los mares y los océanos pueden contribuir a resolver las tensiones y los problemas a que se enfrenta Europa, así como a su recuperación económica.

2.2 Según la Comisión, el crecimiento azul tiene por objetivo un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se centra en la innovación e impulsa un proceso de revalorización de la economía azul en el orden del día de los Estados miembros, las regiones, las empresas y la sociedad civil.

2.3 La Comunicación describe el modo en que los Estados miembros y la UE ya brindan su respaldo a la economía azul. Sobre la base del citado estudio (punto 1.5), del conjunto de actividades se identifican cinco ámbitos prioritarios con un gran potencial de crecimiento, los cuales pueden desarrollarse aún más gracias a acciones específicas: i) turismo marítimo, costero y de cruceros, ii) energía azul, iii) recursos minerales marinos, iv) acuicultura y v) biotecnología azul.

2.4 Los sectores y las cadenas de valor de la economía azul se dividen en sectores tradicionales totalmente asentados (transporte marítimo, turismo costero y marítimo), sectores en crecimiento (acuicultura y vigilancia marítima) y nuevos sectores (energía renovable oceánica y biotecnología azul).

2.5 La «reactivación» de la PMI se vio confirmada a comienzos de octubre con la adopción, por parte de los ministros responsables, de la Declaración de Limassol<sup>(2)</sup>, una declaración política en apoyo y refuerzo de la PMI, y que incluye directrices para el futuro del crecimiento azul dentro de una agenda para el crecimiento y el empleo.

2.6 Como estrategia a largo plazo, el crecimiento azul tiene por objetivo identificar las sinergias e interacciones que se producen entre las políticas sectoriales y las distintas actividades, así como estudiar las potenciales repercusiones en el medio marino y la biodiversidad.

2.7 Asimismo, tiene por objetivo identificar y apoyar acciones con gran potencial de crecimiento a largo plazo fomentando las inversiones en investigación e innovación y la promoción de la cualificación mediante la educación y la formación.

<sup>(2)</sup> Declaración de los ministros responsables de la PMI y la Comisión Europea sobre una agenda marina y marítima para el crecimiento y el empleo (crecimiento azul), adoptada en Nicosia, Chipre, el 7 de octubre de 2012.

2.8 La Comisión, tras un amplio proceso de consultas, pondrá en marcha una serie de medidas orientadas a investigar el potencial de crecimiento a través de Comunicaciones relativas al turismo costero y marítimo, la energía azul, la biotecnología azul y la minería marina, así como directrices estratégicas en materia de acuicultura.

## 3. Observaciones generales

3.1 En dictámenes anteriores<sup>(3)</sup>, el CESE formula importantes observaciones en las que toma posición sobre diversos aspectos del crecimiento azul, y aplaude el modo en que la Comisión ha puesto en marcha la política marítima integrada (PMI) desde su creación en 2007<sup>(4)</sup>, con la finalidad de lograr un crecimiento sostenible de la economía marítima y de mejorar la protección del medio marino.

3.2 El CESE considera que la consolidación que se propone del crecimiento azul constituye una compleja empresa de muy amplio alcance que abarca: 1) seis cuencas marinas (Báltico, mar Negro, Mediterráneo y mar del Norte, noreste del océano Atlántico y océano Ártico, así como las regiones ultraperiféricas de Europa), con sus características y necesidades económicas, sociales, medioambientales, geográficas, climáticas e institucionales especiales; 2) un gran número de sectores y actividades con distinto nivel de crecimiento, distinto peso específico y distintas características; y 3) estrategias de crecimiento y desarrollo económico que aprovechan las ventajas y afrontan las carencias de cada región marina y de cada sector.

3.3 El CESE, como es sabido, ha expresado su apoyo a la cooperación transectorial y transfronteriza de todos los actores, con objeto de reforzar la competitividad de Europa y de garantizar las mejores condiciones de crecimiento en la economía marítima.

3.4 El CESE respalda el enfoque funcional y geográfico del crecimiento azul, con estrategias relativas a las cuencas marinas que tienen en cuenta las especificidades de las cuencas de Europa en relación con las distintas actividades económicas marítimas y con las cuestiones de colaboraciones, sinergias y tensiones, tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE.

3.5 El CESE recomienda que se refuercen las agrupaciones marítimas (*maritime clusters*) y se fomenten colaboraciones que puedan impulsar la innovación y desarrollar nuevos conceptos de actividad económica. Las agrupaciones regionales que reúnen a entidades públicas, empresas privadas, ONG, así como acuerdos marítimos regionales y estudios específicos sobre las cuencas marítimas, pueden hacer frente a la fragmentación de la economía marítima a través de la cooperación transfronteriza y los programas europeos.

