

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 318



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

52° año
23 de diciembre de 2009

Número de información

Sumario

Página

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009

2009/C 318/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo utilizar la flexibilidad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia sueca)	1
2009/C 318/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación macrorregional — Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» (Dictamen exploratorio)	6
2009/C 318/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial» (Dictamen exploratorio)	10
2009/C 318/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Relación entre igualdad de género, crecimiento económico y tasa de empleo» (Dictamen exploratorio)	15
2009/C 318/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Distintos tipos de empresa» (Dictamen de iniciativa)	22
2009/C 318/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Alimentos de comercio justo: ¿autorregulación o legislación?» (Dictamen de iniciativa)	29

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2009/C 318/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dimensión septentrional de las regiones desfavorecidas» (Dictamen de iniciativa)	35
2009/C 318/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejora de las políticas y programas sobre eficiencia energética por parte de los usuarios finales» (Dictamen de iniciativa)	39
2009/C 318/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las repercusiones de la crisis mundial en los principales sectores industriales y de servicios en Europa» (Dictamen de iniciativa)	43
2009/C 318/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable» (Dictamen de iniciativa)	52
2009/C 318/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Informe De Larosière» (Dictamen de iniciativa)	57
2009/C 318/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de la política agrícola común después de 2013» (Dictamen adicional)	66

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009

2009/C 318/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)» COM(2008) 329 <i>final</i>	69
2009/C 318/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Medicamentos seguros, innovadores y accesibles: una visión renovada para el sector farmacéutico» COM(2008) 666 <i>final</i>	74
2009/C 318/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social (instrumento de microfinanciación Progress)» COM(2009) 333 <i>final</i> — 2009/0096 (COD)	80



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

456º PLENO DE LOS DÍAS 30 DE SEPTIEMBRE Y 1 DE OCTUBRE DE 2009

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo utilizar la flexiguridad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia sueca)

(2009/C 318/01)

Ponente: **Valerio SALVATORE**Coponente: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Mediante carta fechada el 18 de diciembre de 2008, Cecilia MALMSTRÖM, Viceprimera Ministra adjunta, responsable de Asuntos Europeos, en nombre de la futura Presidencia sueca del Consejo, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Cómo utilizar la flexiguridad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2009 (ponente: Valerio SALVATORE; coponente: Enrique CALVET CHAMBÓN).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor, ninguno en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Comisión ha definido la «flexiguridad» como una «estrategia integrada destinada a mejorar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo». En el presente dictamen el CESE destaca determinados aspectos del concepto de flexiguridad que considera –en esta época de crisis– especialmente importantes para mantener el mayor índice posible de empleo y dar a los desempleados todas las oportunidades posibles para encontrar lo antes posible un nuevo empleo. Empresarios y trabajadores deben trabajar juntos en el marco del diálogo social para garantizar el mantenimiento del mayor número posible de trabajadores en el mercado laboral.

1.2 En estos tiempos de crisis profunda y de aumento del desempleo, la flexiguridad no debe en modo alguno entenderse como una serie de medidas destinadas a facilitar el despido de los trabajadores activos en la actualidad o a socavar la protección social en general y, de manera más específica, la de los

desempleados. El CESE considera que las medidas para fomentar la vertiente de la seguridad (en su sentido más amplio) de la flexiguridad constituyen ahora mismo la prioridad principal.

1.3 El CESE ha destacado la importancia de la flexiguridad interna en dictámenes previos. La crisis subraya la importancia de las medidas internas de flexiguridad para permitir a las empresas adaptarse a la considerable disminución de pedidos sin verse forzadas a despedir a empleados. Las empresas con un sistema de anualización del cómputo del tiempo de trabajo (cuentas de tiempo de trabajo) acordado por los interlocutores sociales están en mejores condiciones para reaccionar rápidamente ante la nueva situación del mercado originada por la crisis que las empresas que carecen de este tipo de instrumentos. Una de las lecciones claras que se pueden extraer de la crisis es que los interlocutores sociales deben promover las cuentas de tiempo de trabajo y las disposiciones sobre el horario flexible. El CESE considera necesario hacer estos instrumentos tan atractivos como sea posible para las empresas y los empleados.

1.4 La flexiguridad sólo funcionará si los trabajadores poseen una buena formación. Existe una relación estrecha entre las nuevas competencias y la creación de nuevos puestos de trabajo. A las empresas les interesa invertir en la formación continua de su personal. Los trabajadores tienen la responsabilidad de seguir formándose. Se espera que la Estrategia «Lisboa 2010 plus» ofrezca soluciones a estos problemas.

1.5 La crisis subraya la importancia del diálogo social. Los últimos meses han demostrado cómo los interlocutores sociales comprometidos pueden encontrar conjuntamente soluciones para los problemas más apremiantes. El CESE propone a la Presidencia sueca de la UE y a la Comisión Europea que establezcan una plataforma basada en Internet para fomentar el intercambio de experiencias sobre este tipo de iniciativas de los interlocutores sociales, respetando las diversas situaciones nacionales, regionales y locales.

1.6 A nivel europeo los interlocutores sociales están negociando actualmente un acuerdo marco autónomo sobre mercados laborales inclusivos. El CESE cree que un futuro acuerdo puede aportar un real valor añadido para ayudar a las personas más vulnerables que han perdido su trabajo a causa de la crisis a encontrar de nuevo un empleo. El CESE también alberga grandes expectativas sobre la supervisión y evaluación conjuntas de la aplicación de la flexiguridad, a la que los interlocutores sociales europeos se han comprometido en su programa de trabajo para 2009-2010.

1.7 La gran rapidez y profundidad de la recesión económica hacen que muchos empresarios piensen de nuevo en los años de auge, cuando se dieron cuenta de lo difícil que era encontrar un número adecuado de personal suficientemente cualificado. Puesto que ahora tienen la vista puesta en el futuro y vislumbran la recuperación económica que se producirá con toda seguridad, no están suprimiendo de forma temeraria demasiados puestos de trabajo con la única intención de ahorrar costes a corto plazo. Sin embargo, ninguna empresa puede ignorar las reglas económicas básicas. En definitiva, cada empresa está, sobre todo, interesada en asegurar su supervivencia. Para los trabajadores afectados es de vital importancia obtener un nuevo empleo tan rápidamente como sea posible. El CESE subraya la necesidad de prestarles ayuda rápida y de alta calidad. Los Estados miembros deberían seriamente considerar la posibilidad de aumentar la cantidad y calidad de su personal en las agencias de colocación para ayudar a los trabajadores a volver lo antes posible al mercado de trabajo.

1.8 Habida cuenta de las particularidades nacionales y regionales, así como de las diferencias entre sectores industriales, la Unión debería, de acuerdo con los deseos expresados por el Comité, proseguir sus trabajos desde una perspectiva europea en la que se respete el principio de subsidiariedad. Sólo de este modo se creará el marco europeo necesario para garantizar el refuerzo de un modelo social europeo que se halla en plena evolución para pasar de un modelo teórico a una realidad

ineludible ⁽¹⁾. Es necesario prever un proceso post-Lisboa (Lisboa 2010 plus) a fin de dar respuesta a los objetivos no alcanzados y a los que van a plantearse durante la crisis, cuya travesía podría resultar larga y dolorosa. La flexiguridad tendrá, sin duda, un papel importante en este contexto. El Comité considera que deben equilibrarse las dimensiones de la flexiguridad.

1.9 El CESE subraya que las reformas de los mercados de trabajo en los Estados miembros deben evitar que siga aumentando el número de puestos de trabajo precarios que se caracterizan por un exceso de flexibilidad en detrimento de la seguridad, y que no ha dejado de aumentar durante los últimos años. El CESE comparte la preocupación manifestada por el Comité de las Regiones en su Dictamen de 7 de febrero de 2008 ⁽²⁾. El predominio de la flexibilidad externa pueda «justificar también una desregulación amplia de las condiciones laborales normales que condujese al aumento de los contratos laborales precarios».

2. Contexto

2.1 La Presidencia sueca ha invitado al CESE a expresar su opinión acerca del tema de la «flexiguridad» sobre el que ya se ha pronunciado ⁽³⁾, pero que ahora se presenta en un contexto nuevo. La urgencia de reexaminar esta cuestión desde la perspectiva de la crisis financiera se vio confirmado en una audiencia organizada por la Presidencia sueca el 7 de julio de 2009 en Estocolmo.

2.2 El concepto de la flexiguridad sigue planteamientos diferentes. La Comisión Europea la ha definido en su Comunicación (COM(2007) 359 final) como una «estrategia integrada destinada a mejorar simultáneamente la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo» ⁽⁴⁾. Puesto que fue ésta la definición que también sirvió para las conclusiones de la cumbre extraordinaria de Praga del 7 de mayo de 2009, el presente dictamen se basa igualmente en esta interpretación común.

⁽¹⁾ DO C 309 de 16.12.2006, p. 119; Dictamen de iniciativa del CESE «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo».

⁽²⁾ DO C 105 de 25.4.2008, p. 16 (véase pt. 22).

⁽³⁾ DO C 256 de 27.10.2007, p. 108.

DO C 211 de 19.8.2008, p. 48; Dictamen del CESE sobre la Comunicación «Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad».

⁽⁴⁾ Es útil recordar el enunciado exacto de la Comunicación de la Comisión Europea en la que se elaboran los cuatro principios de la flexiguridad: Por un lado, la «flexibilidad hace referencia a los avances logrados («transiciones») en el curso de la propia vida: del colegio al trabajo, de un empleo a otro, del desempleo o la inactividad al trabajo y del trabajo a la jubilación. No se limita a la mayor libertad de las empresas para contratar o despedir y no implica que los contratos por tiempo indefinido hayan quedado obsoletos. Alude a la progresión de los trabajadores hacia mejores empleos, a la «movilidad ascendente» y al desarrollo óptimo del talento. Asimismo, la flexibilidad es característica de una organización del trabajo flexible, capaz de responder rápida y eficazmente a nuevas necesidades y de dominar las capacidades necesarias para aumentar la producción, y es la que facilita la conciliación del trabajo y las responsabilidades privadas. Por seguridad, por otro lado, no sólo se alude a la seguridad de conservar el propio puesto de trabajo; También se trata de ofrecer unas prestaciones de desempleo adecuadas para facilitar las transiciones e incluye, por último, oportunidades de formación para todos los trabajadores, especialmente los poco cualificados y los de más edad.»

2.3 El CESE hace hincapié en que las políticas del mercado de trabajo son responsabilidad de los Estados miembros, de conformidad con el principio de subsidiariedad. El intento de armonizar la legislación laboral iría en contra de este último principio y sería inoportuno, ya que iría en detrimento de tradiciones y estructuras geográficas que han demostrado su pertinencia y solidez. Además, habrá que tener en cuenta que las economías de los Estados miembros no han alcanzado todas el mismo grado de desarrollo. Ello se refleja en sus sistemas sociales respectivos. En este ámbito, a juicio del CESE, los retos de la UE deberían ser:

— promover la cooperación entre los Estados miembros por medio de la estrategia europea para el empleo que se integró al mecanismo de dirección de la Estrategia de Lisboa desde 2005. Según la «directriz» 21 de la política de empleo, los Estados miembros deberán ponerse de acuerdo para fomentar la seguridad en el empleo y la flexibilidad de manera equilibrada. La UE debe servir de catalizador para que los Estados miembros cumplan sus compromisos y, simultáneamente, den a conocer e intercambien sus mejores prácticas en el marco de la política europea del empleo.

3. Un nuevo dato

3.1 La crisis

3.1.1 Los efectos de la mayor crisis económica de la historia de la Comunidad son bastante evidentes a corto plazo: el endeudamiento público de los Estados miembros de la UE aumenta a una velocidad sin precedentes. Aunque los bancos centrales de todo el mundo hayan inundado los mercados de liquidez, el sistema bancario sigue sin funcionar como en épocas normales. En particular, las pequeñas y medianas empresas (PYME), así como los trabajadores autónomos, tienen enormes dificultades para acceder a nuevos créditos. Los efectos nefastos del desempleo para la sociedad y el mercado interior no tardarán en dejarse sentir. Al mismo tiempo, no es frecuente ni fácil que se creen nuevos empleos.

3.1.2 El CESE considera que es indispensable adaptar, a corto plazo, el modelo de la flexiguridad a la luz de la grave situación socioeconómica actual, aunque su último dictamen sobre este tema sólo data de la primavera de 2008. El Comité celebra la solicitud de la Presidencia sueca para que se examine cómo utilizar la flexiguridad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial. El desarrollo mundial hace referencia a la crisis financiera y sus trágicas consecuencias sobre la economía real y el empleo. Esta crisis ha resultado la crisis económica más grave de los últimos ochenta años. Sus efectos marcarán muy probablemente todo el siglo XXI. Reviste una gravedad aún mayor si se tiene en cuenta que va acompañada de otras dos crisis que constituyen desafíos enormes a escala mundial: la crisis climática y la crisis demográfica.

3.1.3 La crisis modifica el entorno socioeconómico en el que pueden plantearse las reformas del mercado de trabajo. Ello es evidente independientemente de la opinión que se tenga sobre la oportunidad, la viabilidad -o incluso la necesidad o la imposibilidad- de introducir reformas estructurales de estas características en tiempos de crisis. No obstante, el CESE insiste en

subrayar que la inclusión y la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo deben ser prioridades absolutas.

3.1.4 No obstante, el Comité se propone sacar conclusiones de sus observaciones con el fin de poder formular propuestas concretas y positivas respecto de los parámetros que constituyen la flexiguridad (es decir, la flexibilidad y la seguridad). El Comité quiere destacar que una gestión equilibrada de las medidas de flexibilidad y de seguridad es indispensable para evitar conflictos sociales como los que ya se han producido en Europa.

3.2 La flexibilidad interna y externa

3.2.1 La flexibilidad interna debe ser el resultado del diálogo social entre los gestores y los trabajadores o sus representantes, los interlocutores sociales, en el nivel de la empresa o el sector en cuestión. Evita la pérdida de puestos de trabajo y, por tanto, en períodos difíciles puede constituir un importante elemento estabilizador para la cohesión social en Europa. El buen entendimiento entre empresarios y trabajadores es necesaria para que se garantice un compromiso de las empresas en materia de responsabilidad social y el mantenimiento de los trabajadores en el mercado laboral, reforzando así el empleo. Para apoyar estas medidas es fundamental el papel de los gobiernos, pero su intervención no debería poner en peligro su capacidad para facilitar prestaciones sociales fundamentales, como la seguridad (por lo que respecta tanto a los productos alimentarios como al tráfico aéreo, la universalidad de los servicios de interés general o la que ofrece la policía) y la educación, de ahora en adelante desde el enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

3.2.2 Toda reforma social debe situarse en su contexto socioeconómico y político. Sin embargo, en períodos de crisis la flexiguridad plantea interrogantes difíciles puesto que los sacrificios que se piden a cambio de una hipotética empleabilidad no ofrecen garantías. Es necesario, por tanto, ser plenamente conscientes de que la flexiguridad sólo será útil si se traduce en la comprensión mutua de los interlocutores sociales y no solamente de uno de ellos. En este orden de cosas, ello obliga a examinar muy seriamente la seguridad y el equilibrio entre seguridad y flexibilidad. Ahora bien, el Comité considera que la Comisión Europea debería centrar su análisis en mayor medida en las posibilidades de la flexibilidad interna que puede ser una herramienta eficaz en la flexiguridad para luchar contra el desempleo ⁽¹⁾.

3.2.3 El Comité considera que deben equilibrarse las dimensiones de la flexiguridad y que no debe aplicarse en detrimento de la seguridad. Ahora bien, ¿cómo pueden los Estados garantizar este equilibrio en tiempos de crisis? El Comité propone que las reformas basadas en el modelo de la flexiguridad se examinen cuidadosamente en esta época de crisis a fin de que no tengan repercusiones sociales y políticas no deseadas. Estas precauciones deben extremarse en el caso de la flexiguridad denominada «externa».

⁽¹⁾ DO C 105 de 25.4.2008, p. 16. El Comité de las Regiones ha expresado sus dudas, ya antes de la crisis financiera, sobre el predominio de la flexibilidad externa en el planteamiento de la Comisión. El Comité de las Regiones «sugiere que expresiones [del texto de la Comisión], como «disposiciones contractuales flexibles y fiables» son motivo de preocupación, ya que podrían justificar también una desregulación amplia de las condiciones laborales normales que condujese al aumento de los contratos laborales precarios».

3.2.4 De acuerdo con lo que acaba de señalarse, las medidas de flexiguridad deben ser creíbles desde todos los ángulos y, en particular, por lo que se refiere al aspecto presupuestario. Esto implicará, probablemente, reorientar las prioridades del gasto presupuestario de los Estados miembros y, quizá, un refuerzo de las ayudas comunitarias. Ya que no puede haber flexiguridad sin seguridad.

3.2.5 Contrariamente al uso prudente de las diversas formas de flexibilidad interna, sería aventurado en la situación actual forzar reformas del mercado de trabajo que tuvieran como objetivo promover una mayor flexibilidad externa. Hasta ahora las reflexiones de la Comisión Europea han hecho hincapié en esta dimensión de la flexiguridad. Muchos convenios colectivos en Europa recogen disposiciones para organizar la flexibilidad en la empresa. Puede tomar la forma, entre otras cosas, de una organización del tiempo de trabajo con períodos de formación.

3.3 El diálogo social

3.3.1 El CESE reitera su petición de que los interlocutores sociales sean los protagonistas de un foro que permita la confrontación permanente de ideas sobre las reformas a fin de que los dos polos, empresarios y trabajadores, puedan velar por mantener un equilibrio permanente y dinámico entre flexibilidad y seguridad. Este planteamiento es importante e interesante para el futuro del empleo en Europa. Esta es precisamente la razón por la que la sociedad civil debe participar también en el debate. Cualquier política de empleo, cualquier reforma del mercado de trabajo tiene un impacto importante en la sociedad. Ahora bien, estas reformas no deben desvincularse de las perspectivas económicas, sociales y sostenibles de la sociedad.

3.3.2 La flexiguridad es un instrumento importante para atenuar los efectos de la crisis financiera y de la economía real sobre el trabajo y el empleo. No obstante, no hay que abusar del mismo facilitando los despidos en los países que tienen una legislación laboral que garantiza un determinado nivel de seguridad frente a prácticas que se denominan en inglés «hire and fire» (contrata y despide). El Comité celebra que la Comisión Europea haya afirmado claramente que la flexiguridad no puede convertirse en ningún caso en un derecho al despido.

3.3.3 El Comité quisiera destacar que cualquier reforma de la legislación laboral debe hacerse con la participación de los interlocutores sociales, porque, de lo contrario, está abocada al fracaso. El diálogo social actúa como garante de la democracia participativa, moderna y social. La adaptación de la legislación laboral debe ser el resultado de una negociación entre los interlocutores sociales. Además, el diálogo social permite adoptar diversas formas de flexibilidad interna, que brindan un alto grado de flexibilidad a las empresas, independientemente de la tendencia al aumento o a la disminución de su actividad.

3.3.4 El CESE se congratula de los esfuerzos y trabajos conjuntos realizados por los interlocutores sociales europeos en materia de flexiguridad. El CESE valora positivamente que los interlocutores sociales europeos hayan inscrito en su programa de trabajo 2009-2010 el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la flexiguridad. El CESE está a la espera del in-

forme de esta evaluación y cuenta con que la evaluación común puede tener un gran impacto en la concepción de las distintas aplicaciones de la flexiguridad en cada uno de los Estados miembros.

3.4 Objetivos europeos a corto y medio plazo

3.4.1 A corto plazo, el análisis y las posibilidades de aplicación de la flexiguridad, teniendo en cuenta siempre la condición previa de que se establezca un diálogo social a todos los niveles, las dificultades financieras y el papel de los gobiernos, deben centrarse en el objetivo de preservar un máximo de empleos con el mayor valor añadido posible y reforzar la protección social general de todos los trabajadores, cualquiera que sea su situación en el mercado laboral.

3.4.2 El CESE recuerda las conclusiones del informe del Consejo de los días 8 y 9 de junio sobre la flexiguridad en tiempos de crisis. Es fundamental que los parados se reincorporen al empleo lo más rápidamente posible. El CESE destaca la necesidad de proporcionarles una ayuda, un apoyo y una orientación eficaces de manera rápida. Debe instarse a los Estados miembros a que utilicen de mejor manera los fondos europeos existentes y deben comprometerse sin ambages a mejorar la calidad de todos los instrumentos de promoción del empleo, como las agencias para el empleo de calidad, a fin de reforzar su actividad y eficiencia.

3.4.3 El CESE comparte la opinión de la Comisión según la cual los acuerdos relativos a las ayudas al paro técnico pueden constituir un instrumento eficaz a corto plazo para preservar el empleo, evitar el paro y mantener el poder adquisitivo. Tres son los efectos que produce este mecanismo: el mantenimiento de los conocimientos técnicos y las competencias del trabajador para la empresa, la no exclusión del trabajador del mundo laboral y la estabilidad de la economía nacional, que evita un paro masivo. La crisis ha demostrado la necesidad de promover la anualización del cómputo del tiempo de trabajo («working time accounts») y la gestión flexible del tiempo de trabajo. Las empresas que disponen de este sistema son mucho más capaces de reaccionar rápidamente ante las nuevas situaciones del mercado y de adaptarse a caídas súbitas de la demanda. El CESE pide a los Estados miembros y a la UE que hagan este instrumento lo más atractivo posible para los trabajadores y las empresas.

3.4.4 El CESE anima a los interlocutores sociales, de todos los niveles, incluidos los niveles microeconómicos, a que centren el diálogo social –y los compromisos que deberán asumir todos los socios en estos momentos de crisis profunda– en el mantenimiento y la creación de empleos preservando el poder adquisitivo global de los trabajadores. Los gobiernos deben encontrar los medios para desempeñar un papel de catalizadores y favorecer, o incluso recompensar, este tipo de acuerdos. El CESE propone a la Presidencia sueca y a la Comisión Europea que establezcan una plataforma Web que sirva para multiplicar los intercambios de información y de experiencias sobre iniciativas de los interlocutores sociales a nivel práctico, al tiempo que se respeta la diversidad de las situaciones a nivel nacional, regional y local.