<sup>(3)</sup> DO C 299 de 4.10.2012, p. 133-140; DO C 255 de 22.9.2010, p. 103-109; DO C 267 de 1.10.2010, p. 39-45; DO C 306 de 16.12.2009, p. 46-50; DO C 211 de 19.8.2008, p. 31-36; DO C 172 de 5.7.2008, p. 34-40; DO C 168 de 20.7.2007, p. 50-56; DO C 146 de 30.6.2007, p. 19-26; DO C 206 de 29.8.2006, p. 5-9; DO C 185 de 8.8.2006, p. 20-24; DO C 157, 28.6.2005, p. 141-146.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 575 final.

3.6 Por lo que respecta a las comunidades locales de las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas, el CESE recomienda desalentar la aplicación de una solución «uniforme» en todas las situaciones y fomentar las estrategias adaptadas al desarrollo local, así como la cooperación con los entes locales y regionales, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil locales a fin de preservar el patrimonio cultural, los métodos tradicionales de producción y empleo, así como la protección de los recursos naturales.

3.7 En opinión del CESE, es preciso reconocer de modo explícito que el fomento del crecimiento azul en el marco de la PMI no es un asunto exclusivamente europeo, ya que los ecosistemas marinos y las economías marítimas traspasan las fronteras nacionales. Los mayores desafíos solo pueden abordarse de forma eficaz a través de la cooperación internacional y con una acción coordinada. Esto es válido tanto para los desafíos que son mundiales (como el uso sostenible de los recursos marinos, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la competencia leal en los sectores del transporte marítimo y de la construcción naval o la promoción en esos sectores de unas condiciones laborales dignas), como para aquellas otras cuestiones que se circunscriben más claramente al ámbito regional (por ejemplo, la protección del medio ambiente en el Mediterráneo o en el Báltico).

3.8 El CESE pide a la Comisión que sitúe en el núcleo de la dimensión internacional de la política marítima las siete regiones ultraperiféricas de la UE (la Comunidad Autónoma española de las Islas Canarias, las regiones autónomas portuguesas de Madeira y Azores y los cuatro departamentos franceses de Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión), como puestos de avanzada de la Unión en sus zonas marítimas respectivas<sup>(5)</sup>, teniendo en cuenta los ejes prioritarios de la asociación reforzada<sup>(6)</sup> y que presente estrategias regionales relativas al crecimiento azul para estas regiones, dado que desempeñan un papel clave y convierten a la UE en la mayor zona económica exclusiva del mundo.

3.9 El CESE valora positivamente que la Comunicación haga referencia a las cuestiones del empleo, la formación y la cualificación, aunque considera que la dimensión social que marcan debe incorporarse a las políticas introducidas por la aprobación de la nueva agenda por el crecimiento y el empleo en los sectores marinos y marítimos el 8 de octubre de 2012, que hace referencia a la Estrategia Europea 2020 y en la que se incluyen medidas específicas dirigidas a mejorar las condiciones de vida, trabajo y formación, así como a fomentar la participación de los interlocutores sociales.

3.10 Dado que la Comunicación señala la carencia de competencias como un importante obstáculo para el crecimiento azul, el CESE considera fundamental, además de un nivel mínimo de formación en profesiones marítimas<sup>(7)</sup>, desarrollar las experiencias y los conocimientos profesionales para satisfacer las necesidades de los sectores prioritarios emergentes en cuanto a las nuevas competencias de alto nivel, y recomienda que se concreten y amplíen las políticas y medidas existentes, dado que hasta ahora la formación marítima se ha centrado principalmente en actividades ya existentes y arraigadas (pesca y transporte marítimo).

<sup>(5)</sup> COM(2004) 343.

<sup>(6)</sup> DO C 294 de 25.11.2005, p. 21–25.

<sup>(7)</sup> DO C 43 de 15.2.2012, p. 69–72.

#### 4. Dimensión económica

4.1 La Comunicación refleja la dimensión económica, así como los datos de empleo en el sector marino y marítimo, que ofrece puestos de trabajo a 5,4 millones de personas y genera un valor añadido bruto total de cerca de 500 000 millones de euros en Europa, excluidas las actividades militares. En conjunto, el 75 % del comercio exterior de la UE y el 37 % de su comercio interior (por tonelada-kilómetro) tienen lugar por vía marítima. Esta actividad se concentra fundamentalmente en las costas de Europa. Asimismo, algunos países interiores desarrollan una actividad económica relativamente notable como, por ejemplo, la fabricación de equipamiento para buques.

4.2 De gran importancia son las perspectivas que se basan en las cadenas de valor de la economía azul con respecto al valor añadido bruto y el empleo: hasta 2020 los puestos de trabajo pueden aumentar a 7 millones y el valor añadido bruto total anual a 600 000 millones de euros.

4.3 Asimismo la Comunicación examina el potencial y las posibles directrices futuras para cada uno de los cinco sectores prioritarios, haciendo hincapié en la innovación y los nuevos puestos de trabajo, sobre la base del estudio mencionado (punto 1.5) sobre el crecimiento azul.

4.3.1 El turismo marítimo y costero –el principal sector en cuanto a valor añadido bruto y empleo– emplea a 2,35 millones de personas, es decir, el 1,1 % del empleo total en la UE, mientras que un porcentaje superior al 90 % de las empresas tiene menos de 10 empleados. El crecimiento esperado se sitúa entre el 2 y el 3 % para 2020, y solo el sector de los cruceros puede generar 100 000 nuevos puestos de trabajo para 2020 con respecto a 2010. Se espera que la navegación en embarcaciones de recreo experimente una subida anual de entre el 2 y el 3 % según datos del Consejo Europeo de Cruceros<sup>(8)</sup>.

4.3.2 En 2011, la energía eólica en mar abierto en Europa equivalía al 10 % de la capacidad instalada, y empleaba directa o indirectamente a 35 000 personas, con una inversión anual de 2 400 millones de euros y una capacidad total de 3,8 GW. Atendiendo a los planes de acción nacionales de los Estados miembros en materia de energías renovables, la producción a partir del viento se espera que alcanzará los 494,6 TWh, de los cuales 133,3 TWh se generarán en mar abierto. Las perspectivas de empleo son de 170 000 puestos de trabajo hasta 2020, y de 300 000 hasta 2030. Hay sectores en un estadio incipiente de desarrollo que ofrecen perspectivas muy prometedoras, como la energía mareomotriz, seguida de la energía undimotriz, en la que algunos Estados miembros han efectuado ya sustanciales inversiones.

4.3.3 Cabe esperar igualmente que el volumen de negocios anual de la industria minera marítima a escala mundial pase de prácticamente cero a 5 000 millones de euros en los próximos diez años y que alcance los 10 000 millones antes de que termine 2030, según estimaciones efectuadas por los sectores industriales interesados como parte del estudio sobre el crecimiento azul. Sin embargo, se prevé que a escala mundial, hasta 2020, el 5 % de los minerales (incluidos el cobalto, el cobre o el zinc) proceda del lecho de los océanos y que, para 2030, esa proporción sea del 10 %. El precio de numerosas materias

<sup>(8)</sup> COM(2012) 494 final.

primas no energéticas durante el periodo comprendido entre 2000 y 2010 conoció un incremento anual próximo a un 15 % como resultado principalmente de la mayor demanda de los consumidores en las economías emergentes, según datos de la OMC (WTO Press/628, 7 de abril de 2011). No obstante, la extracción del mar o la explotación de minerales distintos de la arena y la grava acaba de iniciarse y se desarrolla en aguas poco profundas.

4.3.4 En 2010, la producción total de acuicultura en la UE fue inferior a 1,3 millones de toneladas, por un valor de unos 3 200 millones de euros y con 80 000 puestos de trabajo. Más del 90 % de las empresas de acuicultura de la UE son PYME. La acuicultura registra globalmente un índice de crecimiento del 6,6 % anual, pasando de 40 millones de toneladas en 2002 a 53 millones en 2009, y constituye el sector productor de alimentos de origen animal que crece con más rapidez (FAO (2010): *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*). No obstante, si bien aumenta la demanda mundial, la producción europea permanece estable y la demanda de pescado en la UE se satisface mediante importaciones que ascienden al 60-65 % del suministro total. El CESE pide a la Comisión que revise su política de financiación de la acuicultura como instrumento para desarrollar el sector, pasando de las subvenciones a las ayudas directas para el periodo 2014-2020.

4.3.5 El sector emergente de la biotecnología azul cuenta actualmente en Europa con un bajo porcentaje de empleo y su valor añadido bruto se estima en 800 millones de euros. A corto plazo, el sector puede emerger como un nicho de mercado centrado en productos de alta calidad que se destinen a la sanidad, los cosméticos y los biomateriales industriales. Hasta 2020, podrá convertirse en un mercado de tamaño medio que abarque la producción de metabolitos y compuestos primarios (lípidos, azúcares, polímeros, proteínas) destinados a la industria alimentaria humana y animal y a la industria química. A largo plazo, y dados los importantes avances tecnológicos observados, la biotecnología puede convertirse en abastecedor masivo de productos especializados de alto valor añadido.