3.4.5 El CESE considera que las cuatro dimensiones de la flexiguridad y sus principios, tal y como los ha definido la Comisión Europea, podrían efectivamente contribuir a reducir el desempleo en Europa. Sin embargo, es indispensable velar por que se creen empleos de calidad. A este respecto, una verdadera protección social desempeña un papel muy importante. Es fundamental para la cohesión social en la UE. En este contexto, el CESE subraya que las reformas de los mercados de trabajo en los Estados miembros deben evitar que siga aumentando el número de puestos de trabajo precarios que se caracterizan por un exceso de flexibilidad en detrimento de la seguridad, y que no ha dejado de crecer durante los últimos años. La Comisión debería hacer y divulgar un balance periódico de la aplicación de los principios de flexiguridad en los textos legislativos y reglamentarios relativos al mercado laboral. El CESE opina que los principios de la flexiguridad deberán integrarse en mayor medida en la agenda post-Lisboa. Además, el CESE sugiere que los trabajos de los interlocutores sociales europeos se coordinen con esta agenda.

3.5 *Un nuevo debate europeo*

3.5.1 El CESE considera conveniente que la Presidencia sueca estable un debate sobre los aspectos de la flexiguridad que podrían, siguiendo el ejemplo de varios Estados miembros que ya la practican, contribuir a que la Unión atraviese esta crisis financiera y económica mundial salvaguardando un máximo de empleos con objeto de no poner en peligro su cohesión social. A la UE le interesa, sobre todo, no perder las cualificaciones de sus trabajadores, que le serán necesarias después de la crisis. Esta afirmación es tanto más verdadera cuanto que la evolución demográfica reducirá de manera considerable el potencial de mano de obra cualificada en la mayor parte de los países europeos.

3.5.2 El despido de personal cualificado en tiempo de crisis constituye un riesgo por lo que respecta a las futuras perspectivas de reactivación. Se corre el riesgo de agravar la falta de conocimientos técnicos. Y lo que es aún peor, parece que muchas empresas europeas están reduciendo sus empleos de aprendices o los puestos de trabajo destinados a los jóvenes licenciados. Al hacer esto, están poniendo en peligro su futuro. Además, la propia flexiguridad sólo puede funcionar si los trabajadores disponen de una buena formación. Por consiguiente, dejar de formar a los trabajadores iría en contra de este instrumento de reforma. Hay un vínculo estrecho entre las nuevas competencias y la creación de nuevos empleos. La estrategia «Lisboa 2010 plus» deberá dar respuesta a estos problemas. Se espera que las empresas inviertan en la formación continua de sus trabajadores. Al mismo tiempo, es evidente que también es responsabilidad de cada trabajador seguir formándose.

3.5.3 El aprendizaje a lo largo de toda la vida en el marco de la flexiguridad debe inscribirse en la lógica de un desarrollo sostenible de las sociedades de la Unión Europea y servir de ejemplo en el resto del mundo. La formación de los trabajadores debe orientarse hacia los objetivos europeos de crear más empleos de calidad y esforzarse por desarrollar una economía sostenible.

3.5.4 La flexiguridad se basa fundamentalmente en una mejor empleabilidad. Ésta está condicionada por la excelencia de los sistemas de educación y la eficacia de las prácticas de formación continua. Mientras los Estados miembros hagan declaraciones en favor del aprendizaje a lo largo de toda la vida sin reformar sus sistemas educativos, sin conceder más importancia a la educación preescolar, sin asignar más recursos a la enseñanza y, finalmente, sin fomentar ni facilitar mediante incentivos fiscales la formación profesional y continua en el marco del empleo, no podrá cumplirse una condición importante de la flexiguridad. El Comité pide a los gobiernos nacionales que hagan de todas estas cuestiones relativas a la educación una prioridad absoluta. El Comité se declara partidario de una acción común de los Estados miembros a favor de la promoción del sector educativo y de la formación en Europa.

3.6 *La flexiguridad en la perspectiva del Tratado de Lisboa*

3.6.1 El Tratado de Lisboa, que el Comité respalda y espera que sea adoptado por los 27 Estados miembros de la UE, califica al mercado interior de economía social. El artículo 2 del Tratado de la UE cita una «economía social de mercado» entre los objetivos de la Comunidad. Se trata de una novedad importante. Esta nueva orientación, que concede mucha más importancia a una interpretación social del Derecho comunitario, no dejará de tener efectos en la futura legislación europea y, en particular, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

3.6.2 Es cierto que algunas evoluciones políticas en una minoría de países europeos suscitan inquietudes por las probabilidades de éxito de la adopción definitiva del Tratado. Sin embargo, el Comité mantiene su posición optimista, puesto que no hay alternativa, no existe un «plan B». Sobre todo en tiempos de crisis, es necesario que las instituciones puedan trabajar con métodos de funcionamiento más apropiados que los que permite el Tratado de Niza en una Unión de 27 países. Por lo tanto, el Comité estima necesario que las instituciones europeas tramiten el expediente «flexiguridad» desde la perspectiva de una entrada en vigor del Tratado de Lisboa este mismo año o en 2010 como muy tarde, así como en función de la evolución de la crisis. Entre otras cosas, esta entrada en vigor tendrá como consecuencia que en el Derecho comunitario se introducirá una nueva dimensión más actual de la «seguridad».

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación macrorregional — Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa» (Dictamen exploratorio)

(2009/C 318/02)

Ponente: **Michael SMYTH**

El 18 de diciembre de 2008, Cecilia MALMSTRÖM, Ministra de Asuntos Europeos, en nombre de la Presidencia sueca solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Cooperación macrorregional – Hacer extensiva la Estrategia del Mar Báltico a otras macrorregiones de Europa»

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 11 de septiembre de 2009 (ponente: Michael SMYTH).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre de 2009 y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE apoya los objetivos materializados en los cuatro pilares de la Estrategia del Mar Báltico: hacer de la región una zona próspera, segura, sostenible desde el punto de vista medioambiental, atractiva y accesible.

1.2 El CESE toma nota del amplio proceso de consulta que precedió a la finalización de la estrategia y del papel que en este proceso tuvieron los interlocutores sociales y las partes interesadas. El CESE insiste una vez más en el papel crucial de la sociedad civil organizada a la hora de llevar a la práctica la Estrategia del Mar Báltico y reafirma su respaldo al establecimiento de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico que ayude a integrar a la sociedad civil en la evolución de la estrategia.

1.3 El CESE acoge con agrado el Plan de acción de la estrategia, que presenta quince acciones prioritarias, cada una de las cuales será responsabilidad de un Estado miembro del Mar Báltico.

1.4 La Estrategia del Mar Báltico tiene puntos fuertes y puntos débiles: sus principales puntos fuertes son su cobertura, que aspira a ser completa, y el hecho de que periódicamente será revisada por la Comisión y el Consejo Europeo; sus puntos débiles se deben a su complejidad y a los problemas de gobernanza inherentes a su aplicación. La estrategia abarca las competencias de 21 direcciones generales, así como ocho Estados miembros además de Rusia. Los cuatro pilares, las quince acciones prioritarias y las numerosas acciones horizontales conforman una compleja «geometría variable» que podría hacer inviable la estrategia. El CESE considera que deben hacerse todos los esfuerzos posibles para simplificar los aspectos de gobernanza en la aplicación de la estrategia.

1.5 Corresponde al CESE un papel destacado a la hora de garantizar el espíritu de cooperación durante el desarrollo y la

aplicación de la estrategia. La creación de un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico es un paso para dar a la sociedad civil organizada un cometido en la futura evolución de la estrategia.

1.6 La Estrategia del Mar Báltico plantea un gran reto al CESE en general y en particular a aquellos de sus miembros que proceden de la región báltica, pues les obliga a tomar la iniciativa de representar a la sociedad civil organizada en la evolución de la estrategia a través de la actuación del Foro de la Sociedad Civil. Puesto que la Estrategia del Mar Báltico se desarrollará a lo largo de varios años, es imprescindible crear en el seno del CESE un grupo permanente que garantice que el Comité podrá participar eficazmente en lo que podría convertirse en modelo para la cooperación macrorregional en la Unión Europea.

2. Introducción

2.1 La importancia de la cuestión de la cooperación macrorregional ha crecido en los últimos años. Hoy se considera que las macrorregiones de la UE tienen el potencial necesario para hacer una notable contribución a la política de cohesión e igualar el grado de desarrollo entre los Estados miembros. En Europa existen ya formas de cooperación macrorregional. El Grupo de Visegrado, por ejemplo, formado por la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, representa los esfuerzos de los países de Europa Central para colaborar en diversos ámbitos de interés común aplicando el espíritu de la integración europea ⁽¹⁾. Más recientemente, en 2008, la Asociación Euromediterránea, antes llamada Proceso de Barcelona, se relanzó en la Cumbre por el Mediterráneo celebrada en París. Esta asociación está formada por los 27 Estados miembros de la Unión Europea y dieciséis países socios del sur del Mediterráneo y Oriente Próximo. Su objetivo es afrontar los problemas comunes, como la contaminación del mar y la seguridad marítima, los problemas energéticos y el desarrollo empresarial ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 En noviembre de 2006 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución para la elaboración de la Estrategia del Mar Báltico. Esta estrategia para la macrorregión del Mar Báltico fue aprobada por la Comisión el 10 de junio de 2009 y se presentó al Consejo Europeo el 19 de junio de 2009. La Presidencia sueca la someterá a nuevos debates con vistas a la aprobación del Consejo a finales de octubre de 2009. El presente dictamen exploratorio ha sido solicitado por la Presidencia sueca, puesto que representa un elemento importante de su programa de trabajo. El propósito de este dictamen es evaluar la Estrategia del Mar Báltico propuesta, su preparación, su estructura y su Plan de acción desde la perspectiva de la sociedad civil organizada. El dictamen parte del análisis presentado en un dictamen aprobado recientemente por el CESE sobre «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional» ⁽¹⁾.

2.3 La solicitud de una Estrategia del Mar Báltico nace de la idea de que es necesario intensificar y hacer más efectiva la coordinación entre la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, los entes locales y otras partes interesadas para lograr una aplicación más eficaz de programas y políticas. El Mar Báltico es una de las regiones marítimas más congestionadas y congestionadas del mundo, como puede comprobarse en el gráfico de movimiento diario de barcos que figura como anexo al presente dictamen. La región del Mar Báltico abarca ocho Estados miembros que bordean este mar (Finlandia, Suecia, Dinamarca, Alemania, Polonia, Estonia, Letonia y Lituania) además de Rusia. Cuando el Consejo Europeo pidió a la Comisión que se encargara de preparar la estrategia especificó que las cuestiones de relaciones exteriores de la estrategia deberían estar vinculadas al marco de la Dimensión Septentrional ⁽²⁾ existente. El CESE está de acuerdo con la idea de crear una estrategia de desarrollo macrorregional que incluya a todos los países del Mar Báltico.

2.4 El proceso que llevó a la creación de la estrategia no tiene precedentes. La Comisión considera que si la Estrategia del Mar Báltico es válida y viable en el Báltico podría emplearse un planteamiento similar en otras macrorregiones, como la región del Danubio ⁽³⁾, la región de los Alpes y el Mediterráneo.

— La Comisión mantuvo amplias consultas a lo largo de 2008 en toda la macrorregión. Estas consultas, que culminaron en febrero de 2009 en Rostock, se centraban en los cuatro pilares en que descansa la Estrategia del Mar Báltico para hacer de esta región:

- una zona sostenible desde el punto de vista medioambiental;
- una zona próspera;
- una zona atractiva;

⁽¹⁾ Dictamen CESE 888/2009 aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO).

⁽²⁾ La Dimensión Septentrional es un acuerdo por el que la UE, Rusia, Noruega e Islandia pueden aplicar políticas en ciertos ámbitos de cooperación acordados.

⁽³⁾ Esta idea la presentó la Comisaria Hübner en «Hacia una estrategia para la región del Danubio» http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

— una zona segura.

2.5 La estrategia se acompaña de un Plan de acción con quince ámbitos prioritarios que se distribuyen en estos cuatro pilares. Cada ámbito prioritario estará coordinado por uno de los países del Báltico, todos los cuales deberán colaborar para su aplicación con todas las partes interesadas ⁽⁴⁾.

2.6 La Estrategia del Mar Báltico y las acciones que en ella se proponen se financiarán con fuentes que ya existen, como los Fondos Estructurales de la UE (55 000 millones de euros entre 2007 y 2013), fondos de los países del Mar Báltico, ONG, financiación privada y también fondos de instituciones financieras como el BEI, el BNI y el BERD.

2.7 Además de los cuatro pilares, la estrategia incluye igualmente acciones horizontales diseñadas para desarrollar la cohesión territorial entre las que figuran las siguientes:

- medidas para alinear la financiación y las políticas existentes con las prioridades y acciones de la Estrategia del Mar Báltico;
- medidas para coordinar la aplicación de las directivas de la UE y evitar barreras burocráticas innecesarias;
- medidas para fomentar el uso de la planificación territorial marítima en los Estados miembros como enfoque común de la cooperación transfronteriza;
- el desarrollo de la ordenación territorial en los Estados miembros del Báltico;
- la conversión de proyectos piloto de éxito, desarrollados en el marco de la estrategia, en acciones a escala completa;
- la ampliación de la investigación como base para las decisiones políticas;
- medidas para mejorar y coordinar la recogida de datos socioeconómicos y marítimos en la macrorregión del Báltico;
- la creación de una identidad regional.

3. Observaciones sobre la Estrategia del Mar Báltico

3.1 El CESE acoge positivamente el enfoque dado por el Consejo y la Comisión al desarrollo de la Estrategia del Mar Báltico, especialmente la amplia consulta con las partes interesadas de la macrorregión. Es una estrategia innovadora, puesto que actuará basada en una estructura de gobernanza transnacional y, por lo tanto, sobrepasa el ámbito de las políticas regionales tradicionales de la UE. Esta nueva estructura de gobernanza se sitúa entre el estado nación y la comunidad supranacional.

⁽⁴⁾ La Estrategia del Mar Báltico y su Plan de acción pueden consultarse en: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Los cuatro pilares de la estrategia y el plan de acción derivado representan un intento serio de lograr un marco de desarrollo mejor coordinado para un espacio con tanta diversidad como el Báltico y, por tanto, un intento de promover la cohesión territorial.

3.3 La Comisión describe la Estrategia del Mar Báltico como «un trabajo que está en marcha». La definición de los rasgos concretos de la región del Mar Báltico es necesariamente imprecisa, porque la geografía cambia según la cuestión que se estudie. Por ejemplo, el asunto del medio ambiente da lugar a una geografía muy distinta de la geografía económica o la geografía del transporte. El planteamiento empleado para diseñar la Estrategia del Mar Báltico consiste en comenzar definiendo los problemas y dificultades y dejar que ambos definan la geografía de la macrorregión. El CESE considera que la complejidad de los retos que afronta la región del Mar Báltico exige una mayor atención a la gobernanza efectiva de la estrategia.

3.4 El CESE reconoce el elevado nivel de respaldo político que se ha ganado la estrategia gracias a la fase de consultas. Bastun, la red sindical del Mar Báltico que representa a trabajadores sindicados de todos los Estados miembros del Báltico y Rusia, ha tenido un papel destacado en el proceso de consulta que ha conformado la Estrategia del Mar Báltico hasta la fecha. Es preciso mantener el impulso conseguido durante la aplicación de la estrategia. Para ello, el CESE acoge con satisfacción que la estrategia se presente cada dos años ante el Consejo Europeo, durante las presidencias polaca (2011), letona (2013) y lituana (2015).

3.5 La elaboración de informes anuales de situación de esta estrategia, unidos a una revisión bienal, constituye también un mecanismo importante para asegurarse el compromiso de las partes interesadas. Durante las consultas con la Comisión se vio que, aunque se debía lanzar oficialmente el 19 de junio, la Estrategia del Mar Báltico en lo esencial sigue siendo un trabajo en marcha. El CESE se muestra a favor y se felicita de que en septiembre y octubre de 2009, durante la Presidencia sueca, vayan a celebrarse una conferencia al máximo nivel y una reunión ministerial sobre la estrategia. Teniendo en cuenta la relevancia dada a la consulta a las partes interesadas en la preparación de la estrategia, es importante que el CESE participe activamente en su desarrollo, aplicación y difusión.

3.6 Aunque de las consultas parece desprenderse que existe consenso sobre la aplicación de la estrategia, el acuerdo no es tan general en cuanto a si son apropiados para ello los marcos institucionales existentes. Estas y otras cuestiones afines serán sin duda objeto de nuevos debates entre las partes interesadas y la Comisión ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Para una completa exposición de estos problemas institucionales y de gobernanza, véase C. Schymik y P. Krumrey «EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?», Documento de trabajo FGI 2009, SWP, Berlín.

3.6.1 Entretanto, sin embargo, la estrategia debería aprovechar las oportunidades que brindan las iniciativas europeas existentes, como la programación conjunta de la investigación, que ha recibido el firme respaldo del CESE. Con tal iniciativa se sigue la recomendación de la Comisión contenida en la Estrategia del Mar Báltico, a saber, explotar plenamente el potencial de la región del Mar Báltico en los ámbitos de la investigación e innovación, con vistas a la prosperidad de la zona.

3.7 En cuanto a la financiación de la estrategia, el CESE desea insistir en que apoya una utilización más eficaz de los múltiples canales de financiación comunitaria existentes. Podría aportarse una mayor transparencia creando y presentando presupuestos para las áreas prioritarias de la estrategia. Si no se consigue garantizar los recursos de financiación necesarios para las iniciativas de la Estrategia del Mar Báltico, existe el riesgo de que toda la estrategia resulte incoherente y difusa y que pierda el respaldo de las partes interesadas en los Estados miembros. Para conseguirlo, el CESE reitera su opinión de que la aplicación eficaz de la Estrategia del Mar Báltico exige que se establezca un presupuesto independiente, a fin de evitar el riesgo de que quede en una mera declaración política que no llegará a alcanzar sus objetivos ⁽²⁾.

3.8 En el Plan de acción se observan tensiones claras: supone un intento de garantizar la aquiescencia de las partes interesadas proponiendo una amplísima gama de acciones de gran relevancia. Es un planteamiento que corre el peligro de querer satisfacer a todo el mundo. La complejidad de la estrategia es también una de sus principales debilidades.

3.9 La Comisión intenta abordar la complejidad de su aplicación haciendo que cada Estado miembro sea responsable de una o varias acciones prioritarias. En teoría es una idea inteligente; en la práctica puede ser muy difícil de realizar. Cada Estado miembro tendrá que coordinar las acciones en toda la macrorregión y también en varias direcciones generales. La estrategia afecta en total a las competencias de 21 direcciones generales. La experiencia registrada hasta la fecha con otras formas de cooperación política intergubernamental ha sido desigual. La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, cuya aplicación siguió un sistema similar, ha resultado un tanto descorazonadora y hasta el momento no ha avanzado mucho ⁽³⁾. Puede afirmarse que la Estrategia del Mar Báltico es aún más complicada que la Carta de Leipzig, y existe el riesgo de que su gobernanza resulte inviable.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional», puntos 2.6 y 2.7. La Asociación euromediterránea, por ejemplo, dispone de un presupuesto considerable destinado a Euromed, dictamen aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO).

⁽³⁾ Carta firmada el 24 de mayo de 2007 durante la Presidencia alemana del Consejo, en una reunión informal de los Ministros de la UE responsables de Urbanismo y Cohesión Territorial. Esta Carta intergubernamental hace dos recomendaciones principales: utilizar más una política de urbanismo integrada y prestar especial atención a los barrios más desfavorecidos.

4. Posible papel del CESE en la Estrategia del Mar Báltico

4.1 El CESE ya ha presentado una propuesta para establecer un Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico y ha comunicado que está dispuesto a comenzar a preparar las bases para este foro ⁽¹⁾. El foro trabajaría en paralelo con la estrategia y debería hacer una aportación a su revisión bienal. El éxito de las consultas que conducen a la preparación de la estrategia justifica aún más la necesidad de un debate público continuo y de sensibilizar respecto de su aplicación.

4.2 Junto con los consejos económicos y sociales de los Estados miembros bálticos, corresponde al CESE un papel destacado a la hora de garantizar un ambiente de cooperación y trabajo en común durante la aplicación de la estrategia. A fin de reforzar la creación de instituciones y las estructuras de una sociedad civil participativa, especialmente en los nuevos Estados miembros y en Estados vecinos, como Rusia, podría resultar útil establecer relaciones transfronterizas y de cooperación entre entidades homólogas, como sindicatos, organizaciones de consumidores y organizaciones locales y de voluntarios. En especial, los miembros del CESE procedentes de los ocho Estados miembros bálticos deberían actuar como emisarios, interlocutores y ponentes, de forma que el Comité pueda mantener una postura informada sobre los avances, éxitos y retos de la estrategia y así apoyar la consecución de sus objetivos.

4.3 El CESE acoge positivamente los grandes esfuerzos desarrollados en la Estrategia del Mar Báltico para crear un enfoque integrado en la cooperación macrorregional. El Comité defiende tal enfoque desde hace ya tiempo, al igual que el Parlamento Europeo.

4.4 El CESE respalda el amplio planteamiento para la aplicación de la estrategia, que permitirá a los Estados miembros liderar la coordinación de las quince áreas prioritarias y los importantes proyectos asociados.