4.4 El CESE señala que las expectativas económicas de los cinco sectores de punta dependen de numerosos requisitos y que el potencial de estos sectores está sujeto a complejos desafíos en materia de tecnología, medio ambiente, investigación, inversión, competencia, así como en materia institucional, que a menudo guardan relación con la dimensión internacional de la PMI o con la evolución de la situación, económica o de otro tipo, por ejemplo, la capacidad de obtener licencias de explotación minera en aguas internacionales o la fluctuación de los precios del petróleo.

4.5 El ritmo de implantación del crecimiento azul está determinado en gran medida por el contexto a largo plazo. Una trayectoria de crecimiento sostenible y estable ofrece un apoyo mejor, mientras que una débil recuperación económica en combinación con unos parámetros internacionales restrictivos podría frenar el desarrollo.

4.6 El CESE constata, no obstante, que la Comunicación no parece tener suficientemente en cuenta el impacto tanto general como específico de la crisis económica actual, que dificulta el hecho de afrontar los desafíos a corto y largo plazo a escala europea y mundial.

4.7 En los mercados nuevos e intrínsecamente arriesgados, la competitividad de las empresas europeas depende del acceso a

una financiación suficiente en un contexto adecuado que atraiga inversiones en condiciones de transparencia. El acceso a los fondos de capital-riesgo es de vital importancia para las PYME, al tiempo que es preciso prestar atención a las microempresas, que pueden convertirse en elementos impulsores del crecimiento azul.

4.8 El CESE llama la atención sobre la importancia particular que reviste la economía marítima para los Estados miembros con zonas económicas exclusivas, así como sobre la necesidad de desarrollar las agrupaciones económicas marítimas y fomentar su contribución al crecimiento y al empleo.

4.9 Por último, el CESE opina que —con objeto de evitar el desfase entre las expectativas y la realidad— tanto la difícil coyuntura actual como las previsiones generalmente desfavorables que suscita la economía europea y mundial deben tenerse muy en cuenta como parte de un enfoque realista del crecimiento azul y la necesidad de conferirle una mayor especificidad.

## 5. Gobernanza y cuestiones relacionadas con el marco regulador

5.1 La Comunicación contiene referencias a políticas existentes e inversiones estratégicas de los Estados miembros y de la UE en la economía azul. No obstante, el CESE opina que estas iniciativas y acciones de los Estados miembros no son adecuadas para los ambiciosos objetivos del crecimiento azul y no ofrecen aún la masa crítica necesaria para su consolidación.

5.2 El CESE considera que se requieren mecanismos eficaces de gobernanza, con objeto de generar la masa crítica necesaria para que el crecimiento azul se convierta en la palanca que impulse el empleo y la iniciativa empresarial en una época de crisis.

5.3 Señala que la creación de estructuras de gobernanza operativas tiene por objeto resolver las dificultades reglamentarias y las trabas administrativas, que también se pusieron de relieve durante el proceso de consulta.

5.4 Habida cuenta de las nuevas formas de explotar los recursos marinos que se crean, es importante que los Estados miembros establezcan sólidos sistemas de regulación y planificación que favorezcan las inversiones a largo plazo, la cohesión transfronteriza y las sinergias derivadas de las colaboraciones centradas en la innovación.

5.5 Especialmente en los sectores emergentes, como la biotecnología marítima, la UE carece de una política coherente, lo cual debe rectificarse sin demora. Asimismo, los esfuerzos europeos son fragmentados y se basan en las prioridades nacionales en lugar de las comunes, lo cual constituye una desventaja competitiva.

5.6 El CESE opina, por tanto, que es de vital importancia solucionar sin tardanza los vacíos normativos y los obstáculos derivados de un marco legal complejo e inestable, que se manifiestan por ejemplo en la incertidumbre jurídica con respecto al periodo posterior a 2020 (energía eólica marina) y los vacíos normativos de la UE en cuanto a determinadas actividades (explotación de los recursos del fondo marino, acuicultura y energía eólica marinas).

5.7 El CESE señala en particular la necesidad de adoptar un enfoque estructurado en cuestiones clave como la ausencia de una ordenación territorial del espacio marino integrada en relación principalmente con la acuicultura y la energía eólica marina flotante, los intrincados procedimientos de autorización y concesión de licencias (energía eólica marina, biotecnología azul), los obstáculos al establecimiento y la financiación de explotaciones agrarias experimentales, así como las tensiones, por ejemplo, entre la navegación marítima y los parques de energías renovables oceánicas (producción de energía mareomotriz, energía mareomotriz (OTEC) y energía undimotriz).

## 6. Dimensión medioambiental

6.1 El CESE pide que se reconozca la Directiva marco sobre la estrategia marina <sup>(9)</sup> como base del desarrollo sostenible, dado que constituye el pilar medioambiental de la PMI, y propone una política coherente basada en la continua protección y conservación del medio marino, así como la prevención de su deterioro.

6.2 El CESE considera conveniente incorporar en la Declaración de Limassol y en los futuros documentos políticos el objetivo de alcanzar o mantener el buen estado medioambiental de las aguas marinas de la UE para 2020 y el principio de cautela, como componentes esenciales de la PMI y del crecimiento azul.

6.3 Las actividades marítimas sostenibles capaces de generar empleo requieren un enfoque coherente a largo plazo con vistas a alcanzar el equilibrio entre el crecimiento económico y los desafíos medioambientales, para lo cual se necesita un apoyo adecuado por parte de las políticas locales, nacionales, internacionales y europeas basadas en los principios del desarrollo sostenible.

6.4 El CESE señala que los recursos marítimos son importantes, pero no inagotables, y llama la atención sobre el riesgo de menoscabar la sostenibilidad del crecimiento azul e incrementar la repercusión en el medio ambiente que supondría el hecho de reproducir los graves errores de sobreexplotación de los recursos e hiperdesarrollo que caracterizaron a las iniciativas de desarrollo anteriores.

6.5 Si bien la Comunicación reconoce ciertos retos medioambientales, parece ignorar que en las últimas décadas los mares y océanos europeos se han deteriorado a causa de la contaminación terrestre, marítima y atmosférica, la acidificación de los océanos, la sobreexplotación de los recursos, las prácticas pesqueras destructivas y el cambio climático. Tanto la degradación de los ecosistemas marinos y costeros como la pérdida de biodiversidad pueden observarse en el mar Báltico, el mar Negro, el Mediterráneo, el noreste del océano Atlántico y el océano Ártico, según las investigaciones más recientes sobre los límites del crecimiento azul (*Limits to Blue Growth*, 2012, [http://www.seas-at-risk.org/news\\_n2.php?page=539](http://www.seas-at-risk.org/news_n2.php?page=539)). Una investigación reciente y pionera del Instituto de Medio Ambiente de Estocolmo (SEI) cuantifica a largo plazo el grave coste de la contaminación marina, que suele ignorarse en la elaboración de las políticas, si no se adoptan las medidas necesarias para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (<http://www.sei-international.org/publications?pid=2064>).

6.6 Las actividades económicas marítimas que entrañan un elevado riesgo para la sostenibilidad se llevan a cabo en las instalaciones de petróleo y gas natural en alta mar, en la acuicultura, en el turismo costero y de cruceros, en la captura y almacenamiento de dióxido de carbono, en la navegación costera y en la extracción marítima de combustibles fósiles, que es incompatible con cualquier concepto de desarrollo sostenible.

6.7 Aún no quedan claros la dimensión y el alcance del impacto ambiental, especialmente en lo que respecta a la energía renovable azul, los recursos minerales marinos, la acuicultura y la biotecnología azul. Asimismo, son insuficientes los datos para explicar las complejas interdependencias que existen entre los océanos y los mares profundos.

6.8 El Comité opina que la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las regiones costeras que propone la Comisión como principal instrumento de gestión del espacio marítimo y los recursos debe combinarse con otros instrumentos políticos (por ejemplo, evaluación estratégica ambiental, designación de áreas protegidas, internalización de los costes ambientales) con arreglo a un enfoque de gestión basado en el ecosistema y en la coexistencia armoniosa de los diferentes usos intensivos y en competencia mutua.

6.9 El Comité recomienda a la Comisión que vigile más de cerca el cumplimiento de las normas medioambientales europeas, así como las normas de salud y de calidad, en particular con los productos de la acuicultura importados de terceros países, a fin de proteger a los consumidores de la UE y a las empresas de este sector de la competencia desleal.

## 7. Observaciones particulares

7.1 El CESE constata que pese a que la Comunicación menciona la importancia de la investigación para la consolidación del crecimiento azul, especialmente en los sectores en crecimiento y emergentes, en términos generales sigue siendo ambigua y se limita principalmente a hacer referencia al futuro programa Horizonte 2020.

7.2 Europa atraviesa un periodo de recortes en el gasto público, lo cual implica que con medios reducidos deben obtenerse los mejores resultados posibles. La consiguiente reducción de la financiación pública para la investigación y la escasa disponibilidad de los fondos de capital-riesgo podrían debilitar el papel vital de las PYME en la economía marítima en cuanto al desarrollo de nuevos productos y tecnologías.

7.3 El CESE subraya que Europa, pese a disponer de una sólida base de conocimiento y estar en primera línea de la investigación en formas nuevas y tradicionales de energía y acuicultura, está rezagada en lo que respecta a efectuar verdaderas innovaciones o comercializaciones en los nuevos sectores emergentes, donde los operadores europeos hasta ahora no pueden competir contra la fuerza innovadora de otros operadores internacionales (como señala el número de patentes en comparación con Asia o los Estados Unidos en desalinización, protección costera, acuicultura de algas y biotecnología azul).