4.5 Podría afirmarse que la Estrategia del Mar Báltico constituye una prueba importante para el cometido del CESE, pues reta al Comité a participar plenamente en la evolución de la estrategia, pese a los complejos problemas de gobernanza que ya se han señalado más arriba. Supone un desafío especial para los miembros del CESE de los ocho Estados miembros bálticos que están incluidos en la estrategia y les obliga a tomar la iniciativa de representar a la sociedad civil organizada en la aplicación de la estrategia a través de la actuación del Foro de la Sociedad Civil del Mar Báltico. Puesto que es probable que la estrategia funcione durante muchos años, se justifica claramente la creación de un observatorio del Mar Báltico *ad hoc* o de un grupo de estudio en el seno del CESE, de tal forma que todo el Comité pueda participar efectivamente en lo que sin duda se convertirá en un modelo para la cooperación macrorregional en toda la Unión.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La región del Mar Báltico: el papel de la sociedad civil organizada en la mejora de la cooperación regional y en el establecimiento de una estrategia regional», punto 3.4, dictamen aprobado el 13 de mayo de 2009 (pendiente de publicación en el DO)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial» (Dictamen exploratorio)

(2009/C 318/03)

Ponente: **Jillian van TURNHOUT**

Mediante carta de 18 de diciembre de 2008, el Ministro sueco de Asuntos Europeos pidió al Comité Económico y Social Europeo que, en la perspectiva de la futura Presidencia sueca de la Unión Europea, elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 1 de septiembre de 2009 (ponente: Jillian van TURNHOUT).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 Elaborado como respuesta a una petición de la Presidencia sueca al CESE, este dictamen exploratorio trata sobre cómo hacer que la estrategia de la UE sobre los daños relacionados con el alcohol sea sostenible, duradera y multisectorial⁽¹⁾. El objetivo de la Presidencia sueca es apoyar la ejecución de la estrategia horizontal de la UE sobre el alcohol y la definición del trabajo preventivo a largo plazo tanto a escala comunitaria como nacional.

1.2 El presente dictamen se basa en el anterior dictamen del CESE sobre los daños relacionados con el alcohol, que se centraba en cinco cuestiones prioritarias: proteger a los niños; reducir los accidentes de tráfico relacionados con el alcohol; prevenir los daños relacionados con el alcohol entre los adultos y en el lugar de trabajo; información, educación y sensibilización; y una base común de datos⁽²⁾.

1.3 El dictamen subraya las siguientes cuatro prioridades de la Presidencia:

- el impacto de la publicidad y del marketing en los jóvenes;
- la influencia del precio en el desarrollo de daños;
- la infancia en el centro de atención, concretamente el conjunto de problemas causados por el alcoholismo fetal y el caso de los niños en familias con problemas de alcohol, y
- los efectos del consumo nocivo de alcohol sobre un envejecimiento sano y digno.

Todos estos temas deberían abordarse conjuntamente con otras cuestiones pertinentes, a fin de adoptar un planteamiento exhaustivo.

1.4 Las pautas de consumo de bebidas alcohólicas varían notablemente de un país a otro, pero la mayoría de los consumidores bebe de forma responsable casi siempre (véase el punto 3.2)⁽³⁾. Dicho esto, el CESE muestra su preocupación por el hecho de que el 15 % de la población adulta de la UE beba regularmente en cantidades que resultan nocivas, siendo los niños los más vulnerables a los daños provocados por el alcohol. Por consiguiente, se deberían concebir medidas políticas que alcancen específicamente a la población de riesgo.

1.5 El marketing del alcohol es uno de los factores que puede elevar las probabilidades de que niños y adolescentes empiecen a consumirlo y de que, si ya lo están consumiendo, beban más. Por este motivo, el CESE pide que los niños se vean menos expuestos al marketing del alcohol.

1.6 Diseñadas de forma correcta, las políticas de precios del alcohol pueden actuar como mecanismos eficaces para reducir los daños relacionados por el alcohol, especialmente entre las personas con menores ingresos y los jóvenes. EL CESE considera que se necesita una normativa que regule la disponibilidad, la distribución y la promoción del alcohol. La autorregulación no es suficiente en este ámbito.

1.7 Para elevar el grado de sensibilización sobre el riesgo de ETCAF (conjunto de problemas causados por el alcoholismo fetal), el CESE apoya las campañas de sensibilización a escala nacional y de la UE.

1.8 El CESE considera que, a escala de la UE, se necesita más información acerca de los efectos del consumo nocivo de alcohol sobre un envejecimiento sano y digno.

1.9 El CESE reconoce que las políticas sobre el alcohol deben ser amplias y contemplar distintas medidas que hayan demostrado su capacidad para reducir los daños.

⁽¹⁾ Por «multisectorial» se entiende que cubre varios sectores, incluidos la sociedad civil, los sindicatos y las empresas.

⁽²⁾ Dictamen del CESE, de 30.5.2007, sobre la «Comunicación de la Comisión – Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol», COM(2006) 625 final (DO C 175 de 27.7.2007); ponente: Jillian van Turnhout; coponente: Thomas Janson.

⁽³⁾ Konnopka, A y König, H-H, «The Health and Economic Consequences of Moderate Alcohol consumption in Germany 2002» (Consecuencias económicas y para la salud del consumo moderado de alcohol en Alemania), publicado en *Value in Health*, 2009.

2. Contexto

2.1 La Unión Europea tiene competencia y responsabilidad para abordar problemas de salud pública relacionados con el consumo nocivo y peligroso de alcohol sobre la base del artículo 152, apartado 1, del Tratado⁽⁴⁾, que dispone que la acción de la Comunidad complementará las políticas nacionales.

2.2 Tras su Recomendación de 2001 sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes⁽⁵⁾, el Consejo invitó a la Comisión a seguir y evaluar los cambios y las medidas que se adoptasen, y a informar sobre la necesidad de nuevas medidas.

2.3 En sus conclusiones de junio de 2001 y de junio de 2004⁽⁶⁾, instó a la Comisión a presentar propuestas para llevar a cabo una estrategia comunitaria global destinada a reducir los daños relacionados con el alcohol y que sirviera de complemento de las políticas nacionales.

2.4 En 2006, la Comisión adoptó la Comunicación titulada: Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol⁽⁷⁾. Su objeto es «hacer un inventario de las medidas» que ya han sido introducidas por la Comisión y por los Estados miembros, y explica cómo la Comisión puede aumentar su apoyo y complementar las políticas nacionales de salud pública. El CESE considera que la Comunicación dista mucho de constituir una «estrategia global»⁽⁸⁾, ya que no proporciona un análisis exhaustivo y transparente de todos los ámbitos políticos relevantes y de las dificultades que las normas del mercado comunitario han planteado a algunos Estados miembros a la hora de mantener unas políticas de calidad en materia de salud pública por lo que respecta al alcohol⁽⁹⁾. La estrategia tampoco reconoce que el alcohol es una droga psicoactiva, una sustancia tóxica cuando se consume en exceso y, para algunos, una sustancia adictiva.

2.5 El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha confirmado en reiteradas ocasiones que la reducción de los daños relacionados con el alcohol constituye un objetivo importante y válido en materia de salud pública que hay que perseguir con las medidas que se consideren oportunas y de conformidad con el principio de subsidiariedad⁽¹⁰⁾.

2.6 El CESE reconoce el trabajo llevado a cabo por todas las partes integrantes del Foro europeo sobre alcohol y salud desde su creación en 2007. El CESE respalda actuaciones similares a escala local.

⁽⁴⁾ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁽⁵⁾ Recomendación del Consejo de 5 de junio de 2001 sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular, de los niños y adolescentes (2001/458/CE) (DO L 161 de 16.6.2001).

⁽⁶⁾ Conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2001 sobre una estrategia comunitaria para reducir los daños derivados del consumo de alcohol (DO C 175 de 20.6.2001, p. 1) y Conclusiones del Consejo de 1 y 2 de junio de 2004 sobre el alcohol y los jóvenes (no publicadas en el Diario Oficial).

⁽⁷⁾ COM(2006) 625 final.

⁽⁸⁾ Véase la nota a pie de página nº 2.

⁽⁹⁾ Ibídem.

⁽¹⁰⁾ Sentencias de 23 de octubre de 1997 en el asunto C-189/95, *Harry Franzén*; de 15 de junio de 1999 en el asunto C-394/97, *Sami Heinonen*; de 8 de marzo de 2001, en el asunto C-405/98, *Konsumentombudsmannen/Gourmet*; de 25 de julio de 1991 en los asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, *Aragonesa de Publicidad/Generalitat de Cataluña* (Rec. 1991, p. I-04151); de 13 de julio de 2004, en el asunto C-262/02, *Comisión/República Francesa*; y de 13 de julio de 2004 en el asunto C-429/02 *Bacardi/TF1* y otros.

3. Resumen de los efectos nocivos

3.1 La Unión Europea es la región del mundo donde se consume más alcohol, con once litros de alcohol puro consumido por persona y año⁽¹¹⁾. El consumo total disminuyó entre los años setenta y mediados de los noventa, y desde entonces se ha mantenido relativamente estable. No obstante, aún existen marcadas diferencias entre países, tanto en términos de consumo como de daños y también en cuanto al tipo de daños que se producen⁽¹²⁾, aunque los modelos nocivos de consumo siguen siendo significativos⁽¹³⁾.

3.2 La mayoría de los consumidores beben de manera responsable la mayor parte del tiempo. Sin embargo, el CESE manifiesta su preocupación porque, según las estimaciones, 55 millones de adultos de la UE (el 15 % de su población adulta) beben regularmente en cantidades que resultan nocivas⁽¹⁴⁾. Se calcula que el consumo nocivo de alcohol es responsable de cerca de 195 000 muertes al año en la UE como consecuencia de accidentes, enfermedades hepáticas, cánceres, etc. El uso nocivo del alcohol es la tercera causa de muerte prematura y de enfermedad en la UE⁽¹⁵⁾.

3.3 El CESE considera que el consumo nocivo de alcohol por parte de los individuos no es un problema aislado, sino que puede tener más bien una diversidad de causas entre las que se cuentan la pobreza, la exclusión social, el entorno familiar y el estrés provocado por el trabajo.

3.4 Aunque en Europa existen distintos hábitos culturales relacionados con el consumo de alcohol, cabe observar igualmente que existen otros relacionados con un consumo de alcohol nocivo y peligroso, también entre niños y adolescentes⁽¹⁶⁾. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que tengan presentes estos modelos nacionales y locales cuando definan las políticas.

3.5 Los niños son especialmente vulnerables a los daños provocados por el alcohol. Se calcula que entre cinco y nueve millones de niños están afectados negativamente por el alcohol en la UE. El alcohol es un factor causante del 16 % de los casos de maltrato y abandono infantil, y cada año nacen alrededor de 60 000 niños con peso insuficiente a causa del alcohol⁽¹⁷⁾.

3.6 El alcohol puede dañar no sólo al individuo, sino también a terceras personas. Asimismo, es preciso ocuparse de los daños relacionados con el alcohol en el lugar de trabajo, en el ámbito de la normativa de salud y de seguridad, que es responsabilidad, sobre todo, del empresario. Las políticas sobre el alcohol en el lugar de trabajo podrían contribuir a reducir los

⁽¹¹⁾ «*Alcohol in Europe: A public health perspective*» (El alcohol en Europa, una perspectiva de salud pública), P. Anderson y B. Baumberg, publicado por el *Institute of Alcohol Studies* (Instituto de estudios sobre el alcohol), Reino Unido, junio de 2006.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE, de 30.5.2007: Una estrategia de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a reducir los daños relacionados con el alcohol (DO C 175 de 27.7.2007); ponente: Jillian van Turnhout; coponente: Thomas Janson.

⁽¹³⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

⁽¹⁴⁾ Más de 40 g de alcohol; esto es, cuatro consumiciones al día en el caso de los hombres y 20 g, o dos consumiciones diarias, en el caso de las mujeres.

⁽¹⁵⁾ «*Alcohol-related harm in Europe – Key data*» (Daños relacionados con el alcohol en Europa: datos básicos), octubre de 2006, Bruselas, MEMO/06/397, de 24 de octubre de 2006.

⁽¹⁶⁾ Encuesta sobre el consumo de alcohol y drogas en la población escolar (ESPAD), 2007.

⁽¹⁷⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

accidentes relacionados con el alcohol y el absentismo laboral y a aumentar la capacidad de trabajo. El CESE insta a los empresarios, sindicatos, entes locales y demás organizaciones competentes a que cooperen estrechamente y emprendan acciones conjuntas para reducir los daños relacionados con el alcohol en el lugar de trabajo.

3.7 El alcohol es un producto muy importante en Europa, ya que crea empleo, genera ingresos a través de los impuestos y contribuye a la balanza comercial. Sin embargo, el consumo nocivo de alcohol también afecta a la economía por el incremento de los costes sociales y de la asistencia sanitaria, y por la pérdida de productividad. Según los cálculos, el coste que generan los daños relacionados con el alcohol a la economía de la UE se elevó a 125 000 millones de euros en 2003, lo que equivale al 1,3 % del PIB ⁽¹⁸⁾.

4. El impacto de la publicidad y del marketing en los jóvenes

4.1 El CESE pide a la Comisión que reconozca la Carta Europea sobre el Alcohol de la OMS ⁽¹⁹⁾, aprobada por todos los Estados miembros de la UE en 1995 y, en particular, el principio ético de que todos los niños y adolescentes tienen derecho a crecer en un entorno protegido de las consecuencias negativas del consumo de alcohol y, en la medida de lo posible, de la promoción de bebidas alcohólicas.

4.2 La recomendación del Consejo de la UE instaba a los Estados miembros a establecer mecanismos eficaces en el ámbito de la promoción, la comercialización y la venta, así como a garantizar que los productos alcohólicos no se diseñaran ni promocionaran con formas atractivas para niños y adolescentes.

4.3 El consumo masivo ocasional (*binge drinking*) por adultos jóvenes (entre 15 y 24 años) es una preocupación cada vez mayor tanto a escala de la UE como de los Estados miembros. El 24 % de los bebedores de este grupo de edad reconocía haberlo practicado al menos una vez por semana en 2006 ⁽²⁰⁾. La cerveza (40 %) y los licores alcohólicos (30 %) son las bebidas alcohólicas más frecuentemente consumidas entre los adolescentes ⁽²¹⁾, seguidas por el vino (13 %), los «alcopops» (11 %) ⁽²²⁾ y la sidra (6 %). Las promociones en las ventas de alcohol del tipo «happy hour» (hora en la que un establecimiento vende bebidas alcohólicas a precios reducidos) o «dos por uno» también incrementan el consumo de alcohol y las probabilidades de consumo masivo ocasional entre los jóvenes ⁽²³⁾. Dando un paso adelante, es necesario que las autoridades sean más estrictas en relación con el límite legal de edad para el consumo de alcohol.

⁽¹⁸⁾ DG SANCO.

⁽¹⁹⁾ Organización Mundial de la Salud: *Carta Europea sobre el Alcohol* (1995).

⁽²⁰⁾ Véase nota a pie de página nº 11.

⁽²¹⁾ Encuesta sobre el consumo de alcohol y drogas en la población escolar (ESPAD) 2007, (publicada en 2009).

⁽²²⁾ «Alcopop» es un término acuñado para describir las bebidas alcohólicas embotelladas que parecen refrescos o gaseosa.

⁽²³⁾ «Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion» (Estudio independiente sobre los efectos de las promociones y los precios del alcohol), Universidad de Sheffield, Reino Unido (2008).

4.4 La publicidad y el marketing del alcohol tienen influencia a la hora de conformar la actitud de los jóvenes ante el alcohol y su percepción del mismo, y de fomentar en ellos expectativas positivas en relación con su consumo ⁽²⁴⁾. Una revisión de los estudios longitudinales realizada por el grupo de ciencias del Foro europeo sobre alcohol y salud ha encontrado reiteradas pruebas que demuestran el impacto de la publicidad del alcohol en el consumo de bebidas alcohólicas por jóvenes no bebedores, y en un aumento del consumo por parte de los bebedores jóvenes. Esta conclusión es aún más preocupante por el hecho de que sólo se haya estudiado una pequeña parte de la estrategia de marketing total ⁽²⁵⁾.

4.5 El CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la publicidad de las bebidas alcohólicas atraiga a los bebedores menores de edad ⁽²⁶⁾, y llama la atención sobre los resultados de diversos estudios según los cuales la televisión y el patrocinio del alcohol llevan a los jóvenes a iniciarse prematuramente en la bebida y a un consumo cada vez mayor ⁽²⁷⁾.

4.6 El Comité de expertos de la OMS considera que los sistemas voluntarios no impiden el tipo de marketing que tiene impacto en los más jóvenes y que la autorregulación parece funcionar únicamente en la medida en que haya una amenaza de regulación gubernamental actual y creíble ⁽²⁸⁾.

4.7 Los agentes de la cadena de bebidas alcohólicas han manifestado su voluntad de desempeñar un papel más dinámico a la hora de hacer cumplir las medidas reguladoras y autorreguladoras ⁽²⁹⁾. Tienen que trabajar conjuntamente con los Estados miembros para garantizar que sus productos se elaboran, distribuyen y comercializan de forma responsable, contribuyendo a reducir los daños relacionados con el alcohol.

4.8 La Directiva de servicios de comunicación audiovisual ayuda a fijar unos criterios mínimos sobre la publicidad de bebidas alcohólicas. Señala que «la publicidad [...] de bebidas alcohólicas [...] no podrá estar dirigida específicamente a los menores [...]; no deberá asociar el consumo de alcohol a una mejora del rendimiento físico [...] o al éxito social o sexual; no deberá sugerir que [...] tienen [...] un efecto estimulante o sedante o que constituyen un medio para resolver conflictos [personales]» ⁽³⁰⁾. El CESE considera que esta directiva no es suficiente, por sí sola, para proteger por completo a los niños frente al marketing del alcohol.

4.9 El CESE pide que la Comisión declare como objetivo específico que los niños se vean menos expuestos a

⁽²⁴⁾ Dictamen científico del Grupo de ciencias del Foro europeo sobre alcohol y salud (2009), así como «Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies (2009)» (Impacto de la publicidad de las bebidas alcohólicas y la exposición a los medios de comunicación en el consumo de alcohol por los adolescentes: Una revisión sistemática de los estudios longitudinales, 2009).

⁽²⁵⁾ Véase la nota a pie de página nº 24, parte 1.

⁽²⁶⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

⁽²⁷⁾ Ibídem.

⁽²⁸⁾ Comité de expertos de la OMS sobre los problemas relacionados con el consumo de alcohol, 2º Informe, 2007.

⁽²⁹⁾ COM(2006) 625 final.

⁽³⁰⁾ *The affordability of alcoholic beverages in the European Union: Understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms (2009) – Affordability report (2009)* (La asequibilidad de las bebidas alcohólicas en la Unión Europea: Entender la relación entre asequibilidad, consumo y daños 2009 – Informe sobre la asequibilidad 2009).

los productos, la publicidad y las promociones del alcohol, y que se introduzca en el sector una regulación más estricta.

5. La influencia de los precios en los daños relacionados con el alcohol

5.1 Cada vez hay un mayor interés en toda Europa por las medidas que cabría adoptar para combatir los daños relacionados con el alcohol. El alcohol es un producto muy importante en Europa, ya que crea puestos de trabajo, genera ingresos a través de los impuestos y contribuye comercialmente a la economía europea. Sin embargo, se calcula que un 15 % del consumo de alcohol produce daños a los individuos y a la sociedad. En 2003, el coste del abuso del alcohol en la UE se elevó a 125 000 millones de euros, el equivalente al 1,3 % del PIB ⁽³¹⁾.

5.2 Sobre la base del estudio RAND, la tendencia en la UE va hacia un mayor consumo de alcohol fuera de los establecimientos (*off-trade*), que suele ser más barato que el alcohol que se vende para ser consumido en el establecimiento (*on-trade*) ⁽³²⁾. Sin embargo, es preciso constatar que el estudio se centra únicamente en los precios del alcohol consumido fuera del establecimiento, y no hace una comparación entre los precios del alcohol consumido fuera y dentro de los establecimientos.

5.3 Los estudios muestran que entre 1996 y 2004 el alcohol se hizo más asequible en la UE, llegando a disminuir su precio en más de un 50 % en algunos países ⁽³³⁾. Está demostrado que existe una relación directa entre la asequibilidad y el consumo de alcohol en la UE ⁽³⁴⁾.

5.4 Los jóvenes son sensibles a las subidas del precio del alcohol, que llevan a una reducción de la frecuencia del consumo de alcohol y a un consumo de cantidades menores en cada ocasión en que se bebe ⁽³⁵⁾. Sin embargo, otros estudios demuestran que los jóvenes pueden responder al aumento de los precios decantándose por modelos de consumo más nocivos, como el consumo previo (*pre-drinking*) ⁽³⁶⁾ consistente en consumir un alcohol más barato antes de salir de casa. Esta conclusión tiene repercusiones importantes en la política sobre el alcohol en la UE, en particular dado el crecimiento del consumo nocivo entre los jóvenes.

5.5 Se estima que el 3,8 % de la totalidad de los fallecimientos y el 4,6 % de la totalidad de los años de vida con discapacidad se deben al alcohol. Existe una relación directa entre el consumo de alcohol, por una parte, y las lesiones producidas en accidentes de tráfico y los fallecimientos a consecuencia de estos mismos accidentes, por otra ⁽³⁷⁾. El alcohol es la única causa de algunas enfermedades, como las enfermedades hepáticas y las

pancreatitis producidas por el alcohol, y es una causa coadyuvante de otras enfermedades y daños (por ejemplo, ciertos tipos de cáncer, enfermedades cardíacas y derrames cerebrales o cirrosis hepáticas) ⁽³⁸⁾. El consumo nocivo de alcohol es un factor que contribuye a la delincuencia, a la violencia, a la privación familiar y a un comportamiento sexual arriesgado, así como a las enfermedades de transmisión sexual ⁽³⁹⁾.

5.6 Se estima que el consumo masivo ocasional en la UE es el causante de unos 2 000 homicidios, 17 000 muertes en accidentes de tráfico (es decir, uno de cada tres accidentes de tráfico mortales), 27 000 fallecimientos por accidente y 10 000 suicidios ⁽⁴⁰⁾.

5.7 Las políticas de precios de los productos alcohólicos pueden actuar como mecanismos eficaces para reducir los daños relacionados con el alcohol ⁽⁴¹⁾. No obstante, el CESE considera que la política de precios debería ser tenida en cuenta en el desarrollo de estrategias para poder hacer frente a los daños relacionados con el alcohol de forma duradera, sostenible y multisectorial.