<sup>(9)</sup> DO L 164 de 25.6.2008, p. 19-40.

7.4 El CESE recomienda por tanto dar una respuesta rápida a la carencia de investigación específica y de perfil investigador, que en parte se debe a la amplia gama de ámbitos de investigación y actividades que guardan relación con la biotecnología marítima y al resto de los nuevos sectores.

7.5 Las siguientes medidas pueden contribuir a reducir las deficiencias en la transferencia de conocimientos y tecnología a todos los sectores prioritarios: vinculación entre la investigación científica con la industria y la educación, colaboración entre la industria y las universidades, mejora en la gestión de la propiedad intelectual, inversiones en programas de demostración para justificar la viabilidad comercial y acuerdos a gran escala entre el sector público y la iniciativa privada a fin de crear la masa crítica necesaria para el crecimiento azul.

7.6 El futuro del crecimiento azul en el siglo XXI está estrechamente ligado a la posibilidad que tengan los científicos de desarrollar y participar en programas interdisciplinarios que integren competencias e ideas procedentes de otros ámbitos de investigación. La formación de la próxima generación de científicos debe adoptar enfoques interdisciplinarios y globales para afrontar los complejos y competitivos desafíos tecnológicos que plantea la investigación en materia de organismos marinos y del medio marino.

7.7 El CESE considera que urge la necesidad de dar solución al carácter fragmentario de los datos marinos dispersos entre

cientos de organismos de Europa, por lo que resulta difícil su acceso, uso y recopilación, y pide a la Comisión que trabaje con los Estados miembros para hacer accesible este conocimiento y para determinar los recursos financieros y de otro tipo que se necesitan para crear un entorno favorable al intercambio de información, flujo de datos y buenas prácticas, con el fin de reforzar la investigación y la innovación y contribuir al mismo tiempo a una mejor protección ambiental.

7.8 El nuevo mapa digital de los fondos marinos europeos debe ser interoperable, no debe tener restricciones de uso y debe apoyar la investigación basada en datos sobre el impacto de las actividades humanas y las previsiones oceanográficas, con objeto de que los Estados miembros puedan aprovechar al máximo el potencial de sus programas de observación marina, muestreo y estudios

7.9 Proteger las fronteras marítimas de Europa, así como una vigilancia marítima eficaz <sup>(10)</sup>, supone un reto para los Estados miembros en lo que respecta al éxito del fomento del crecimiento azul. Reforzar el control de las fronteras exteriores de Schengen y establecer un mecanismo de intercambio de información permitirá a las autoridades de vigilancia de las fronteras de los Estados miembros reducir la pérdida de vidas humanas en el mar y luchar contra el fenómeno de la inmigración ilegal en la UE, así como de la piratería en el mar <sup>(11)</sup>.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> DO C 44 de 11.2.11, pp. 173–177.

<sup>(11)</sup> DO C 76 de 14.3.2013, p. 15.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre equipos marinos y por la que se deroga la Directiva 96/98/CE**

[COM(2012) 772 final — 2012/0358 (COD)]

(2013/C 161/18)

Ponente: **Anna BREDIMA**

El 15 de enero de 2013, de conformidad con los artículos 100, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre equipos marinos y por la que se deroga la Directiva 96/98/CE*

COM(2012) 772 final — 2012/0358 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de febrero de 2013.

En su 488° pleno de los días 20 y 21 de marzo de 2013 (sesión del 20 de marzo de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 113 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de una nueva Directiva sobre equipos marinos (DEM) y respalda sus objetivos generales. La propuesta asegura la aplicación armonizada de las normas de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre estos equipos y garantiza el funcionamiento adecuado del mercado interior de equipos marinos, reforzando así la seguridad marítima y la prevención de la contaminación.

1.2 El CESE respalda plenamente el planteamiento de la Directiva, que a) requiere que los equipos marinos instalados en los buques con pabellón de la UE estén en conformidad con las normas establecidas en los instrumentos de la OMI; b) incorpora en su ámbito de aplicación cualquier otro equipo que pueda incluirse en el ámbito de las disposiciones de la legislación de la UE; c) establece el reconocimiento mutuo de los equipos conformes y la aceptación de los equipos equivalentes; d) garantiza la libre circulación de los equipos marinos dentro de la UE y la eliminación de las barreras técnicas al comercio en el mercado interior; y e) introduce un mecanismo que simplifica y aclara la transposición de las enmiendas a las normas de la OMI al marco jurídico europeo y nacional.

1.3 El CESE considera que la OMI desarrolla normas y procedimientos de ensayo para los equipos marinos con mucha antelación a su instalación obligatoria en los buques. La acción colectiva de los Estados miembros en el proceso de la OMI garantizará el cumplimiento de los objetivos de la Directiva, sin necesidad de recurrir a normas provisionales unilaterales de la UE para los equipos que eventualmente puedan no conformarse a las normas de la OMI y tengan que ser sustituidos o «tolerados» de forma excepcional. La persistencia de normas regionales basadas en aplicaciones divergentes de las normas de la OMI puede afectar a la competitividad de la flota de la UE y reducir los niveles de seguridad y protección medioambiental.

1.4 El CESE cree necesaria una mayor claridad respecto al ámbito y la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva en relación con los requisitos sobre reconocimiento mutuo y aceptación de equipos que figuran en el Reglamento 613/91/CEE relativo al cambio de registro de buques dentro de la Comunidad, en el Reglamento sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y en el Acuerdo de 2004 sobre el reconocimiento mutuo de certificados de conformidad para equipos marinos entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea.

## 2. La propuesta de la Comisión

2.1 La Comisión Europea ha identificado cuatro ámbitos en los que la Directiva 96/98/CE sobre equipos marinos no cumple plenamente sus objetivos. Entre las partes interesadas afectadas figuran los fabricantes europeos de equipos marinos, incluidas las pymes, así como los astilleros, los pasajeros y tripulantes de buques y las administraciones públicas. La Comisión presenta propuestas específicas para rectificar sus deficiencias y derogarla. Los beneficios de la nueva Directiva propuesta serán de dos tipos: mejorará significativamente la aplicación de las normas de la OMI en la UE, reducirá los riesgos para la seguridad y facilitará el buen funcionamiento del mercado interior de equipos marinos acortando y simplificando los procedimientos para transponer las enmiendas a dichas normas; al mismo tiempo, la Directiva simplificará el marco regulador e impulsará la industria de equipos marinos de la UE.

## 3. Observaciones generales

3.1 La industria de equipos marinos es una industria puntera con alto valor añadido y un sector netamente exportador con elevados niveles de inversión en I+D, que engloba entre 5 000 y 6 000 empresas y 300 000 empleos. La Directiva propuesta mejorará la seguridad de los buques y las tripulaciones de la UE e impulsará la industria de equipos marinos creando empleos y fomentando el crecimiento.

3.2 Equipo marino es cualquier equipo instalado a bordo de un buque durante su proceso de construcción o colocado en el buque posteriormente. El concepto abarca también las actividades en alta mar e incluye una amplia gama de productos, desde equipos de navegación y manipulación de carga a equipos de lucha contra incendios y equipos salvavidas, así como equipos especializados con fines medioambientales, por ejemplo equipos de gestión del agua de lastre o columnas de relleno para emisiones de óxidos de azufre. El valor de los equipos marinos constituye entre el 40 y el 80 % del valor de un buque nuevo. La propuesta reducirá los costes de las empresas y reforzará la competitividad de la industria de la UE.

3.3 El CESE se remite a su dictamen sobre la propuesta de Directiva 96/98/CE <sup>(1)</sup> sobre equipos marinos, en el que respaldaba enérgicamente los mismos objetivos subyacentes a la propuesta que ahora nos ocupa.

3.4 El CESE suscribe plenamente el planteamiento de la Directiva propuesta y respalda sus objetivos, que reforzarán el régimen normativo vigente y, lo que es más importante, facilitarán la transposición a la legislación de la UE en los plazos debidos de las enmiendas a las normas de la OMI.

3.5 El CESE valora positivamente la prioridad que se da a las normativas internacionales sobre la seguridad marítima, que es coherente con el carácter global de la navegación. Las disposiciones que capacitan a la Comisión para adoptar actos de ejecución destinados a actualizar la legislación de la UE y adoptar criterios y procedimientos comunes para la aplicación de estos requisitos y normas y publicar la información relevante reforzarán los objetivos de la Directiva.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 Artículo 2 – Definiciones

El CESE aprueba la inclusión en la lista de convenios internacionales del Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques (2004), que se espera entre en vigor en un futuro próximo. Asimismo sugiere suprimir de la lista el Convenio internacional sobre líneas de carga (1966), porque no incluye disposiciones sobre equipos.

##### 4.2 Artículo 3 – Ámbito de aplicación

4.2.1 Por razones de claridad jurídica sería apropiado aclarar explícitamente que la Directiva no se aplicará a los equipos que en la fecha de entrada en vigor de la Directiva hayan sido ya instalados a bordo de un buque.