5.8 Las políticas sobre el alcohol deben ser amplias e incluir distintas medidas que hayan demostrado su capacidad para reducir los daños, como las políticas contra el alcohol al volante y las intervenciones basadas en la salud primaria. El CESE reconoce que una única medida no puede resolver los daños relacionados con el alcohol.

5.9 El CESE considera que se necesita una aplicación eficaz de la regulación que organice la disponibilidad, la distribución y la promoción del alcohol. La autorregulación en este ámbito es parte de la solución, pero por sí sola no es suficiente. Debería ser posible restringir las ventas a pérdida y las promociones sin que ello suponga una restricción del comercio o una infracción del Derecho comunitario.

6. La infancia en el centro de atención – concretamente el conjunto de problemas causados por el alcoholismo fetal y el caso de los niños en familias con problemas de alcohol

6.1 El destino de Europa depende de la buena salud y de la productividad de su población. Por todo ello, el CESE muestra una gran preocupación por el hecho de que es la juventud la que, en mayor medida, sufre los perjuicios para la salud que ocasiona el consumo nocivo y peligroso de alcohol ⁽⁴²⁾.

6.2 La Comisión reconoce que los niños tienen derecho a una protección eficaz contra la explotación económica y toda

⁽³¹⁾ DG SANCO, 2006.

⁽³²⁾ Véase la nota 11. El consumo en el establecimiento (*on-trade*) hace referencia a los bares, clubs, restaurantes y otros minoristas que venden alcohol para ser consumido dentro del propio local. El consumo fuera de los establecimientos (*off-trade*) hace referencia a los supermercados y establecimientos sin licencia de consumo, que venden alcohol para ser consumido en otra parte.

⁽³³⁾ La asequibilidad se mide en términos del efecto neto del precio y de los ingresos.

⁽³⁴⁾ Véase la nota a pie de página nº 30.

⁽³⁵⁾ *Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model Version 2008 (1-1)* (Un modelo del posible impacto de las políticas de precios y de promoción de las bebidas alcohólicas en Inglaterra: Resultados del modelo Sheffield de política de alcohol en su versión 2008 [1-1]).

⁽³⁶⁾ *Alcohol Price and Consumer Behaviour*. Estudio de mercado elaborado por IPSOS, Bélgica (2009).

⁽³⁷⁾ Véase la nota 30.

⁽³⁸⁾ «Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol use disorders» (La carga global de la enfermedad y los daños y el coste económico atribuible al consumo de alcohol y a los trastornos derivados del consumo de alcohol), publicado en la revista médica *The Lancet*, (2009).

⁽³⁹⁾ «Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol» (Eficacia y relación coste-eficacia de las políticas y los programas destinados a reducir los daños causados por el alcohol), publicado en *The Lancet* (2009).

⁽⁴⁰⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

⁽⁴¹⁾ Informe de situación global: política sobre el alcohol, Organización Mundial de la Salud – OMS, Ginebra 2004. Véase también «Paying the tab. The costs and benefits of alcohol control» (Pagar la factura. Costes y beneficios de controlar el alcohol), de P.J. Cook, Princeton University Press (2007), y notas a pie de página números 35 y 37.

⁽⁴²⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

forma de abuso ⁽⁴³⁾. El CESE apoya firmemente esta postura.

6.3 El CESE quiere señalar que el consumo nocivo y peligroso de alcohol repercute negativamente no sólo en el bebedor, sino también en otras personas, especialmente en caso de accidentes, lesiones y violencia. El CESE admite que, en las familias, el grupo de riesgo más vulnerable son los niños.

6.4 Se calcula que entre cinco y nueve millones de niños están afectados negativamente por el alcohol, que el alcohol es un factor que contribuye al 16 % de los casos de maltrato y abandono infantil, además de contribuir a que cada año nazcan alrededor de 60 000 niños con peso insuficiente ⁽⁴⁴⁾. Otros de sus efectos negativos para los niños son la pobreza y la exclusión social, que pueden afectar a su salud, educación y bienestar, ahora o en el futuro.

6.5 La violencia doméstica, que representa un grave problema en numerosos países ⁽⁴⁵⁾, guarda una estrecha relación con problemas de consumo elevado de alcohol por parte del agresor ⁽⁴⁶⁾. Aunque pueden producirse casos de violencia doméstica sin que esté presente el alcohol, su consumo elevado puede contribuir a la violencia entre determinadas personas. Una reducción del consumo masivo es beneficiosa para las víctimas y los autores de la violencia, y para los niños que viven en esas familias.

6.6 El alcohol puede afectar a los niños incluso antes de nacer. El conjunto de problemas causados por el alcoholismo fetal (ETCAF) describe un conjunto de defectos permanentes de nacimiento (físicos, cognitivos y de comportamiento) causados por el consumo materno de alcohol durante el embarazo.

6.7 La sensibilización sobre el ETCAF y sus efectos es lenta. La difusión de ejemplos basados en casos reales de programas preventivos de reducción de los daños relacionados con el alcohol durante el embarazo es crucial. El CESE apoya la utilización de campañas específicas de la UE y de los gobiernos nacionales destinadas a elevar el grado de sensibilización sobre el riesgo de ETCAF.

7. Efectos del consumo nocivo de alcohol sobre un envejecimiento sano y digno

7.1 Las personas de edad avanzada son más sensibles a los efectos del alcohol. Los problemas específicos incluyen la pérdida de equilibrio y el riesgo de caídas, siendo así que el inicio de los problemas de salud puede hacer a estas personas más propensas al alcohol. Aproximadamente un tercio de las personas de edad avanzada desarrolla por primera vez problemas con la bebida de forma tardía, a menudo a consecuencia de la pérdida de seres queridos, el empeoramiento de la salud física, la dificultad de movimientos o el aislamiento social ⁽⁴⁷⁾.

7.2 El consumo nocivo de alcohol puede afectar a la salud mental de las personas de edad avanzada, y se manifiesta en forma de ansiedad, depresión o confusión.

7.3 Los trastornos relacionados con el consumo de alcohol son frecuentes entre las personas de edad avanzada, particularmente en el caso de varones socialmente aislados que viven solos ⁽⁴⁸⁾. El consumo problemático del alcohol va unido a una amplia variedad de dificultades de salud: físicas, psicológicas, sociales y cognitivas. Cerca de un 3 % de los mayores de 65 años sufren de este tipo de trastornos ⁽⁴⁹⁾, aunque en muchos casos no se detectan debido a que los criterios de diagnóstico y escrutinio están orientados a adultos de menos edad. Sin embargo, tratar los problemas de alcohol en personas de edad avanzada suele ser más sencillo que tratarlos en adultos más jóvenes.

7.4 El alcohol puede aumentar los efectos de determinados medicamentos y reducir los de otros. Es importante lograr una mayor sensibilización por parte de los profesionales de la asistencia, los cuidadores informales y los ciudadanos de más edad sobre las posibles interacciones entre medicación y alcohol.

7.5 El CESE considera que es necesario hacer aún más a escala de la UE para abordar el problema del bienestar de la población de la UE, que envejece, incluyendo información sobre los efectos del consumo nocivo de alcohol en un envejecimiento sano y digno.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁴³⁾ COM(2006) 367 final.

⁽⁴⁴⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

⁽⁴⁵⁾ Véanse el Dictamen de iniciativa del CESE de 16 de marzo de 2006 sobre «La violencia doméstica contra las mujeres» (DO C 110 de 9.5.2006), así como el Dictamen de iniciativa de 14 de diciembre de 2006 sobre «Los niños: víctimas indirectas de la violencia doméstica» (DO C 325 de 30.12.2006); en ambos dictámenes la ponente fue Renate Heinisch.

⁽⁴⁶⁾ Véase la nota a pie de página nº 11.

⁽⁴⁷⁾ Véase el enlace del Royal College of Psychiatrists (Real colegio de psiquiatras) del Reino Unido:

<http://www.rcpsych.ac.uk/mentalhealthinfoforall/problems/alcoholanddrugs/alcoholandolderpeople.aspx>

⁽⁴⁸⁾ Véase «Alcohol use disorders in elderly people: redefining an age old problem in old age» (Trastornos relacionados con el consumo de alcohol en la gente mayor: redefinir un viejo problema en la vejez), publicado en *British Medical Journal* (Revista médica británica), (2003).

⁽⁴⁹⁾ «Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European Study of the Epidemiology of Mental Disorders project» (Frecuencia de los trastornos mentales en Europa: resultados del estudio europeo sobre el proyecto de epidemiología de los trastornos mentales), publicado en *Acta Psychiatrica Scandinavica*, vol. 109, supl. 420, (junio de 2004).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Relación entre igualdad de género, crecimiento económico y tasa de empleo» (Dictamen exploratorio)

(2009/C 318/04)

Ponente: **Béatrice OUIIN**

Mediante carta de fecha 18 de diciembre de 2008, en la perspectiva de la próxima Presidencia sueca, Cecilia MALMSTRÖM, Ministra de Asuntos Europeos de Suecia, solicitó al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

«Relación entre igualdad de género, crecimiento económico y tasa de empleo».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2009 (ponente: Béatrice OUIIN).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El mérito de la cuestión planteada por la Presidencia sueca sobre la relación entre igualdad de género, crecimiento y empleo estriba en que permite tener perspectiva. El tema de la igualdad de género se ha tratado, en efecto, en un número considerable de informes y estudios, así como en directivas, leyes, recomendaciones y acuerdos. Sin embargo, la realidad resiste y las desigualdades persisten, pues constituyen una herencia de los siglos pasados y sólo hace 50 años que se combaten. Si bien ahora la igualdad de género se inscribe en las leyes, aún queda por cambiar las mentalidades, así como los comportamientos individuales y colectivos. El presente Dictamen propone cambiar de perspectiva, especialmente en tres ámbitos: la organización del tiempo de trabajo, el reconocimiento de la cualificación de los empleos de servicios a las personas y el carácter mixto del empleo tanto en sectores profesionales como en puestos decisorios.

1.2 Las recomendaciones del CESE se dirigen, pues, a los Estados miembros, a la Comisión y a los interlocutores sociales, así como al conjunto de los agentes de la sociedad.

A los Estados miembros:

1.3 El crecimiento se mide por el aumento del PIB. Ahora bien, este indicador es insuficiente para reflejar la contribución económica de las mujeres. A fin de examinar las relaciones entre igualdad de género y crecimiento, habría que revisar el instrumento para calcular este último.

1.4 La igualdad de género debe ser considerada como un medio para:

- promover el crecimiento y el empleo, y no como un coste o una imposición;
- aumentar la independencia económica de las mujeres, que así consumirán más bienes y servicios;
- invertir en recursos humanos imponiendo la igualdad de acceso a la formación profesional y al aprendizaje a lo largo de toda la vida, valorizando mejor la experiencia y la diversidad;
- crear las condiciones para una mejor conciliación entre trabajo, vida familiar y vida privada, proponiendo una organización flexible del tiempo de trabajo que se decida en interés de las empresas y los asalariados, aumentando los servicios de asistencia, considerando que la asistencia a la infancia no constituye una carga, sino una inversión, y animando a los hombres a participar en las labores domésticas;
- fomentar el espíritu empresarial de las mujeres, apoyando en este sentido la creación y transmisión de empresas y mejorando su acceso a la financiación;

- asegurar que la perspectiva de género se tenga en cuenta en las medidas adoptadas, a corto, medio y largo plazo, frente a la crisis económica y financiera, tanto a nivel de la Unión Europea en su conjunto como de cada Estado miembro;
- reducir la pobreza activa (los asalariados escasamente remunerados, los trabajadores precarios y el cabeza de familia monoparental suelen ser mujeres) mediante un mayor acceso a un puesto de trabajo, a un empleo seguro y a salarios dignos.

A la Comisión:

1.5 El Comité solicita a la Comisión que controle y evalúe los esfuerzos de los Estados miembros a la hora de poner en práctica la hoja de ruta para la igualdad entre hombres y mujeres y constituya una plataforma para el intercambio de buenas prácticas y experiencias.

A los interlocutores sociales:

1.6 El Comité solicita a los interlocutores sociales que pongan en práctica su marco común de acciones en materia de igualdad de género concentrándose en el cometido de ambos géneros, la promoción de la mujer en el proceso decisorio, el apoyo al equilibrio entre el trabajo y la vida privada y la reducción de las diferencias de remuneración;

1.7 que mejoren los conocimientos y los instrumentos para la lucha contra la segregación de los puestos de trabajo y a favor del carácter mixto de los mismos;

1.8 que profesionalicen los puestos de asistencia a las personas mediante un mejor reconocimiento de las competencias necesarias para ejercerlos.

A todos los agentes de la sociedad civil y a los responsables políticos:

- que consideren la posibilidad de flexibilizar las modalidades de las normas de la jubilación, lo que podría incluir la posibilidad de disfrutar de tiempo libre antes de la jubilación, a fin de hacer frente a las obligaciones de la vida familiar;
- que desarrollen la oferta de servicio a domicilio mediante el desarrollo de servicios públicos y la creación de empresas;

- que aumenten el número de mujeres con cargos directivos en las administraciones públicas, así como en los consejos de administración y comités de dirección de las empresas públicas y privadas;
- que consideren esta cuestión con una amplitud de miras que se traduzca tanto en medidas inmediatas como en ejes de trabajo a largo plazo.

2. Introducción

2.1 La necesidad de medidas para mejorar la participación de las mujeres en el mercado laboral es parte integrante de la Estrategia de Lisboa, en virtud de la cual Europa deberá evolucionar hacia una sociedad más competitiva basada en el conocimiento.

2.2 El informe presentado por la Comisión en 2008 sobre la igualdad entre hombres y mujeres en Europa ⁽¹⁾ indica: «El empleo femenino ha sido el principal factor del crecimiento continuo del empleo en la Unión Europea en estos últimos años. Entre 2000 y 2006, el empleo en la EU-27 aumentó en casi doce millones de personas, de las cuales más de 7,5 millones fueron mujeres (...). Así, la tasa de empleo de las mujeres con hijos a cargo no supera el 62,4 %, frente al 91,4 % de los hombres, lo que representa una diferencia de 29 puntos. Más de tres cuartas partes de los trabajadores a tiempo parcial son mujeres (76,5 %), lo que equivale a una de cada tres mujeres, frente a menos de uno de cada diez hombres.»

2.3 Según el informe de 2009 ⁽²⁾, la tasa de empleo de las mujeres es del 58,3 % frente al 72,5 % en el caso de los hombres, mientras que la tasa de empleo femenino a tiempo parcial es del 31,2 % frente al 7,7 % para los hombres; asimismo, señala el predominio de las mujeres en los sectores en los que el empleo está menos remunerado, y subraya el reparto desigual en materia de cargos importantes en las instituciones y empresas.

2.4 Si bien aún no se ha alcanzado la igualdad de género, la situación de las mujeres trabajadoras es una de las mejores del mundo, pues hay que reconocer que la Unión Europea se ha consagrado a esta cuestión desde el principio y ha puesto en práctica instrumentos estadísticos, estudios, análisis y legislación.

2.5 Pese a los progresos y resultados positivos registrados, el potencial económico de las mujeres no se ha visto suficientemente valorizado. Y, por otra parte, la crisis económica y financiera internacional sin precedentes tendrá probablemente un impacto diferente en las mujeres que en los hombres, dada su diferente situación en la esfera económica, social y familiar.

⁽¹⁾ COM(2008) 10 final, p. 4.

⁽²⁾ COM(2009) 77 final.

2.6 Como quiera que se han llevado a cabo numerosos trabajos, se han formulado muchas recomendaciones, y las instituciones e interlocutores sociales europeos han adoptado algunas decisiones –en nueve años el Comité ha aprobado catorce dictámenes sobre asuntos relativos a la igualdad de género⁽¹⁾ –, el presente Dictamen opta por no tratar la totalidad de la cuestión de la igualdad de género, y limita su ámbito a sus relaciones con el crecimiento y el empleo, centrándose en los objetivos establecidos por la Estrategia de Lisboa respecto al aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo⁽²⁾.

⁽¹⁾ Véanse los dictámenes del CESE de:

- 24.3.2009 acerca de la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE», ponente: Sra. SHARMA (DO C 228 de 22.9.2009),
- 13.5.2009 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia», ponente: Sra. HERCZOG, CESE 882/2009, (DO C 277 de 17.11.2009),
- 22.4.2008 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Actuar contra la diferencia de retribución entre mujeres y hombres», ponente: Sra. KÖSSLER (DO C 211 de 19.8.2008),
- 11.7.2007 sobre «Empleabilidad y espíritu de empresa – El papel de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los organismos regionales y locales desde el punto de vista del género», ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS (DO C 256 de 27.10.2007),
- 11.7.2007 sobre «El papel de los interlocutores sociales en la conciliación de la vida profesional, familiar y privada», ponente: Sr. CLEVER (DO C 256 de 27.10.2007),
- 12.7.2007 sobre el tema «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)», ponente: Sr. GREIF (DO C 256 de 27.10.2007),
- 13.9.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010», ponente: Sra. ATTARD (DO C 318 de 23.12.2006),
- 14.2.2006 sobre la «Representación de la mujer en los órganos decisivos de los grupos de interés económico y social de la Unión Europea», ponente: Sr. ETTY (DO C 88 de 11.4.2006),
- 14.2.2005 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) – Hacia una sociedad justa», ponente: Sra. HERCZOG (DO C 65 de 17.3.2006),
- 29.9.2005 sobre «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea», ponente: Sra. KING (DO C 24 de 31.1.2006),
- 28.9.2005 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Instituto Europeo de la Igualdad de Género», ponente: Sra. ŠTECHOVÁ (DO C 24 de 31.1.2006),
- 15.12.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación», ponente: Sra. SHARMA (DO C 157 de 28.6.2005)
- 3.6.2004 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres al acceso a bienes y servicios y su suministro», ponente: Sra. CAROLL (DO C 241 de 28.9.2004),
- 25.1.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo», ponente: Sra. WAHROLIN (DO C 123 de 25.4.2001).

⁽²⁾ 60 % en 2010.

3. Observaciones generales

3.1 Antecedentes

3.1.1 El aumento del empleo femenino ha sido continuo desde los años sesenta. A partir de los años setenta se dio un gran paso hacia la igualdad de género, con el acceso masivo de las mujeres a un puesto de trabajo. Una vez que ha sido posible para las mujeres elegir su maternidad y acceder a estudios superiores, han querido, al igual que los hombres, utilizar sus competencias en la sociedad y no sólo en el entorno familiar, así como adquirir una autonomía financiera. El trabajo remunerado constituye un ingreso personal, más garantías en materia de seguridad social y jubilación y una protección contra la pobreza en caso de separación, divorcio o viudez.

3.1.2 El acceso de las mujeres al empleo ha creado nuevas necesidades que el mercado ha debido satisfacer. Las mujeres trabajaban en casa, lo que no se contabilizaba en el PIB. Cuando las mujeres han salido de la esfera doméstica, se han generado nuevos puestos de trabajo para llevar a cabo las tareas que efectuaban en casa, como, entre otras, el cuidado de los niños y las labores domésticas.

3.1.3 La incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha creado necesidades que han contribuido al desarrollo económico. Cuando las mujeres han ocupado un puesto de trabajo, las parejas se han dotado de electrodomésticos y dos automóviles, han adquirido platos cocinados preparados, al tiempo que niños y padres han tomado una comida en el exterior, las familias han necesitado servicios y estructuras de alojamiento para los enfermos, las personas con discapacidad y de edad avanzada de las que antes se ocupaban las mujeres en el hogar, así como para la asistencia a la infancia fuera del horario escolar. Con dos salarios, las parejas han podido adquirir una vivienda y disfrutar de actividades culturales. Así se ha creado empleo en la industria (electrodomésticos, automóviles, sector agroalimentario), en la restauración colectiva, en los sectores sanitarios y sociales y paraescolares, en la infancia y la educación, en la construcción, el turismo, el ocio, la cultura, el transporte de viajeros, etc.

3.1.4 Desde hace cuarenta años, este movimiento de transformación del trabajo doméstico en puestos de trabajo constituye un motor del crecimiento. Pero ¿se trata de crecimiento real o sólo de la forma en que se calcula el crecimiento? La economía no conoce el trabajo doméstico y familiar, tan necesario, sin embargo, para el funcionamiento de la sociedad, lo que lleva a preguntarse sobre el modo de calcular el crecimiento.

3.2 Igualdad de género y crecimiento económico: hechos y constataciones

3.2.1 Según un análisis de la UE ⁽¹⁾, la aportación de la igualdad de género a la economía no debe medirse solamente desde el punto de vista de una mejor rentabilidad de las empresas. Se trata de una inversión productiva en el progreso económico global, en el crecimiento y el empleo. La igualdad de género puede contribuir al desarrollo: 1) mediante una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, con el consiguiente mejor uso de su inversión en educación y formación, 2) mediante una mayor independencia económica, 3) mediante una mejor integración de las mujeres en el sistema fiscal, participando así en el bienestar colectivo.

3.2.2 Si bien se considera que la contribución a la economía es superior al enfoque empresarial y a la gestión de la diversidad en las empresas, existen ciertas pruebas de unos resultados económicos positivos derivados del enfoque empresarial. Las empresas que tienen más mujeres en la dirección son más rentables.

3.2.3 Las políticas de igualdad pueden verse como una inversión eficaz en recursos humanos, incluso si los objetivos del desarrollo económico se limitan al crecimiento económico. Desde la perspectiva de la inversión, las políticas de igualdad pueden repercutir positivamente en las personas, las empresas, las regiones y los países. Un mejor aprovechamiento de las mujeres con educación superior también encierra posibles beneficios económicos.

3.2.4 Una mayor independencia económica de la mujer resulta beneficiosa por la contribución de ésta al consumo de bienes y servicios en la economía y al poder adquisitivo de la familia. La contribución económica de las mujeres debería tener un mayor reconocimiento en las políticas económicas de ámbito nacional, regional y local.

3.3 Situación actual

3.3.1 En el momento en que las crisis económica y ecológica imponen decantarse por el tipo de desarrollo más deseable, algunos cuestionan el PIB como único indicador del crecimiento. Habría que tomar en consideración otros indicadores ⁽²⁾.

3.3.2 Independientemente de los indicadores, la situación de las mujeres sigue sin ser igual a la de los hombres, lo que representa un coste para la sociedad. Si bien los Estados invierten tanto en la educación de los niños como de las niñas –sin embargo, el 60 % de los licenciados de las universidades europeas son chicas–, no es lógico que no apoyen más a las mujeres en el mercado de trabajo. La igualdad de gasto público en

educación para hombres y mujeres debería permitir a las mujeres alcanzar las mismas responsabilidades y remuneración que los hombres. Las mujeres deben aprovechar las transformaciones actuales para adquirir las nuevas competencias necesarias para los nuevos empleos. Sin embargo, la contribución de las mujeres, su elevado nivel de educación y su potencial para responder a las futuras necesidades del mercado laboral siguen sin reconocerse y sin valorarse como es debido.

3.3.3 Luchar contra la desigualdad de género no sólo es una cuestión ética, sino que supone una mejor gestión de los recursos humanos. Un mayor número de mujeres empleadas creará más riqueza, supondrá un mayor consumo de bienes y servicios y contribuirá a un aumento de los ingresos fiscales. Los equipos de trabajo mixtos constituyen un importante potencial de innovación. Dar a las parejas los medios necesarios para llevar a efecto su deseo de tener hijos, permitiendo a los padres mantener su empleo, es luchar contra el déficit demográfico. Si Europa quiere invertir en el aspecto humano, debe afrontar ante todo las desventajas de las mujeres ⁽³⁾.

3.3.4 El potencial de evolución de las mujeres se ve frenado, en particular, por:

- el reparto desigual de responsabilidades familiares (niños, enfermos, parientes de edad avanzada, labores domésticas, etc.);
- la insuficiencia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, de estructuras públicas para la asistencia preescolar, así como de las estructuras alternativas de asistencia, con un coste asequible para todos;
- el peso de los estereotipos;
- la segregación horizontal y vertical del mercado de trabajo;
- la segregación a la hora de dar una orientación escolar y de estudios;
- el no reconocimiento de sus cualificaciones y competencias en numerosos oficios;
- el trabajo a tiempo parcial no elegido;
- el trabajo precario;
- el trabajo informal;

⁽¹⁾ Nota de análisis: The Economic Case for Gender Equality, Mark Smith y Francesca Bettio, 2008 - financiada y preparada para el uso de la DG EMPL de la Comisión Europea.

⁽²⁾ Por ejemplo, los indicadores utilizados por el PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–, como el IDH (índice de desarrollo humano), que clasifica los países gracias a la media de tres indicadores (el PIB per cápita, la esperanza de vida al nacer y el nivel de instrucción), el IDSH (indicador específico por género del desarrollo humano, que permite evaluar las diferencias de situación entre hombres y mujeres) y el IPF (indicador de participación de las mujeres en la vida económica y política).

⁽³⁾ COM(2009) 77 final: «Los Estados miembros con mayores índices de natalidad también son los que más han hecho para aumentar el equilibrio entre la vida laboral y familiar de los padres y los que tienen una tasa elevada de empleo femenino».

- los bajos salarios;
- la diferencia salarial entre hombres y mujeres ⁽¹⁾;
- la violencia y el acoso sexual o por razón de género;
- el escasísimo número de mujeres con responsabilidades en los ámbitos económico y político;
- las condiciones desfavorables para las empresarias, el apoyo demasiado escaso a la creación y transmisión de empresas y el acceso limitado a la financiación;
- las regresiones experimentadas por determinadas comunidades;
- la falta de modelos;
- ellas mismas, pues las propias mujeres no se promocionan de la misma manera que hacen los hombres (dudan a la hora de solicitar un puesto de responsabilidad, no tienen confianza en sí mismas, no establecen redes ni aprovechan las oportunidades, y no están dispuestas a combatir la discriminación).

3.3.5 Centrarse en las condiciones de acceso y mantenimiento de las mujeres en el mercado de trabajo, así como superar la diferencia salarial entre hombres y mujeres promete más crecimiento y mejor empleo, una prevención contra la pobreza y un menor coste de la «reparación social». La pobreza en Europa se concentra en la categoría de las mujeres solas con hijos ⁽²⁾.

3.3.6 En el anterior reparto de funciones, el hombre percibía unos ingresos que financiaban el trabajo familiar, social y doméstico de su esposa. Cuando las parejas tienen dos salarios, no dedican uno de los dos a la financiación de los servicios para efectuar las labores que realizaba la mujer en el hogar, sino que se decantan por el consumo de bienes materiales.

3.3.7 El trabajo gratuito de la mujer en el hogar no tenía precio, pero al transformarse en trabajo asalariado, tiene un coste que los usuarios no están dispuestos a pagar o no pueden pagar. Niñeras, ayudas familiares y asistentes domésticas reciben los salarios más bajos, a tiempo parcial, con múltiples empleadores (son los particulares los que actúan como empleadores durante algunas horas por semana) y, en la mayoría de los casos, forman parte de la economía informal. El trabajo doméstico es el sector más importante de trabajo no declarado en Europa.

3.3.8 Los padres confían su bien máspreciado, su bebé, a personas mucho menos remuneradas que la media, si bien desean que su nivel de competencia sea elevado. Del mismo

modo, a una asistenta doméstica se le entrega la llave de casa, sin abonarle por ello el salario de la confianza. La cualificación es difícil de reconocer, porque las familias juzgan «fácil» una tarea que pueden hacer ellas mismas. Sin embargo, si ocuparse de sus hijos no es un oficio, ocuparse de los hijos de otros sí lo es (conocimientos en psicología, dietética e higiene, así como concentración, escucha, atención, vigilancia permanente, etc.); las competencias requeridas, consideradas frecuentemente como «naturalmente» femeninas y, por ello, ignoradas en el ámbito profesional, suelen transmitirse de manera informal en la familia en lugar de enseñarse en la escuela.

4. Observaciones particulares

4.1 La marcha hacia la igualdad de género puede seguir creando crecimiento y empleo, porque

- la tasa de empleo de las mujeres puede aumentar, lo que creará necesidades suplementarias de servicios;
- los salarios femeninos pueden verse revalorizados, lo que creará poder adquisitivo, capacidad suplementaria de consumo e ingresos fiscales;
- las mujeres podrán ocupar más puestos políticos y decisivos, lo que tendrá un efecto positivo en los resultados de las empresas e instituciones;
- más mujeres emprendedoras aportarán más valor añadido y contribuciones financieras a la economía a través de la innovación y la creación de empleo.

4.2 Dado que es inútil repetir lo que ya se afirma en otros documentos comunitarios, el Comité Económico y Social Europeo limita sus propuestas a algunas pistas menos exploradas que otras.

4.2.1 Luchar contra la segregación de empleo

4.2.1.1 El principal obstáculo a la igualdad de género es actualmente la segregación de empleo. Hay profesiones masculinas y profesiones femeninas. Los salarios de las ramas profesionales femeninas suelen ser más bajos. Y también están más difundidos el trabajo a tiempo parcial no elegido y la precariedad.

4.2.1.2 Mientras una profesión esté reservada a un sexo, se mantendrán los estereotipos. Ya se ha demostrado que hombres y mujeres pueden ejercer todos los oficios. Algunas profesiones que durante mucho tiempo han estado dominadas por los hombres (la docencia, la judicatura y la medicina general) son hoy

⁽¹⁾ Véase la excelente campaña de la Comisión «Equal pay for work of equal value», <http://ec.europa.u/equalpay>.

⁽²⁾ COM(2009) 77 final: «Esto también tiene consecuencias en el riesgo de pobreza, sobre todo para las familias monoparentales, en su mayoría a cargo de mujeres (tasa de riesgo de pobreza del 32 %).

patrimonio de las mujeres. ¿Por qué es tan difícil instalar un equilibrio de género en el empleo? Hay que aumentar los conocimientos a este respecto para combatir la segregación laboral y promover el carácter mixto del empleo. Ello permitirá también evitar la escasez de mano de obra de la que son víctimas algunos sectores.

4.2.1.3 Los obstáculos al carácter mixto de los puestos de trabajo y de las funciones se han impuesto inconscientemente y están vinculados a la representación de los papeles de hombres y mujeres. Están arraigados en el sistema educativo, con la elección de profesiones diferentes para niños y niñas. Los padres y el personal docente deben tener más en cuenta las consecuencias de las decisiones de los jóvenes a la hora de decantarse por una profesión. Los representantes de la patronal y los sindicatos que participan en las negociaciones para establecer los sistemas de clasificación e imponer una jerarquía de las cualificaciones en las negociaciones salariales desempeñan un papel esencial y deben conocer el valor de las competencias adquiridas en la esfera doméstica y familiar. Las funciones directivas tampoco son mixtas. Habrá que adoptar medidas en las grandes empresas y las altas esferas de la administración para fomentar una mayor composición mixta.

4.2.2 Cualificar y profesionalizar las labores de asistencia a las personas

4.2.2.1 Las labores de asistencia a las personas deben constituir verdaderas profesiones, con una cualificación reconocida, una adecuada formación, un diploma y una carrera propiamente dicha. A fin de salir de la relación individual entre el particular y la ayuda familiar, hay que crear empresas y servicios públicos de asistencia a las personas. Las familias ya no deben ser empresarias, sino clientes o usuarias que compran o reciben algunas horas de ayuda doméstica, de asistencia a las personas de edad avanzada o cuidados a niños, de apoyo escolar, etc. Habría que generalizar un sistema ya implantado en algunos países europeos, en virtud del cual la empresa o el servicio público que proporciona el empleo es responsable de la seguridad de los bienes y de las personas y debe comprobar la cualificación de los asalariados que trabajan a domicilio. Así éstos sólo tienen un empleador, son remunerados por el tiempo de transporte entre dos domicilios y tienen acceso a la formación profesional y a todas las garantías colectivas. Hay que elaborar un marco europeo de referencias para los empleos de asistencia a domicilio, en el que tengan cabida las dimensiones psicológicas de estas funciones (confianza, empatía, atención, escucha, vigilancia, etc.), así como los conocimientos indispensables (dietética, repercusión de los productos utilizados en la salud y el medio ambiente, etc.), y no sólo la dimensión material y técnica de los trabajos domésticos.

4.2.2.2 El reconocimiento de la cualificación encarece el coste de los servicios, que ya actualmente la mayoría de las familias no pueden asumir, por lo que una financiación pública y de las empresas –siempre que forme parte de los acuerdos empresariales– podría hacer estos servicios más accesibles para todos.

4.2.2.3 La profesionalización de los empleos de asistencia a las personas y el cobro de mejores salarios permitirán desarrollar el carácter mixto de los mismos. Cuando los hombres quieren ejercer labores de asistencia doméstica, cuidado de niños y asistencia familiar, se habrá dado un gran paso hacia la igualdad de género.

4.2.3 Repartir mejor las responsabilidades familiares

4.2.3.1 Los padres dedican menos tiempo que las madres a las labores familiares y domésticas. Sensibilizar a los padres respecto de la importancia de su papel con sus hijos, incitar a los hombres a asumir su responsabilidad con sus padres de edad avanzada y los enfermos de la familia es una de las condiciones para la igualdad.

4.2.4 La asistencia a la infancia

4.2.4.1 Desarrollar la asistencia a la infancia no debe considerarse como un coste, sino como una inversión. Según Gösta Esping-Andersen ⁽¹⁾, a largo plazo, las madres que trabajan restituyen la subvención gracias al aumento de sus ganancias a lo largo de su vida y a los impuestos que pagan. Esta aportación reembolsa la ayuda pública inicial y tiene efectos benéficos para la infancia. Esta inversión permitirá así atajar el declive demográfico de Europa.

4.2.5 Desarrollar la oferta de servicios

La igualdad pasa por el desarrollo de una oferta de servicios que pueda liberar a las mujeres de las labores domésticas y familiares, a fin de que puedan tener un empleo estable y cualificado con dedicación plena. Desarrollar estos servicios (asistencia a la infancia, servicios para escolares, acompañamiento de personas discapacitadas y de edad avanzada, labores domésticas, planchado, etc.) equivale a crear empleo.

4.2.5.1 El desarrollo de estos servicios pasa por una financiación mutualizada (Estado, empresas y clientes) ⁽²⁾. Recientes acuerdos entre las empresas proponen asistencia a las personas como alternativa a los aumentos de sueldo. Proponer servicios que permitan conciliar mejor la vida personal y la vida profesional forma parte de la responsabilidad social de las empresas.

⁽¹⁾ «Trois leçons sur l'État-Providence», 2008, París, Le Seuil.

⁽²⁾ El ejemplo del «cheque-empleo-servicio» de la deducción fiscal en Francia, que permite financiar parcialmente estos servicios, es una pista interesante que ha obtenido resultados positivos contra el trabajo informal en este sector. Es un sistema al que se ha llegado tras un acuerdo entre los bancos, el Estado y los sistemas de protección social, en virtud del cual los bancos emiten talonarios de cheques especiales para pagar las prestaciones de asistencia a domicilio, con el objetivo de suprimir el trabajo en negro y facilitar a los particulares que emplean a una persona las gestiones para las declaraciones sociales y fiscales.

4.2.6 Prever un crédito de «tiempo»

4.2.6.1 Los servicios no pueden ser suficientes para conciliar la vida profesional y familiar. Criar y educar niños requiere tiempo durante una parte de la vida. Si bien el trabajo a tiempo parcial, como decisión voluntaria, puede ayudar a las personas encargadas de una familia a conciliar mejor su vida profesional, familiar y privada, no debe fragilizar la posición de las mujeres en el empleo, y en la vida, sobre todo cuando son cabeza de familia, ni disuadir a los padres de invertir tiempo en la vida familiar. Los dos progenitores deben poder ocuparse de sus hijos.

4.2.6.2 Otros miembros de la familia necesitan tiempo: personas que están viviendo sus últimos días, enfermos y padres de edad avanzada. En un momento en que se están reformando todos los sistemas de jubilación, hay que abandonar una visión de la vida dividida en tres períodos: los estudios, el trabajo y la jubilación. Todos deben poder estudiar a lo largo de su vida y disponer de un crédito de tiempo suficiente para sus actividades familiares, sociales, asociativas, políticas y ciudadanas. Debería brindarse la posibilidad de optar por retrasar la edad de jubilación si se prefiere tomarse algún tiempo libre (pagado como en el caso de la jubilación) durante su vida activa.

4.2.7 Aumentar el número de mujeres en puestos directivos

4.2.7.1 Las mujeres están subrepresentadas en todos los puestos directivos, las responsabilidades políticas, las altas esferas de la administración y en la dirección de las grandes empresas, mientras que las empresas que tienen una mayor proporción de mujeres en su comité de dirección son también las que tienen mejores resultados financieros. Las mujeres crean menos empresas y no suelen ser jefas de empresa. Los hombres están subrepresentados en la esfera familiar y utilizan menos su permiso parental.

4.2.7.2 Las mujeres que se han impuesto en un medio masculino podrían orientar a las mujeres que aspiren a la misma carrera (tutoría). Puede que sea necesario imponer medidas vinculantes: las grandes instituciones públicas y grandes empresas privadas deberían adoptar medidas para garantizar un número significativo de mujeres entre sus directivos.

4.2.8 Apoyo a las mujeres como empresarias

Las mujeres que pretenden crear o dirigir una empresa en la UE encuentran muchas dificultades para crear y mantener empresas debido a su escaso conocimiento del mundo de los negocios, a los tipos de empresas y sectores, a la falta de información, a la falta de contactos y redes, a los estereotipos, a la debilidad y la insuficiente flexibilidad de la asistencia a la infancia, a las dificultades para conciliar negocios y obligaciones familiares, así como a la manera diferente en que hombres y mujeres conciben el empresariado. La hoja de ruta de la UE para la igualdad entre hombres y mujeres ha establecido medidas que habrá que adoptar para apoyar el espíritu de empresa de las mujeres, para ayudarles a crear su empresa o hacerse cargo de una empresa ya existente, así como a recibir una formación adaptada para los empresarios y facilitar su acceso a la financiación.

4.2.9 El papel de los interlocutores sociales

Considerando que las causas de las desigualdades persistentes en el mercado de trabajo son complejas y están interrelacionadas, los interlocutores sociales europeos adoptaron en 2005 -con motivo de su primer programa de trabajo común- un marco de acciones sobre la igualdad de género en el que se han tenido esencialmente en cuenta cuatro ámbitos: ocuparse del papel de hombres y mujeres, promover la participación de las mujeres en los procesos decisorios, apoyar el equilibrio entre trabajo y vida privada y reducir las diferencias de remuneración.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Distintos tipos de empresa»
(Dictamen de iniciativa)**

(2009/C 318/05)

Ponente: **Mr CABRA DE LUNA**

Coponente: **Ms ZVOLSKÁ**

El 10 de julio de 2008, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Distintos tipos de empresa».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de septiembre de 2009 (ponente: Miguel Ángel CABRA DE LUNA; coponente: Marie ZVOLSKA).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen se propone como objetivo describir la diversidad de formas de empresa existente en la Unión Europea (UE), cuya salvaguarda y fomento son muy importantes para alcanzar el mercado único y mantener el modelo social europeo, así como para conseguir los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de empleo, competitividad y cohesión social.

1.2 El dictamen se centra en la necesidad de que el marco legal regulatorio de las empresas y de la política de competencia promueva de forma coherente la diversidad y la pluralidad de formas de empresa, que constituyen uno de los principales activos de la UE, a fin de lograr la igualdad de condiciones entre todos los diferentes tipos de empresas teniendo en cuenta las características de cada uno.

1.3 El pluralismo y la diversidad de las diferentes formas de empresa son reconocidos tanto en el Tratado como en los hechos, a través de los diferentes estatutos jurídicos ya aprobados y aquellos que están todavía en fase de estudio.

1.4 Esta diversidad contribuye a la riqueza de la UE y tiene una dimensión central para Europa, cuya divisa es «Unidos en la diversidad». Todas las formas de emprender son la expresión de

una parte de la historia europea, y cada una es portadora de nuestra memoria y cultura colectivas, de «nuestras culturas». Esta diversidad merece ser preservada.

1.5 Esta diversidad constituye igualmente una base indispensable para el éxito de los objetivos de Lisboa en materia de crecimiento, empleo, desarrollo sostenible y cohesión social basada en el mantenimiento y el desarrollo de la competitividad de las empresas.

1.6 El derecho de la competencia no debe tener como objetivo la uniformidad sino proporcionar un marco legal igualitario de aplicación entre las diferentes formas de empresa, que deben poder desarrollarse conservando sus propios objetivos y modalidades de funcionamiento.

1.7 El CESE solicita a la Comisión que inicie los trabajos para aprobar sendos estatutos europeos de las asociaciones y las mutualidades y se felicita por los trabajos iniciados sobre el estatuto europeo de las fundaciones que esperamos concluyan próximamente con la aprobación del Estatuto de la Fundación Europea. Asimismo recibe con agrado la simplificación del reglamento de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), cuya complejidad ralentiza su desarrollo.

1.8 Las redes y servicios de apoyo y de información, asesoramiento jurídico, asistencia en temas de marketing y otros servicios deben cubrir la pluralidad de formas de empresa.

1.9 El CESE exhorta a la Comisión a respetar la identidad de las cooperativas en materia contable, de modo que el capital social de los socios sea considerado como fondo propio de las cooperativas y no como deuda mientras que el socio no se convierta en acreedor al darse de baja.

1.10 Las estadísticas económicas sobre cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y otras empresas similares son muy limitadas y heterogéneas, lo que dificulta la realización de análisis sobre las mismas y la evaluación de su contribución a los grandes objetivos macroeconómicos.

1.10.1 Por ello, el CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan la creación de registros estadísticos de las empresas anteriormente mencionadas. En particular, la elaboración de sus cuentas satélite, según los criterios armonizados por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-1995) en el «Manual for drawing up the satellite accounts of Companies in the Social Economy: Cooperatives and Mutual Societies»⁽¹⁾ y en el «Informe del CESE sobre la Economía Social en la Unión Europea»⁽²⁾.

1.11 El CESE pide a la Comisión que anime a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de conceder medidas compensatorias a las empresas sobre la base de su utilidad social comprobada o de su contribución contrastada al desarrollo regional⁽³⁾.

1.12 El CESE solicita a la Comisión Europea que, junto con un observatorio de la diversidad de formas de empresa, en cuanto elemento esencial para la competitividad europea, desarrolle los instrumentos orgánicos necesarios ya existentes, cuyo papel sería velar para que las empresas no sufran discriminación en ninguna de las políticas que las afectan y coordinarse con los distintos servicios de la Comisión al efecto.

⁽¹⁾ «Manual for drawing up the satellite accounts of Companies in the Social Economy: Co-operatives and Mutual Societies», CIRIEC, en nombre de la Comisión Europea, 2006.

⁽²⁾ CIRIEC, «La Economía Social en la Unión Europea», CESE, Bruselas 2008, www.cese.europea.eu, ISBN 928-92-830-08-59-0

⁽³⁾ DO C 234 de 22.9.2005.

1.13 Por último, el CESE invita a que, en aquellos casos que demuestren su representatividad, las organizaciones más representativas de la diversidad de formas de empresa sean involucradas en el diálogo social.

2. Diversidad de formas de empresa y mercado interior en la Unión Europea

2.1 Las diversas formas de las empresas existentes en la Unión Europea se derivan de nuestra compleja y variada evolución histórica. Cada una de ellas responde a un determinado contexto histórico y a una situación social y económica, a menudo diferentes en cada país europeo. Por otra parte, las empresas tienen que evolucionar y se adaptan continuamente a la evolución de las sociedades y las tendencias del mercado, incluso modificando su forma jurídica. El pluralismo y la diversidad de diferentes formas de empresa constituyen un valioso patrimonio de la Unión Europea, imprescindible para el logro de los objetivos establecidos por la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento, empleo, desarrollo sostenible y cohesión social basada en el mantenimiento y el desarrollo de la competitividad de las empresas. La defensa y preservación de dicha diversidad constituyen objetivos de primer orden para garantizar el desarrollo de mercados competitivos, la eficiencia económica y la competitividad de los agentes económicos, manteniendo la cohesión social de la UE.