4.2.2 El CESE entiende que la muy útil disposición del apartado 2, en el sentido de que los equipos marinos solo estarán sujetos a la nueva Directiva, se refiere a los aspectos de conformidad. Debería aclararse si esta nítida afirmación se refiere también a los aspectos de reconocimiento mutuo y aceptación de equipos que figuran en el Reglamento 613/91/CEE relativo al

cambio de registro de buques dentro de la Comunidad y en el Reglamento 391/2009/CE sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques.

##### 4.3 Artículo 4 – Requisitos de los equipos marinos

La disposición que establece la aplicación automática de los convenios de la OMI y otros instrumentos en su versión más reciente no requiere ya enmiendas a la Directiva ni la inclusión de listas de equipos como las que actualmente figuran en los anexos I y II.

##### 4.4 Artículo 5 – Aplicación

Para evitar cualquier interpretación errónea de la expresión «instrumentos internacionales aplicables a los equipos ya embarcados» debería aclararse que se refiere a los requisitos vigentes en el momento de su instalación, a no ser que los requisitos adoptados posteriormente por la OMI se apliquen a los equipos ya embarcados.

##### 4.5 Artículo 6 – Funcionamiento del mercado interior

Este artículo sienta las bases para la libre circulación de equipos marinos en la UE, con arreglo al concepto de reconocimiento mutuo entre Estados miembros de los equipos conformes con los requisitos establecidos en la Directiva. El artículo se refiere también a la instalación de equipos marinos a bordo de un buque de la UE, supuestamente también fuera de la UE. Sin embargo, este concepto puede debilitarse por la aplicación de los artículos 7.2 (sobre la sustitución de los equipos no equivalentes), 32.6 (que da derecho a los Estados receptores a repetir los ensayos de los equipos innovadores) y 34.4 (que abre la posibilidad de no aceptar los equipos equivalentes sustituidos fuera de la UE).

##### 4.6 Artículo 7 – Transferencia de un buque al registro de un Estado miembro

En el apartado 2 se estipula que si la administración citada considera que el equipo no es equivalente, tendrá que ser sustituido. El CESE se pregunta si en tales casos, teniendo en cuenta la normativa de la OMI sobre la aceptación mutua de los certificados, sería razonable que los Estados receptores siguieran el procedimiento establecido en el artículo 5 del Reglamento 613/1991 (que establece que en caso de transferencia de paellón entre Estados miembros es obligatoria una notificación previa a la Comisión).

##### 4.7 Artículo 8 – Normas de los equipos marinos

El CESE se pregunta si la UE, y no sus Estados miembros, debería instar a la OMI a elaborar normas internacionales. En cualquier caso, la OMI desarrolla normas y procedimientos de ensayo para los equipos marinos con mucha antelación a su instalación obligatoria en los buques. La acción colectiva de los Estados miembros en el proceso de la OMI garantizará el cumplimiento de los objetivos de la Directiva, sin necesidad de recurrir a normas provisionales unilaterales de la UE para los equipos que eventualmente puedan no conformarse a las normas de la OMI y tengan que ser sustituidos o «tolerados» de forma excepcional.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre la *Propuesta de Directiva del Consejo sobre equipos marinos*, DO C 97, 1.4.1996, p. 22; dictamen del CESE sobre *Transferencia de buques de carga y de pasaje entre registros*, DO C 80, 30.3.2004, pp. 88-91.



#### 4.8 Artículos 9 a 11 – *La marca de la rueda de timón*

Los equipos marinos aprobados instalados a bordo de un buque podrán circular libremente en todos los Estados miembros porque llevarán una marca de la UE –la marca de la rueda de timón– que demuestre su conformidad con los requisitos de la OMI y de la DEM. El CESE apoya la posibilidad de que la marca de la rueda de timón pueda ir acompañada o ser sustituida por etiquetas electrónicas que faciliten la inspección de los buques que atraquen en puertos de la UE y contribuyan a luchar contra las falsificaciones.

#### 4.9 Artículo 26 – *Coordinación de los organismos notificados*

El CESE respalda la propuesta de que los «organismos notificados» establezcan un grupo cooperativo a imagen de la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación, cuyas organizaciones reconocidas de la UE desempeñan también la función de organismos notificados.

Bruselas, 20 de marzo de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---



<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2013/C 161/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al programa general de Medio Ambiente de la Unión hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta» [COM(2012) 710 <i>final</i> — 2012/0337 (COD)] .....	77
2013/C 161/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea» [COM(2012) 446 <i>final</i> ] .....	82
2013/C 161/17	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 «Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible» [COM(2012) 494 <i>final</i> ] .....	87
2013/C 161/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre equipos marinos y por la que se deroga la Directiva 96/98/CE [COM(2012) 772 <i>final</i> — 2012/0358 (COD)] .....	93



## Precio de suscripción 2013 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 420 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	910 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de internet:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](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>**