2.2 Esto es reconocido por las instituciones europeas a través de las disposiciones contenidas en los artículos 48, 81 y 82 del Tratado, y en el Tratado de Lisboa⁽⁴⁾, cuyo artículo 3.3 propugna como objetivo de la Unión una economía social de mercado, basada en el equilibrio entre las reglas del mercado y la protección social de los individuos en tanto que trabajadores y ciudadanos.

2.3 La diversidad de formas de empresa puede definirse en función de diferentes criterios como el tamaño, su estructura jurídica, sus formas de acceso a la financiación, sus objetivos, los diferentes derechos políticos y económicos atribuidos al capital (distribución de beneficios y dividendos, poder de voto) o la propia composición de este último, público o privado, la designación de gestores, su importancia para la economía (Europea, nacional y local), el empleo, el riesgo de quiebra, etc. Todo ello crea una matriz de la diversidad que puede apreciarse simplificada en el siguiente cuadro:

⁽⁴⁾ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea tras la aprobación del Tratado de Lisboa. DO C 115 de 09.5.2008.

DIVERSIDAD DE FORMAS DE EMPRESA EN LA UNIÓN EUROPEA

TAMAÑO TIPO	Multinacional	Grande	Pequeña y mediana
Pública (propiedad del sector público)	X	X	X
Cotizada en bolsa (<i>listed</i>)	X	X	X
No cotizadas en bolsa (<i>unlisted</i>)		X	X
Familiares		X	X
Sociedades colectivas, civiles, comanditarias (<i>partnership</i>)	X	X	X
Cooperativas	X	X (*)	X (*)
Mutualidades		X (*)	X (*)
Fundaciones		X (*)	X (*)
Asociaciones		X (*)	X (*)
Otras formas no lucrativas que pueden encontrarse en diferentes Estados miembros		X (*)	X (*)

(*) Son diferentes tipos de empresa que en algunos Estados miembros, el Parlamento, la Comisión Europea y el CESE se conocen con el nombre de empresas de economía social, EES. Nos encontramos ante una categoría sociológica, no jurídica.

Según la diversa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ⁽⁵⁾, las fundaciones, asociaciones y demás entidades no lucrativas pueden ser «operadores económicos» por cuanto realizan «actividades económicas» en el sentido de los artículos 43 y 49 del Tratado CE, y por lo tanto se incluyen en esta clasificación.

2.4 Aunque la finalidad común de cualquier tipo de empresa consiste en *crear valor y maximizar resultados*, los parámetros o conceptos de medición de dichos valores y resultados pueden ser distintos según el tipo de empresas y según los objetivos perseguidos por quienes las controlan o se benefician de su actividad. En algunos casos, la maximización de resultados consiste en obtener la mayor rentabilidad del capital invertido para los socios accionistas; en otros, la creación de valor y optimización de resultados se traduce en maximizar la calidad de los servicios ofrecidos a los socios o al público en general (por ejemplo, en una cooperativa de enseñanza cuyos socios propietarios son las familias o en una mutualidad de previsión social, o en las obligaciones de los servicios públicos).

2.4.1 También puede ocurrir que algunas grandes empresas no tengan socios accionistas y sus beneficios financieros se destinen a la reinversión o al cumplimiento de fines sociales de interés general, como ocurre en las cajas de ahorros de algunos países europeos ⁽⁶⁾.

2.4.2 Además, en algunas PYME y microempresas enraizadas en el ámbito local, la generación de valor no se traduce únicamente en beneficios económicos sino en un propósito social, como las condiciones de trabajo, la autogestión, etc.

2.5 A continuación se describen más detalladamente las distintas modalidades de empresa según su tamaño y, seguidamente, según su tipología en función de la propiedad.

2.6 Las multinacionales y las grandes empresas que habitualmente cotizan en bolsa debido a su dimensión se consolidan en el ámbito de la productividad y la competitividad de los sistemas económicos, y cuando consiguen resultados positivos pueden mantener también niveles de empleo elevados ⁽⁷⁾.

2.7 Cada vez en mayor medida, las ventajas competitivas de las empresas se fundamentan en estrategias competitivas en las que la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica (I+D+i) adquieren una dimensión central. Las empresas multinacionales y las grandes empresas desempeñan un papel de liderazgo en la I+D+i desarrollada por el sector privado de la economía en la UE, aunque puede que aún no haya suficientes multinacionales ni grandes empresas en los sectores líderes de la economía global. Además, junto a la importancia económica y laboral que en sí mismas tienen las grandes empresas y las multinacionales, es preciso considerar que, frecuentemente, cada una de estas empresas se configura como eje de extensas redes de producción mundial integradas bien por PYME muy relacionadas entre sí (gran empresa en red) o por empresas independientes (redes de producción modular). Precisamente es en los países europeos con mayor peso específico de multinacionales y grandes empresas donde más pronto se está frenando la caída de la producción y del empleo provocada por la actual crisis económica.

2.8 La externalización que estas empresas han realizado en los últimos decenios de muchas fases de sus procesos productivos y de infraestructuras de servicios que ahora son producidas por PYME supone que, a menudo, los niveles de producción y

⁽⁵⁾ Véanse, por ejemplo, los asuntos acumulados C-180/98, C-184/98, Pavlov. Asunto C-352/85, Bond van Adverteerders.

⁽⁶⁾ Desde hace 50 años, la literatura económica ha subrayado la diversidad de funciones objetivo según los tipos de empresa (B.Ward, (1958); E. D. Domar (1967); J. Vanek (1970); J. Meade (1972) y J.L. Monzón (1989). Autores citados en: *Manual for drawing up...* Idem nota 1.

⁽⁷⁾ En algunos casos las grandes empresas pueden no tener socios accionistas y no distribuyen beneficios bajo ninguna modalidad, como ocurre con las cajas de ahorros de algunos países europeos. También hay grandes empresas, cooperativas con títulos de capital, que no cotizan en bolsa o mutualidades que funcionan con fondos propios y no con capital adquirido por los socios.

de empleo de estas últimas dependen, entre otros factores, de la demanda de las multinacionales y grandes empresas que, por lo tanto, constituyen una vía para el posicionamiento de Europa en el mercado global. Aunque de las 40 mayores empresas industriales del mundo, el 30 % pertenecían a la UE ⁽⁸⁾, su valor de mercado solo representa el 24 % del total y en algunos sectores de tecnología punta como los basados en las tecnologías de la información y la comunicación la participación de la UE se reduce a una sola gran empresa.

2.9 Las PYME, las redes de PYME, las microempresas y los trabajadores autónomos han promovido importantes cambios tecnológicos en los últimos decenios y son la base de la economía europea: el 99 % de las empresas de la UE son PYME y proporcionan el 66 % del empleo ⁽⁹⁾. Normalmente son empresas no cotizadas en bolsa, si bien pueden utilizar la cotización bursátil para ampliar capital o desarrollar el capital-riesgo (*venture capital*).

2.9.1 En general, debería haber apoyo a las PYME, que no se consigue sólo a través del *Small Business Act* ⁽¹⁰⁾. Las PYME constituyen frecuentemente una vía para el mantenimiento del empleo ya que los grupos de interés que promueven y controlan estas empresas son ciudadanos vinculados al territorio en el que actúan, habiendo demostrado una gran capacidad para crear y mantener empleo. Las PYME «constituyen las incubadoras naturales de la cultura empresarial», escuelas permanentes de formación de directivos y jefes de empresa.

2.10 En función de su propietario, las empresas de interés general pueden ser públicas, de capital mixto, o pueden incluso tener la forma legal de empresa privada. Geográficamente, pueden ser tanto de carácter multinacional, nacional o local, pese a que la mayoría operan en el ámbito local o regional. Sus actividades se centran en la provisión de servicios de interés general, como por ejemplo transporte público, energía, agua, gestión de residuos, comunicaciones, servicios sociales, atención sanitaria, educación, etc. No obstante, no se excluye que estas empresas participen también en actividades comerciales, siempre que cumplan con la directiva sobre transparencia 93/84/EEC ⁽¹¹⁾. A la vez que persiguen el interés general, sus beneficios se reinvierten en actividades regionales y locales; por lo tanto contribuyen en gran medida a la cohesión social, económica y regional. Las empresas proveedoras de servicios de interés general, como proveedoras de servicios esenciales, son actores esenciales para impulsar la economía en general invirtiendo en sectores clave que tengan un efecto palanca sobre el resto de la economía (electricidad, telecomunicaciones y su infraestructura, transporte, etc.).

2.11 Los propietarios de las empresas cotizadas en bolsa (*listed enterprises*) son sus accionistas registrados. Los accionistas compran y venden sus acciones en los mercados bursátiles públicos.

2.12 Las empresas no cotizadas en bolsa pueden ser grandes y pequeñas y sus títulos de propiedad (acciones, participaciones sociales u otros títulos) no están sometidos por definición a la cotización en bolsa. Sin embargo, en muchos casos, también las empresas no cotizadas se orientan hacia la cotización bursátil, especialmente si el capital riesgo o los inversores de capital privado están involucrados. Incluso las PYME privadas pueden utilizar la cotización bursátil en las ampliaciones de capital que les permita la expansión empresarial.

2.13 Las empresas familiares constituyen un poderoso instrumento de difusión de la cultura empresarial y siguen siendo el medio de entrada por excelencia al mundo de los negocios para millones de ciudadanos, no solo en las PYME, donde son mayoría, sino también en las grandes empresas familiares, que en países tan significativos como Alemania, Reino Unido, Italia o Francia suponen cifras de entre un 12 % y un 30 % del total de grandes empresas ⁽¹²⁾. Las empresas familiares, grandes o pequeñas, se caracterizan por que el núcleo familiar ejerce el control permanente de la empresa, aunque sea una sociedad por acciones. En estos casos puede no haber interés en la cotización bursátil.

2.14 Las sociedades colectivas, civiles o comanditarias (*partnership*) son empresas comerciales típicas del mundo anglosajón, pero existentes también en otros países de la UE, constituidas frecuentemente por profesionales. Estas empresas de «partenariado» entre personas físicas constituyen un eficaz instrumento de participación de los profesionales cualificados (del Derecho, la Contabilidad y otras profesiones) en el mundo de los negocios de servicios profesionales. Este tipo de empresas es propiedad de los socios, cuyo principal vínculo, junto al capital aportado, está constituido por su propio trabajo. Cuando los socios se jubilan o se dan de baja transfieren a la sociedad sus participaciones sociales.

2.15 Finalmente, y para completar este análisis del variado elenco de empresas existentes en la UE, existe una gran diversidad de empresas privadas en la UE que comparten características similares de organización y funcionamiento, desarrollando una actividad de finalidad social con el objetivo prioritario de satisfacer necesidades de las personas antes que de retribuir a inversores de capital ⁽¹³⁾. Estas empresas se identifican principalmente con las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones ⁽¹⁴⁾. Los documentos de la Comisión, el Parlamento Europeo y el CESE suelen agrupar a este conjunto de empresas bajo la denominación común de *empresas de economía social* (EES) ⁽¹⁵⁾, si bien esta denominación no es utilizada en todos los países de la UE, empleándose en otros casos las expresiones

⁽⁸⁾ www.forbes.com The Global 2000, 4.2.2008.

⁽⁹⁾ DO C 120 de 20.5.2005, pág. 10, (punto 2.1); DO C 112 de 30.4.2004, pág. 105 (punto 1.7); «Small Business Act» en el DO C 182 de 4.8.2009, pág. 30.

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 final – «Pensar primero a pequeña escala» – «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas.

⁽¹¹⁾ Directiva 93/84/CEE de la Comisión de 30 de septiembre de 1993 por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados Miembros y las empresas públicas (DO L 254, 10.12.1993, pág.16)

⁽¹²⁾ COLLI, A. FERNÁNDEZ, P., Y ROSE, M. (2003): «National Determinants of Family Firm Development? Family Firms in Britain, Spain and Italy in the Nineteenth and Twentieth Centuries», *Enterprise & Society*, 4, 28-64.

⁽¹³⁾ «La Economía Social ...» Ídem nota 2.

⁽¹⁴⁾ Informe sobre economía social del Parlamento Europeo (2008/2250 (INI)).

⁽¹⁵⁾ En numerosos documentos, la Comisión hace referencia al sector de la «economía social» (COM(2004) 18 final «sobre fomento de las cooperativas en Europa» (punto 4.3)).

«tercer sector»⁽¹⁶⁾, «tercer sistema», «economía solidaria» y otras, aunque describen empresas que «comparten las mismas características en todas partes de Europa»⁽¹⁷⁾.

3. La dimensión social

3.1 Aunque las multinacionales, grandes empresas y PYME no tengan una finalidad explícita de bienestar social, su actuación en los mercados contribuye de forma determinante a la competitividad y al empleo y tienen una trascendente dimensión social. Esta dimensión general, social y territorial es muy evidente en el caso de las PYME y microempresas locales fuertemente ligadas al territorio.

3.2 Cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones son agentes de gran importancia en la UE, con notable actividad económica en tres de los cinco sectores institucionales en que el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-1995) agrupa a todos los centros de decisión económica de cada economía nacional⁽¹⁸⁾. La economía social representa el 10 % del conjunto de las empresas europeas, es decir, 2 millones de empresas⁽¹⁹⁾ y el 7 %⁽²⁰⁾ del empleo asalariado total. Las cooperativas agrupan a 143 millones de socios, las mutualidades a 120 millones y las asociaciones al 50 % de la ciudadanía de la UE⁽²¹⁾.

3.2.1 Sean grandes o pequeñas, estas empresas se localizan en aquellos territorios y/o ámbitos sociales en los que existen problemas y desafíos que amenazan el mercado interior y la cohesión social, internalizando costes sociales y generando externalidades positivas.

3.2.2 Por su enraizamiento en las comunidades locales y por la prioridad dada en sus objetivos de satisfacer las necesidades de las personas, estas empresas no se deslocalizan, combatiendo

de forma eficaz la despoblación de zonas rurales y contribuyendo al desarrollo de las regiones y municipios desfavorecidos⁽²²⁾.

3.3 Las empresas proveedoras de servicios de interés general constituyen un fuerte eje de la dimensión social europea. Tienen un papel específico que desempeñar como parte integral del modelo europeo de sociedad, puesto que mediante sus actividades de provisión de servicios cumplen y promueven los principios alta calidad, seguridad y precios asequibles, igualdad de trato, acceso universal y derechos de los usuarios. En este sentido, también tienen un efecto directo e indirecto en el empleo, puesto que una buena infraestructura atrae la inversión privada. Las empresas de interés general son una parte esencial de la economía, que representa entre el 25 y el 40 % de la mano de obra y que contribuye con más del 30 % del PIB.

3.4 Las *empresas sociales* (cooperativas sociales y otras empresas similares de muy diverso estatuto jurídico) desarrollan su actividad en el ámbito de la prestación de servicios como la sanidad, el medio ambiente, los servicios sociales y la educación. Frecuentemente incorporan a sus procesos productivos importantes recursos en forma de aportaciones altruistas actuando como eficaces instrumentos de las políticas públicas de bienestar social. Asimismo, hay un importante número de «Empresas Sociales de Integración Laboral» (WISE, por sus siglas en inglés) que buscan la creación de empleo y la integración en el mercado de trabajo de personas desfavorecidas.

3.5 La *empresa social* no siempre forma una categoría legal, sino que incluye empresas que tienen beneficios sociales y económicos en sectores muy diversos. Su categorización no es sencilla. Lo esencial debería ser cómo apoyar a estos emprendedores con entornos que les permitan desarrollar su capacidad de innovación, una habilidad que en tiempos de crisis económica resulta especialmente valiosa⁽²³⁾. La Comisión Europea debería considerar seriamente la posibilidad de diseñar una política para empresas sociales⁽²⁴⁾.

3.6 Siempre y cuando demuestren su representatividad, las organizaciones más representativas de las diversas formas de empresa deberían ser involucradas en el diálogo social.

3.6.1 Algunos de los sectores citados ya han participado en el diálogo sectorial, como por ejemplo la Asociación de Cooperativas de Seguros y Mutualidades Europeas (AMICE) en el sector de seguros, y algunos miembros de *Cooperatives Europe*⁽²⁵⁾, como la Asociación Europea de Bancos Cooperativos (EACB) y la Agrupación Europea de Cajas de Ahorro (ESBG), en el sector bancario⁽²⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Por ejemplo, en el Reino Unido existe el Office of the Third Sector (OTS) que agrupa en su ámbito de actuación a los «voluntary and community groups, social enterprises, charities, cooperatives and mutuals», es decir, el mismo conjunto de empresas denominadas en este documento «empresas de economía social». El Office of the Third Sector (OTS) es un organismo público integrado en el Cabinet Office del Gobierno Británico (www.cabinetoffice.gov.uk).

⁽¹⁷⁾ Informe (2008/2250) (INI). Ídem nota 13.

⁽¹⁸⁾ El SEC-1995 agrupa a las entidades con un *comportamiento económico análogo* (SEC-1995,2.18) en cinco grandes sectores institucionales (SEC-1995, Tabla 2.2): a) Sociedades no financieras (S.11); b) Instituciones financieras (S.12); c) Administraciones Públicas (S.13); d) Hogares (S.14) y e) Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (S.15). El SEC-1995 también clasifica a las diferentes entidades productivas en *ramas de actividad*, incluyendo en cada una de ellas a las que *desarrollan una actividad económica idéntica o similar* (SEC-1995,2.108), estableciendo cinco diferentes niveles de desagregación en 60, 31, 17, 6 y 3 ramas de actividad. (SEC-1995, Anexo IV).

⁽¹⁹⁾ Informe (2008/2250) (INI). Ídem nota 13.

⁽²⁰⁾ Las EES proporcionan empleo directo a tiempo completo a once millones de europeos y están presentes en todas las ramas de actividad económica, bien en sectores altamente competitivos como el financiero o el agrícola, bien en sectores innovadores como los servicios a las personas o las energías renovables.

⁽²¹⁾ CESE (2008): «La Economía Social en ...» Ídem nota 2.

⁽²²⁾ COM(2004) 18 final, punto 4.3 (Fomento de las cooperativas en Europa).

⁽²³⁾ «It's time for social enterprise to realise its potential» por TRIMBLE, Robert, en la revista *The Bridge*, p.17 www.ipt.org.uk.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE «Espíritu de empresa y Estrategia de Lisboa», DO C 44 de 16.2.2008, pág. 84.

⁽²⁵⁾ Cabe señalar que algunas organizaciones, como *Cooperatives Europe*, están llevando a cabo un estudio sobre su representatividad para participar en las consultas sobre diálogo social.

⁽²⁶⁾ Dictámenes del CESE en el DO C 182 de 4.8.2009, pág. 71 y en el DO C 228 de 22.9.2009, págs. 149–154.

4. Marco jurídico y reglamentario de la diversidad de formas de empresa

4.1 Introducción: Diversidad de formas de empresa y mercado interior

4.1.1 La configuración y el desarrollo del mercado interior no pueden subordinar los fines a los medios, por lo que deberá establecerse un marco jurídico y reglamentario adaptado a las características de los diferentes agentes económicos que actúan en el mercado, a fin de que se logre la igualdad de condiciones entre todas las diferentes formas de empresa teniendo en cuenta las características de cada una de ellas. En la actualidad, este marco está destinado por lo general a grandes empresas que cotizan en bolsa, y su aplicación a todos los tipos de empresas crea obstáculos para las empresas más pequeñas. Este marco debería alentar de forma efectiva a los operadores a comportarse de manera eficiente, lo que contribuirá a hacer el sistema más justo. Este marco tiene su expresión en los ámbitos del derecho de sociedades, derecho contable, de la competencia, fiscal, armonización estadística y política de empresa.

4.2 Derecho de sociedades

4.2.1 Las sociedades anónimas europeas y las cooperativas tienen sus propios estatutos jurídicos, pero otras modalidades de empresa se enfrentan a diversas barreras en el mercado interior debido a la inexistencia de estatutos jurídicos europeos. Las PYME europeas están necesitadas de una legislación europea ágil y flexible que les facilite el desarrollo de sus actividades transfronterizas. Asimismo, las cooperativas requieren una simplificación del reglamento de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), cuya complejidad ralentiza su desarrollo.

4.2.2 La ausencia de cobertura jurídica impide a las fundaciones que operan a nivel europeo actuar en condiciones de igualdad con otras formas jurídicas de empresa. Por ello, el CESE se felicita por los resultados del estudio de viabilidad para un Estatuto de la Fundación Europea y solicita a la Comisión que concluya la evaluación de impacto a comienzos de 2010 presentando una propuesta de reglamento que permita a las fundaciones de ámbito europeo operar en pie de igualdad en el mercado interior ⁽²⁷⁾.

4.2.3 Por similares razones, el CESE solicita a la Comisión que inicie los trabajos para aprobar sendos estatutos europeos de las asociaciones y de las mutualidades.

4.3 Derecho contable

4.3.1 Las normas contables deben adaptarse a las distintas formas de empresa. Otro ejemplo de limitaciones ligadas al derecho contable son los obstáculos que está planteando la introducción del nuevo sistema contable internacional (*International Accounting System*, IAS) en las empresas que cotizan en bolsa. El proceso de armonización contable europea no puede hacerse a costa de eliminar las características esenciales de alguna de las diferentes clases de empresas existentes en la Unión Europea.

⁽²⁷⁾ El estudio de viabilidad de la Comisión sobre el Estatuto de Fundación Europea estima que los costos de dichas barreras a las actividades transfronterizas de las fundaciones europeas oscila entre 90 y 100 millones de euros por año.

4.3.2 En el caso concreto de las cooperativas se hace patente la dificultad de articular un concepto de *fondo propio* de aplicación general e indiscriminada, que podría tener consecuencias negativas y destructoras de la diversidad empresarial. El CESE exhorta a la Comisión a respetar la identidad de las cooperativas en materia contable de modo que el capital social de los socios sea considerado como fondo propio de las cooperativas y no como *deuda* mientras que el socio no se convierta en acreedor al darse de baja ⁽²⁸⁾.

4.3.3 El Comité está de acuerdo con la recomendación del «Grupo de Larosière» ⁽²⁹⁾ que sostiene que las normas no debería estar sesgadas según los modelos de negocio, promover el comportamiento procíclico o desalentar la inversión a largo plazo y la estabilidad de las empresas.

4.4 Derecho de la competencia

4.4.1 Cada forma jurídica de empresa debe poder desarrollar sus actividades conservando sus peculiaridades operativas. Así, el derecho de la competencia no puede basarse en un modelo único y uniforme de espíritu emprendedor, y debe evitar comportamientos discriminatorios y valorizar las buenas prácticas a nivel nacional. No se trata de establecer privilegios sino de promover un derecho de la competencia equitativo, por lo que el CESE, de conformidad con anteriores dictámenes ⁽³⁰⁾, propugna que las normas de la competencia y las de carácter tributario regulen compensatoriamente los costes diferenciales de las empresas que no estén vinculados a procesos productivos ineficientes, sino a la internalización de costes sociales.

4.4.2 Algunos instrumentos de las políticas de competencia no son neutrales respecto a las diversas formas de empresa por lo que, como ha señalado el CESE, «el sector de la economía social requiere soluciones a la medida en lo referente a la fiscalidad, contratación y normas de la competencia» ⁽³¹⁾. Así, por ejemplo, el apoyo público a actividades privadas de inversión en I+D+i para aumentar la competitividad del sistema productivo favorece

⁽²⁸⁾ Así ha sido reclamado por la reciente literatura contable: CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 58, agosto 2007 (www.ciriec.es), «Clasificación del capital social de la sociedad cooperativa: una visión crítica», B. Fernández-Feijóo y M. J. Cabaleiro.

⁽²⁹⁾ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la supervisión financiera en la Unión Europea, febrero de 2009, (http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf ; recomendación 4, página 21).

⁽³⁰⁾ DO C 234 de 22.9.2005 y COM(2004) 18 final.

⁽³¹⁾ DO C 117 de 26.4.2000, pág. 52 (punto 8.3.1). También DO C 117 de 26.4.2000, página 57. La Comisión Europea distingue entre «ayudas estatales» y «medidas generales», situando entre éstas últimas «los incentivos fiscales destinados a las inversiones medio ambientales, en investigación y desarrollo o formación [que] sólo favorecen a las empresas que llevan a cabo tales inversiones, sin que por ello sean necesariamente constitutivos de ayudas estatales» (Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO C 384/30 de 10.12.1998, punto 14). En toda la Unión Europea las grandes empresas son las que más desarrollan actividades de I+D; por ejemplo en España el 27,6 % del total de grandes empresas realizan I+D, mientras que entre las empresas de menos de 250 empleados sólo el 5,7 % de las mismas realizan I+D según datos del año 2007 www.ine.es

principalmente a las empresas de gran dimensión, que son las que más desarrollan estas actividades. También la mayor libertad de elección de las grandes empresas en la localización de las plantas productivas les permite aprovechar mejor las inversiones públicas en infraestructuras de apoyo al sector productivo. En ocasiones, esto genera desventajas competitivas a las empresas de pequeño tamaño, con pocas posibilidades reales de elegir entre diferentes alternativas de localización empresarial.

4.4.3 Las normas de la competencia también deben contemplar la singularidad de las *empresas sociales*, que producen y distribuyen bienes y servicios de no-mercado a personas excluidas o en riesgo de exclusión social, y que incorporan a sus procesos productivos importantes recursos de carácter altruista.

4.5 Derecho fiscal

4.5.1 Con frecuencia, en algunos Estados miembros, algunas empresas se ven sometidas a situaciones de desigualdad competitiva por causas ajenas a los procesos productivos propiamente dichos y que se derivan de fallos de asignación del mercado ⁽³²⁾, es decir, de situaciones en las que el propio mercado es ineficiente, asignando los recursos de manera no óptima. El CESE apoya el proyecto de directiva sobre tasas reducidas de IVA para los servicios suministrados a nivel local que conciernen fundamentalmente a las PYME y reitera su conformidad con el principio formulado por la Comisión según el cual las ventajas fiscales concedidas a un tipo de sociedad deben ser proporcionales a las limitaciones jurídicas o al valor social añadido inherente a dicha fórmula ⁽³³⁾. En consecuencia, el CESE pide a la Comisión que anime a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de conceder medidas compensatorias a las empresas sobre la base de su utilidad pública comprobada o de su contribución constatada al desarrollo regional ⁽³⁴⁾. En especial, se deberían buscar soluciones para el problema que se genera a las organizaciones no lucrativas ante la imposibilidad de que recuperen el IVA pagado en la adquisición de bienes y servicios necesarios para la ejecución de sus actividades ligadas al interés general, en aquellos países en que esta situación suponga un problema. Igualmente cabe mencionar los regímenes fiscales que se aplican a las ONG que realizan actividades económicas no vinculadas a fines de interés general.

4.5.2 En la actualidad, las PYME tienen pocas oportunidades reales para invertir en I+D+i, que es un elemento importante para la eficiencia en la producción y para mantener la competitividad empresarial. Esto crea una situación de desventaja competitiva que debe ser equilibrada mediante ventajas fiscales que premien la inversión de las PYME en este campo. Las recomendaciones incluyen una rica gama de medidas compensatorias, entre las que podrían mencionarse, según cada Estado, desgravaciones fiscales extraordinarias para inversiones múltiples en I+D, reembolsos en caso de ausencia de beneficios y reducciones de las cargas sociales. Habida cuenta del papel estratégico que desempeñan las PYME en la economía comunitaria, el CESE recomienda que cada Estado miembro utilice una combinación óptima de medidas compensatorias para facilitar la supervivencia y el crecimiento de las PYME en su economía. Con diferencia, el impacto más importante que tienen estos programas es la manera en que pueden respaldar el desarrollo de PYME especializadas en I+D durante los primeros años de su existencia

4.6 Armonización estadística

4.6.1 Las magnitudes agregadas de las diferentes modalidades de empresa son elaboradas en los Estados miembros y en la UE siguiendo criterios homologados por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-1995). Sin embargo, las estadísticas económicas sobre las cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones y otras empresas similares son muy limitadas y están elaboradas con criterios heterogéneos, lo que dificulta la realización de análisis y la evaluación de su contribución a los grandes objetivos macroeconómicos. Por esta razón, y por encargo de la Comisión, se ha redactado un «Manual» ⁽³⁵⁾ que permitirá construir registros estadísticos nacionales de estas empresas sobre la base de criterios homogéneos en términos de contabilidad nacional. El CESE solicita que se utilicen estos nuevos instrumentos de análisis para elaborar estadísticas armonizadas de las empresas citadas en todos los países de la Unión Europea y para implementar políticas más eficaces respecto de las mismas.

También es aconsejable establecer la metodología que permita impulsar en el ámbito europeo un observatorio de las microempresas.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽³²⁾ Comunicación de la Comisión COM(2008) 394 final. Ídem nota 8.

⁽³³⁾ COM(2004) 18 final.

⁽³⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el COM (2004) 18 final (DO C 234 de 22.9.2005, página 1, punto 4.2.3).

⁽³⁵⁾ «Manual for drawing...», ídem nota 1.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Alimentos de comercio justo: ¿autorregulación o legislación?» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/06)

Ponente: **Hervé COUPEAU**

El 10 de julio de 2008, 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

«Alimentos de comercio justo: ¿autorregulación o legislación?».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Hervé COUPEAU).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El comercio justo de los productos agrarios aspira a introducir en el comercio internacional el principio de un reparto más justo de los ingresos de tipo comercial para permitir que los productores de los países en vías de desarrollo:

- establezcan un proceso de desarrollo económico (estructuración de los sectores de producción, organización de ramas de actividad, etc.);
- constituyan un proceso de desarrollo social (creación de estructuras sanitarias, educativas, etc.);
- se adapten a la gestión del medio ambiente (defensa de la biodiversidad, gestión de las emisiones de CO₂, etc.).

1.2 Europa constituye el mayor mercado del comercio justo con un 65 % del mercado mundial. Los productos se venden a través de catálogos de venta por correo, en línea, a través de servicios de restauración y en establecimientos de venta al por menor institucionales, comunitarios y empresariales, que representan más de 79 000 puntos de venta en 25 países. En 2008, el volumen de negocios superó los 1 500 millones de euros. El incremento de estas ventas ha sido relativamente constante, aproximadamente un 20 % anual. Sin embargo, esta cifra sigue siendo muy modesta en comparación con los 913 000 millones de euros comercializados por la industria agroalimentaria europea en 2007.

1.3 Existen dos planteamientos complementarios respecto de la certificación: uno basado en el producto (FLO, que ha establecido normas para dieciocho categorías de productos alimenticios) y otro basado en el proceso (WFTO, que certifica la cadena de suministro y el sistema de gestión de las principales organizaciones de comercio justo, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo). Ambos sistemas han mejorado la garantía para los consumidores y han reducido los

abusos cometidos por empresas que intentaban sacar partido de esta forma de comercio ético sin cumplir los criterios acordados por las principales agencias internacionales de desarrollo.

1.4 La certificación fomenta de manera efectiva este tipo de comercio y protege a las pequeñas y medianas empresas que desean dedicarse a este tipo de actividad.

1.4.1 Estas certificaciones pretenden respetar el carácter pluridimensional del comercio justo:

- una dimensión comercial que favorezca una relación equilibrada en beneficio de los productores y trabajadores desfavorecidos del Sur;
- una dimensión vinculada al desarrollo por medio de la consolidación de las organizaciones de productores desde el punto de vista financiero, técnico y operativo;
- una dimensión educativa por medio de la información y la sensibilización de los ciudadanos y los socios de los países del Sur;
- una dimensión política por medio del compromiso en favor de que las normas del comercio internacional convencional sean más justas.

1.4.2 A pesar de los avances constatados en la autorregulación, el CESE quiere llamar la atención sobre la necesidad de basar el modelo en el esquema de certificación europeo que, entre otros principios, parte de la necesidad de someter el cumplimiento de las especificaciones técnicas a un control externo, realizado por un organismo independiente y acreditado a tales fines. Todo ello, evidentemente, sin menoscabo del obligado cumplimiento de las disposiciones legales generales para la puesta en el mercado de los productos alimenticios.

2. Introducción

2.1 El presente Dictamen se refiere de manera específica al comercio justo propiamente dicho, es decir, la asociación comercial alternativa que establece un vínculo entre el productor y el consumidor, tal como ha sido constituido en las últimas décadas por el movimiento del comercio justo. Hay otros programas de garantía del carácter más o menos sostenible de las actividades comerciales, pero no se tratan aquí, porque estos programas no responden a todos los criterios del comercio justo enumerados en el punto 1.4.1.

2.2 El comercio justo se ha desarrollado con la aspiración de establecer relaciones económicas con los productores de los países en desarrollo marginados en los intercambios comerciales internacionales. Dado que el comercio justo se inscribe en una perspectiva de desarrollo sostenible, plantea importantes retos de sociedad en los países del Sur. Quiere contribuir a reducir la pobreza, especialmente mediante su apoyo a las organizaciones de productores. En los países del Norte, intenta fomentar un modelo de consumo más sostenible.

2.3 Este sector, que todavía es joven y en plena evolución, registra un crecimiento importante y es objeto de una atención cada vez mayor por parte de los consumidores europeos.

2.4 No obstante, todavía falta por consolidar la confianza de los consumidores, dado que, incluso si están a favor del concepto de comercio justo, muchos de ellos afirman que carecen de información y pueden pensar que son posibles abusos por parte de las grandes empresas o de la gran distribución.

2.5 Sin embargo, los circuitos especializados siguen siendo mercados importantes para los productos del comercio justo. Estas estructuras son numerosas, tienen un tamaño pequeño y son apreciadas por los consumidores.

3. Antecedentes

3.1 En el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se afirma: «Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana».

3.2 Las actividades del comercio justo comenzaron en los años cincuenta en los Estados Unidos, a continuación en el Reino Unido y, más tarde, en el resto de Europa. El comercio justo es el resultado de una toma de conciencia de los daños sociales y medioambientales que causan los sectores de importación de los países industrializados.

3.3 En 1964, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) denunció la desigualdad de las condiciones de los intercambios y alertó a la comunidad internacional sobre el carácter insoportable desde un punto de vista humano y social de las normas que regulan el comercio internacional. Los países del Sur insisten en la necesidad de intercambios justos («Trade, not aid» (Comercio, no ayuda)).

3.4 Algunas fechas clave para el comercio justo:

- 1860 – Publicación del libro «Max Havelaar», escrito por Eduard Douwes Dekker.
- Finales de los años cuarenta – *Ten Thousand Villages* y SERRV, en Estados Unidos, comienzan a comerciar con las comunidades pobres de los países del Sur.
- Finales de los años cincuenta – OXFAM UK comercializa en sus tiendas británicas artesanía fabricada por refugiados chinos.
- 1957 – Jóvenes católicos neerlandeses crean una asociación para importar productos de los países en desarrollo.
- 1964 – OXFAM UK crea la primera organización de comercio alternativo (ATO, siglas en inglés).
- 1967 – Creación de la primera organización de comercio justo en los Países Bajos.
- 1969 – Primera apertura de tiendas de comercio justo en los Países Bajos.
- 1971 – Creación de la primera cooperativa de comercio justo en Bangladesh (objetos de yute).
- 1973 – Venta del primer café de comercio justo en los Países Bajos.
- 1988 – La etiqueta «comercio justo» con el nombre de Max Havelaar se concede por primera vez a un café.
- 1989 – Creación de la Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT), transformada posteriormente en Organización Mundial de Comercio Justo (WFTO).
- 1990 – Creación de la Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA).
- 1993 – Creación del organismo de certificación Transfair en Alemania.
- 1994 – Introducción del té en el comercio justo.
- Creación de la Red de Tiendas del Mundo europeas (NEWS).
- 1996 – Introducción del plátano como producto de comercio justo en los Países Bajos.

- 1997 – Las organizaciones de certificación (Max Havelaar, Transfair, Rattvisemarkt, Faire Trade, etc.) se unen para formar FLO (siglas en inglés, organización de etiquetas del comercio justo). Las cadenas de supermercados Monoprix y Auchan se comprometen a vender café de comercio justo.
- 1998 – Las organizaciones de comercio justo (FLO, IFAT, NEWS y EFTA) se unen dentro de FINE.
- 2004 – Distribución de productos de comercio justo en algunos comedores de Francia.

3.5 Las normas de la Organización Mundial del Comercio no tienen en cuenta a la persona, los aspectos sociales ni el medio ambiente. Esta necesidad de rechazo impulsa a las personas a apoyar una forma humana de intercambios comerciales. Para ellos, el comercio justo es la prueba que de otro mundo es posible. El comercio justo promueve la transparencia, la buena gobernanza y la responsabilidad y, de esta forma, contribuye al desarrollo sostenible.

4. Descripción

4.1 El reto del comercio justo y, de forma más general, del consumo ético, responsable y cívico es determinar los medios que permitan mantener el éxito que tiene entre la población y seguir:

- garantizando la transparencia, la visibilidad y la comprensión del funcionamiento del comercio justo;
- garantizando que la compra redundará en beneficio del crecimiento de las explotaciones agrarias en los países en desarrollo.

4.2 El CESE toma nota de que el derecho fundamental de los trabajadores (OIT), el cumplimiento de las normas medioambientales y de la biodiversidad y una mejor remuneración de los productores en las relaciones comerciales internacionales se han tenido en cuenta al formular las normas de comercio justo.

4.3 Para algunas personas, la expresión «comercio justo» puede parecer paradójica, ya que las leyes del mercado carecen de valores humanos. No obstante, el reto de unir el comercio al diálogo social con vistas a una mayor equidad en el comercio mundial será un imperativo del siglo XXI al que el CESE desea contribuir. Ello puede permitir un desarrollo sostenible que ofrezca mejores condiciones comerciales y garantice los derechos de los productores y trabajadores marginados en la Ronda de Doha.

4.4 La introducción de nuevas etiquetas y códigos de conducta creados por agentes nuevos que dicen defender prácticas justas genera, a su vez, confusión en los consumidores. Con el riesgo añadido de diluir el concepto, sus principios y los criterios que lo definen, la multiplicidad de sistemas de referencia y de garantías permite posturas económicas oportunistas a partir de sistemas de garantía menos costosos para los que asumen la carga a menudo en la fase posterior de la cadena, así como un menor compromiso en el apoyo a la consolidación de los países en desarrollo. El Comité es partidario de una certificación internacional expedida por las organizaciones de comercio justo (véanse las propuestas anteriores sobre terminología), respetando siempre la necesidad de un controlador independiente y acreditado y, evidentemente, el cumplimiento de la legislación alimentaria en vigor.

4.5 El CESE pide que todos los productos de comercio justo ofrezcan una garantía de acuerdo con idénticos criterios en todos los Estados miembros de la Unión Europea. En la actualidad, no hay una definición oficial europea jurídicamente vinculante. El CESE desea apoyar la definición conjunta adoptada por FINE (red constituida por FLO, IFAT, NEWS! y EFTA) y usada recientemente por la Comisión Europea en una Comunicación sobre el comercio justo ⁽¹⁾:

«El Comercio Justo es una relación de intercambio comercial basada en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de los pequeños productores y trabajadores marginados, especialmente del Sur. Las organizaciones de Comercio Justo, apoyadas por los consumidores, están activamente comprometidas en apoyar a los productores, sensibilizar y desarrollar campañas para conseguir cambios en las reglas y prácticas del comercio internacional convencional.»

5. Los productores (principios)

5.1 El comercio justo vela por remunerar lo mejor posible a los productores, de manera estable y con rentas suficientes para vivir de forma digna, determinadas por las organizaciones de productores y los sindicatos de la región y el país correspondiente.

5.2 El precio debe estar determinado por un coste de producción medio en función de:

- el tiempo empleado por la mano de obra local con una remuneración incrementada para garantizar un nivel de vida digno;

⁽¹⁾ COM(2009) 215 final.

- las inversiones necesarias a medio o largo plazo para respetar las normas económicas, medioambientales y sociales del comercio justo;
- un análisis de mercado;
- las decisiones políticas de la mayoría de los agentes del comercio justo: prefinanciación del 60 % a los productores antes de la cosecha, consolidación de la relación entre productores y distribuidores para garantizar un mercado a los productores y el suministro a los distribuidores.

5.3 El comercio justo debe aplicar requisitos como el rechazo de la explotación laboral, especialmente la de los niños, así como el cumplimiento de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aunque las leyes sociales del país no lo exijan.

5.4 El comercio justo garantiza un pago parcial por adelantado de los productos alimenticios para que los productores puedan financiar la compra de materias primas.

5.5 Los procesos de fabricación de los productos alimenticios deben respetar imperativamente el medio ambiente, los recursos naturales y las disposiciones legales en vigor aplicables en la Unión Europea.

5.6 El comercio justo permite la creación de empleos útiles socialmente tanto en las fases previas como en las posteriores (y permitir que las personas en situación más precaria recuperen su dignidad en el trabajo).

5.7 El comercio justo garantiza una verdadera trazabilidad y una transparencia total, permanente y pública de las actividades en todas las fases de la cadena (contexto, precio, margen, etc.).

5.8 El comercio justo debe permitir que surja una economía solidaria con vistas a un desarrollo sostenible.

5.9 El comercio justo debe valorarse únicamente en función de actos y compromisos precisos y no por una simple enumeración de buenas resoluciones.

5.10 El comercio justo es una solución consolidada para poner en marcha una nueva política alimentaria mundial que respete a las personas.

6. Los productos

6.1 Los productos alimenticios constituyen la parte esencial del volumen de negocios del comercio justo. El café es el primero de estos productos, entre los que también figuran el té, chocolate, frutos secos, especias, arroz, cereales, azúcar, miel y mermelada. Los productos frescos han aparecido recientemente y tienen una posición marginal en los circuitos de comercio justo debido a la lentitud de la rotación de los productos. Pero se registra un aumento considerable de su venta tras la introducción de los productos de comercio justo en las cooperativas de consumidores y otros minoristas privados.

6.2 El comercio justo, para contribuir a mejorar la situación de los pequeños productores de los países en desarrollo, debería permitir la constitución de sectores de producción de alimentos elaborados con el fin de crear empleos socialmente sostenibles.

6.3 El comercio justo debe destacar la necesidad de actuar en sectores más importantes para dar más peso político a este proceso, sin dejar de respetar el interés de los productores.

7. Principales países

7.1 Todos los países interesados en la producción agrícola destinada al comercio justo son países del Sur. Gracias a la relativa transparencia de su proceso comercial, el comercio justo ha puesto de relieve la escasa proporción del precio de compra pagado por el consumidor que beneficia al productor (por cada 100 euros gastados, sólo 20 se reinvierten en la economía local) y la cuantía del valor añadido (creado, por ejemplo, por la transformación y la venta al por menor) que se queda en el mundo desarrollado. La verdadera cuestión es la capacidad del comercio justo para modificar de forma duradera las normas del comercio internacional.

8. Legislación o certificación

8.1 El Comité considera que la certificación es la mejor garantía para los consumidores. La certificación es un proceso de verificación por una tercera parte acreditada (tras un proceso de acreditación) e imparcial para certificar que un servicio, producto o proceso es conforme a las especificaciones establecidas en un pliego de condiciones (que puede ser o no una norma). Por lo tanto, la certificación y la acreditación son dos procesos de verificación: la acreditación verifica las competencias mientras que la certificación verifica la conformidad con un pliego de condiciones. El reto del comercio justo y, de forma más general, del consumo ético, responsable y cívico es determinar los medios que permitan mantener el éxito alcanzado y:

- 1) garantizar la transparencia, la visibilidad y la comprensión del funcionamiento del comercio justo. Debe realizarse un auténtico trabajo de información sobre el terreno para explicar las características y los retos del sector;
- 2) garantizar que la compra del producto alimenticio redundará en beneficio de un pueblo, de sus habitantes y del crecimiento de las explotaciones agrarias de los países en desarrollo.

8.2 En consecuencia, el comercio justo ha establecido sistemas de garantía, pero su legitimidad procede de su carácter negociado y de la participación de las distintas partes interesadas.

- El sistema de garantía establecido por FLO tiene pliegos de condiciones sobre los productos.
- El pliego de condiciones y el sistema de referencias creado por WFTO se centran en las propias prácticas de la estructura que interviene en el comercio justo.

8.3 FLO y WFTO intentan desarrollar la complementariedad entre sus sistemas de garantía. Se trata de determinar los puntos de convergencia y de coherencia existentes entre sus planteamientos. En la actualidad, se limita en esta fase a una descripción de la situación.

8.4 Estos sistemas de verificación son indispensables. Un nivel elevado de garantía es primordial para evitar una proliferación de legislaciones diferentes en los países del Norte y para los propios intereses de los consumidores. Los organismos de comercio justo han establecido ya una serie de condiciones a nivel internacional y han acordado la adopción de una Carta de principios del comercio justo; deben seguir cooperando para elaborar un sistema compartido de certificación destinado a los productores.

9. Condiciones de la ayuda al desarrollo

9.1 El comercio justo contribuye a reducir la pobreza y, a la vez, preserva las bases del desarrollo sostenible.

9.2 La política exterior de la Unión Europea interviene para favorecer el impulso de la agricultura en los países en desarrollo. El apoyo destinado a fomentar que los pequeños productores agrícolas opten por el comercio justo podría ser un criterio para conceder estos subsidios, con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible en estos países.

10. Retos del comercio justo

10.1 El comercio justo reside indudablemente en el dinamismo comercial, social, educativo y político que anima a los agentes locales e internacionales.

10.2 El comercio justo es una innovación socioeconómica que aplica la sociedad civil para cambiar las prácticas comerciales internacionales a fin de tener más en cuenta a las personas. A este respecto, debería:

- mantener su influencia en materia de responsabilidad social y medioambiental de las empresas;
- reforzar su base social con los sindicatos, las asociaciones de consumidores, los ecologistas y los sindicatos de productores locales;

— ampliar y diversificar su mercado, ya que el comercio necesita ampliar las gamas de productos y las redes;

— redistribuir mejor el valor añadido a los productores;

— apoyar la organización de los productores del Sur para darles más independencia;

— permitir el desarrollo local y el aumento de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales;

— ser capaz de mejorar de forma global las normas y las prácticas del comercio convencional.

11. «Justo», ¿también para los productores europeos?

11.1 Todos los productos agrícolas procedentes del comercio justo provienen de países en desarrollo. Ahora bien, determinados productos como el azúcar, el vino y el plátano también se producen en los Estados miembros con normas sociales muy superiores, lo que puede generar cierto coste adicional respecto de un producto certificado justo.

11.2 Con el fin de evitar esta delicada situación, habría que crear una organización internacional de productores de estos sectores con el objeto de alcanzar compromisos favorables para todos.

12. El comercio justo, nuevo fundamento económico

12.1 Muchas organizaciones de derechos humanos denuncian los planteamientos del comercio internacional (OMC).

12.2 Los diferentes agentes y partes interesadas del comercio justo se distinguen a nivel mundial tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Por lo demás, su capacidad para cubrir los diversos campos del comercio justo es lo que motiva su planteamiento y la posibilidad de tener un impacto significativo.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

*Apéndice I***Margen de los productores respecto del comercio convencional**

Comercio	Café	Té darjeeling	Azúcar	Quinoa	Arroz basmati
Convencional	5 %	7 %	2,5 %	6,7 %	6,5 %
Justo	17 %	9,5 %	3,8 %	8,5 %	9,5 %

Apéndice II

Ejemplo de desglose del precio del arroz *thai* Max Havelaar:

- 15 % del productor
 - 26 % de costes de transformación
 - 2 % de derechos
 - 57 % de costes de envasado y distribución.
-

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Dimensión septentrional de las regiones desfavorecidas» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/07)

Ponente: **Kaul NURM**

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

«Dimensión septentrional de las regiones desfavorecidas».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Kaul NURM).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 175 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los objetivos fundamentales de la política agrícola común y, en particular, la seguridad alimentaria, siguen estando de actualidad en todo el territorio de la Unión Europea, y en particular, también en las regiones septentrionales, lo que implica que la agricultura debe preservarse.

1.2 El presente dictamen se centra en las particularidades y los problemas de carácter natural, climático y geográfico de las regiones septentrionales de la UE, en las que la producción agrícola está condicionada por una serie de limitaciones derivadas del clima frío, que hacen necesario que los productores incurran en gastos suplementarios a los que no tienen que hacer frente los agricultores de las zonas con condiciones agroclimáticas más favorables.

1.3 La producción agrícola de las regiones septentrionales implica costes más elevados y su productividad es considerablemente menor que la de las regiones productoras que cuentan con una situación geográfica más favorable. La disminución continua de la rentabilidad y la subsiguiente falta de motivación de los productores ponen en cuestión la continuidad de la utilización de las superficies de cultivo en las regiones septentrionales de Europa. Este peligro puede evitarse mediante la aplicación de instrumentos de política agrícola adecuados.

1.4 En las regiones septentrionales con desventajas naturales es necesario seguir garantizando la explotación de los suelos para preservar los paisajes tradicionales y las zonas con un enorme valor para la protección de la naturaleza. Los pagos compensatorios para las regiones desfavorecidas son un instrumento que permite alcanzar este objetivo, siempre y cuando, no obstante, la ayuda se oriente de manera más sistemática que hasta ahora hacia las regiones en que existe el mayor riesgo de que se abandone la explotación de las tierras de cultivo.

1.5 Además de la fijación de nuevos criterios para clasificar las regiones con desventajas naturales, y con el fin de lograr

repercusiones positivas concretas, es necesario revisar al mismo tiempo los principios de financiación de estas iniciativas. Cabría considerar la posibilidad de integrar los pagos compensatorios destinados a las regiones desfavorecidas en los pagos del primer pilar. El sistema vigente hasta la fecha en el que los niveles de ayuda directa dependen de los rendimientos históricos favorece a los agricultores de las regiones situadas en zonas más favorecidas. Las indemnizaciones compensatorias pagadas a las regiones desfavorecidas no compensan en medida suficiente las condiciones de producción desfavorables que se dan en estas regiones desde el punto de vista natural.

1.6 Para calcular los niveles de ayuda para las regiones desfavorecidas sería necesario, con vistas al futuro, tener en cuenta el importe total de los gastos en que se ha incurrido para superar las dificultades naturales y las condiciones de producción desfavorables que existen en cada región: cuanto peores sean las condiciones naturales, más elevadas deberían ser las ayudas. Sin embargo, sería conveniente fijar también los topes inferiores y superiores para los pagos.

1.7 Para determinar las dificultades naturales se debería tener en cuenta no sólo el total de los días de temperaturas positivas durante el período de vegetación, sino también el total de los días de temperaturas negativas durante el invierno en la región de que se trate.

1.8 Las regiones septentrionales están situadas muy lejos de los grandes mercados europeos, sus áreas rurales están muy escasamente pobladas y las tierras de cultivo se hallan muy fragmentadas, lo que aumenta los costes para las explotaciones agrarias. Para evitar el despoblamiento de estas regiones y mantener la producción agrícola es necesario prever pagos compensatorios procedentes de los recursos destinados a las regiones desfavorecidas. Por esta razón, el CESE recomienda que, cuando se fijen los criterios para clasificar las regiones desfavorecidas, se tenga en cuenta también la baja densidad de población y se elaboren criterios suplementarios que permitan apoyar la producción agrícola en zonas boscosas.

1.9 En la elaboración y definición de criterios para una nueva clasificación de las regiones desfavorecidas (regiones que presentan desventajas naturales), el CESE recomienda que se tengan en cuenta las particularidades naturales, climáticas y socioeconómicas de las zonas septentrionales que se abordan en el presente dictamen. Una posibilidad sería definir estas regiones como regiones especiales, por analogía con las zonas de montaña.

2. Motivación

2.1 El Comité Económico y Social Europeo ha tratado el tema de las regiones desfavorecidas en dictámenes de iniciativa previos ⁽¹⁾.

2.2 En la Comunicación COM(2009) 161 final, publicada el 21 de abril de 2009, la Comisión Europea propone modificar los principios de clasificación de las zonas desfavorecidas y establecer nuevos criterios a tal efecto. Entre otras cosas, la Comisión sugiere también una nueva denominación para las regiones desfavorecidas y recomienda llamarlas en el futuro «zonas con dificultades naturales». El CESE se congratula de este nuevo enfoque.

2.3 Dado que el mercado interior de la UE garantiza la libre circulación de bienes y servicios, en las regiones septentrionales de la UE -en las que los costes unitarios son más elevados- no será posible mantener a largo plazo la producción agrícola sin ayudas especiales. Este hecho tendrá a su vez consecuencias negativas para la sostenibilidad social y medioambiental de estas regiones, así como para la biodiversidad de la zona.

2.4 Las normativas en vigor sobre regiones desfavorecidas y sus repercusiones en los diferentes Estados miembros no son comparables entre sí. Debido a la multiplicidad de los criterios aplicados, los regímenes actuales de ayudas a las regiones desfavorecidas no tienen en cuenta en grado suficiente las condiciones específicas que imponen a la producción sus particularidades naturales y climáticas, de modo que éstas no se compensan de forma adecuada ni proporcionada.

2.5 Desde la perspectiva de la garantía de la seguridad alimentaria a largo plazo en Europa y en el mundo, es preciso mantener también la producción agrícola en las regiones septentrionales de la Unión Europea, en las que, según las previsiones, las condiciones agroclimáticas podrán mejorar de aquí a cincuenta o cien años debido a los efectos del calentamiento global. Como consecuencia, las regiones meridionales sufrirán problemas de sequía, con lo que la producción agrícola de Europa podría desplazarse hacia el norte.

3. Particularidades naturales y climáticas de las regiones septentrionales, descripción general de los problemas y justificación de un tratamiento especial para estas regiones

3.1 Lo que distingue la producción agrícola de las regiones septentrionales de la Unión Europea de la de Europa meridional y central es un período vegetativo sensiblemente más corto, una cifra considerablemente menor del total de días con temperaturas positivas necesarias para el crecimiento de las plantas y un exceso de humedad durante la mayor parte del año. Las precipitaciones se distribuyen de manera desigual a lo largo del año:

en la primavera y el verano, cuando las plantas germinan, brotan y crecen, el volumen de precipitaciones es insuficiente, mientras que las frecuentes lluvias del otoño impiden que las cosechas se lleven a cabo oportunamente, lo que deteriora su calidad.

3.2 La agricultura de las regiones septentrionales sufre también de manera importante los efectos de los largos inviernos, durante los que se hiela el suelo. Las temperaturas pueden llegar a descender hasta incluso -40 °C. La profundidad de penetración de la helada depende tanto del total de los días de temperaturas negativas como del grosor de la capa de nieve, que puede alcanzar desde un metro en Letonia y Estonia hasta dos metros en el norte de Finlandia y de Suecia. La fusión de la nieve y el deshielo del suelo son procesos de larga duración, cuya consecuencia es retrasar el inicio de las siembras de primavera y el crecimiento de la vegetación. En función de la latitud y la distancia al mar, en las regiones septentrionales las siembras de primavera se llevan a cabo entre finales de abril y mediados de junio. Por esta razón, cuando se elaboren los criterios de clasificación de las regiones desfavorecidas, sería necesario tener también en cuenta el total de días con temperaturas negativas en las regiones en cuestión.

3.3 La construcción de edificaciones entraña costes más elevados, puesto que es necesario construir los cimientos a prueba de hielo e instalar las tuberías de agua y las canalizaciones a una profundidad superior a la profundidad de penetración de la helada; además, hay que aislar los muros exteriores de los edificios. Los gastos derivados de la calefacción de los edificios y la limpieza de la nieve durante el invierno son también considerables.

3.4 Debido a la brevedad del proceso de constitución de los suelos que siguió a la era glacial, el grosor de las capas de tierra cultivable es menor en las regiones septentrionales y la calidad y la textura de los suelos son muy desiguales: los suelos son por lo general húmedos, parcialmente rocosos, demasiado arcillosos, arenosos o turbosos. Por consiguiente, para la mejora de los suelos deben invertirse grandes cantidades de dinero, sobre todo en la instalación y el mantenimiento de los sistemas de drenaje, pero también para la enmienda cálcica del suelo.

3.5 Las regiones septentrionales se caracterizan por formas del terreno glaciares accidentadas y fragmentadas en las que existen bosques áridos, humedales y otros espacios naturales. Por esta razón, las tierras de labor son pequeñas y dispersas. Existen zonas en las que el tamaño medio de las superficies de cultivo de una explotación agraria es inferior a una hectárea y además éstas están bastante alejadas de la sede principal de la explotación, dispersas en los bosques de los alrededores. De ahí que la utilización de maquinaria de mayores dimensiones y más eficiente sea imposible, y al mismo tiempo se encarecen los costes de producción y de transporte dentro de la explotación. Las desventajas naturales de este tipo tampoco pueden compensarse recurriendo a cultivos alternativos o racionalizando la producción agrícola de manera distinta. Por consiguiente, se deben aplicar criterios suplementarios que permitan tener en cuenta las dificultades naturales de las regiones muy boscosas. Un criterio podría ser la proporción de superficies de cultivo por hectárea. Una de las medidas en favor de las regiones desfavorecidas debería ser también la compensación de los costes de transporte suplementarios en los que incurren las explotaciones.

⁽¹⁾ DO C 318, 23.12.2006, p. 86; DO C 44, 16.2.2008, p. 56 y DO C 120, 16.5.2008, p. 47.

3.6 Las zonas rurales de las regiones septentrionales están muy escasamente pobladas. Fuera de las grandes ciudades, la densidad de población es de menos de diez habitantes por kilómetro cuadrado e incluso menos de tres habitantes por kilómetro cuadrado en las regiones periféricas, lo que implica costes de transporte y desplazamiento considerables, tanto para la producción agraria como para garantizar el acceso a instalaciones privadas y públicas. En el siglo XX, con la mecanización, el norte de Europa registró un aumento considerable de la productividad del trabajo, al tiempo que se reducía el número de empleos en el campo. Por ello, la baja densidad de población y la poca disponibilidad de servicios se han convertido, a su vez, en factores del éxodo rural: muchos agricultores renuncian a la actividad agrícola porque sus hijos no quieren seguir gestionando la explotación. No obstante, la agricultura, junto con la silvicultura y el turismo, sigue siendo la base económica de la vida rural de las regiones septentrionales. Las comunidades rurales son en lo fundamental pequeñas, por lo que el gasto por habitante en servicios públicos, por ejemplo en educación escolar e informal, sigue siendo considerablemente elevado. En las regiones rurales escasamente pobladas la vida es más cara, ya que los escasos habitantes sólo constituyen una clientela de pequeño tamaño para el consumo de bienes y servicios. Las áreas periféricas de las regiones septentrionales están demasiado alejadas de los grandes centros como para que sus habitantes puedan desplazarse diariamente allí para trabajar o utilizar sus servicios. Una de las medidas en favor de las regiones desfavorecidas debería ser también la compensación de los costes de transporte y desplazamiento desde los centros (el mercado) hasta las explotaciones agrarias periféricas.

3.7 Cuantas menos personas vivan en las áreas rurales del norte de Europa, más cara les resultará la vida, ya que deberán desplazarse a mayores distancias para tener acceso a mercancías, servicios, atención sanitaria, educación escolar, etc. Por ello, en las regiones escasamente pobladas del norte de Europa reviste una importancia fundamental mantener y crear puestos de trabajo en la agricultura y otros sectores. Tanto la política agrícola común como la política regional deberían orientarse en este sentido. De la aplicación con éxito de estas políticas dependerá que se logre contrarrestar la emigración del campo a la ciudad, frenar el abandono de las tierras de cultivo y poner coto a la decadencia social y económica de las regiones periféricas. Finalmente, por razones de política de seguridad es también importante para toda la Unión Europea evitar el despoblamiento de estas zonas fronterizas de la UE.

3.8 Las zonas de bosque y los humedales de las regiones septentrionales constituyen, junto con una agricultura extensiva y los ecosistemas seminaturales, los fundamentos de la diversidad natural y la riqueza de especies. Además, el norte de Europa es una zona de reproducción para millones de aves migratorias que acuden a los campos y los prados naturales en busca de alimento.

3.9 Debido a las dificultades naturales y a los costes de transporte derivados de la fragmentación de las superficies de cultivo agrícolas y de la escasa densidad de población, la rentabilidad de las explotaciones agrarias de las regiones septentrionales es baja

y los ingresos obtenidos son cada vez menores. Esto, a su vez, ha sido un factor determinante, de conformidad con los principios de la PAC aplicados hasta la fecha, del bajo nivel de las ayudas directas (primer pilar). Si se quiere garantizar la explotación de las superficies de cultivo, una producción sostenible de alimentos y la conservación del paisaje en las regiones septentrionales desfavorecidas, es preciso garantizar a los productores agrarios una renta comparable a la de los agricultores de las regiones que gozan de condiciones más favorables de producción. De no ser así, los habitantes abandonarán los pueblos y dejarán de cultivar las tierras, se degradarán los paisajes tradicionalmente mantenidos por los agricultores y los terrenos perderán su fertilidad. Como posibilidad, el CESE recomienda a la Comisión Europea que estudie en profundidad las particularidades de las regiones septentrionales y, en su caso, las clasifique como regiones especiales, por analogía con las zonas de montaña.

3.10 El tipo y la extensión de las desventajas naturales pueden variar en gran medida de una región a otra. Por ello, cuando se calculen los niveles de ayuda para las regiones desfavorecidas sería necesario, con miras al futuro, tener en cuenta la suma total de los gastos en que se ha incurrido para superar las dificultades naturales y las condiciones de producción desfavorables que existen en cada región: cuanto peores sean las condiciones naturales, más elevadas deberían ser las ayudas. Con todo, deberían fijarse también los topes inferiores y superiores para los pagos

4. Limitaciones naturales para el cultivo, descripción general de los problemas, justificación de un tratamiento especial para estas regiones

4.1 En las zonas septentrionales, los cultivos sufren los efectos de los inviernos fríos, de la brevedad del período vegetativo, de la escasez de temperaturas eficaces para el crecimiento de las plantas, así como del exceso de humedad, que requiere inversiones considerables para la construcción de sistemas de drenaje. La vida útil de los sistemas de drenaje depende de los materiales utilizados y oscila entre los treinta y los cincuenta años; después, estos sistemas deben sustituirse por otros. Por otra parte, los costes suplementarios anuales que requieren el mantenimiento y la reparación de los sistemas de drenaje son considerables. La instalación y el mantenimiento de sistemas de drenaje son indispensables para la explotación de suelos con una humedad excesiva.

4.2 Debido a la presencia de una roca madre cristalina o de piedra arenisca, los suelos de las zonas septentrionales son en su mayoría ácidos. Para hacerlos cultivables, los suelos deben someterse regularmente a una enmienda cálcica cada seis u ocho años, lo que implica costes adicionales que no son necesarios en zonas cuyos suelos tienen un PH neutro. No obstante, la enmienda cálcica del suelo no sirve para aumentar la fertilidad de las tierras de labor, sino que se trata de una condición necesaria para poder cultivar suelos ácidos y compensar las dificultades naturales constantes. A juicio del CESE, cuando se clasifiquen las regiones desfavorecidas y se fijen los nuevos criterios, debería prestarse más atención que hasta ahora al problema de los suelos ácidos.

4.3 En las regiones septentrionales, es necesario secar todos los cereales en secaderos de grano especiales, ya que algunos años su contenido de humedad puede ser de hasta el 30 %. Para su almacenamiento, sin embargo, los cereales deben secarse hasta no conservar sino entre un 12 % y un 14 % de contenido de humedad. La construcción de secaderos de grano requiere inversiones importantes y la energía consumida en el secado representa un coste suplementario considerable. El coste de los secaderos y su equipamiento puede ascender hasta 300 000 euros por secadero y la duración de la vida útil de la instalación es de diez a quince años, en función de la intensidad de uso. Según datos proporcionados por las explotaciones agrarias, los costes de secado de los cereales son por término medio de 20 a 25 euros por tonelada, aunque el contenido de humedad del grano y la cantidad de energía necesaria para el secado varían cada año. Si se considera que la cosecha media, en las regiones septentrionales, es de tres a cuatro toneladas por hectárea, los costes de producción representan entre 60 y 100 euros por hectárea.

4.4 Las especies vegetales cultivadas han de ser resistentes al frío y poder soportar las heladas nocturnas, que con frecuencia se producen incluso en el mes de junio. De ahí que el rendimiento de la cosecha sea también más bajo. Dada la brevedad del ciclo vegetativo, no es posible cultivar variedades que necesitan un largo período vegetativo y temperaturas más elevadas durante el día y la noche -como, por ejemplo, el maíz forrajero-, que permitirían reducir notablemente los costes de la cría de ganado. Por esta razón, la alimentación animal se basa en hierba para ensilado, cuyo precio unitario es superior al del maíz forrajero.

4.5 El peligro de las heladas nocturnas amenaza sobre todo a los cultivos de frutales, bayas y verduras. Al menos una vez cada diez años se producen durante el período de floración heladas nocturnas tan intensas que destruyen la totalidad de la cosecha. Aunque existen diferentes posibilidades para luchar contra las heladas nocturnas, como el riego por aspersión contra heladas, pantallas de humo, recubrimiento con lonas, etc., su utilización representa siempre costes financieros y de mano de obra suplementarios.

4.6 En razón de la brevedad del período vegetativo, todas las labores del campo deben realizarse en un período muy corto de tiempo. Para ello es indispensable disponer de un parque de maquinaria comparativamente mayor, lo que lleva a un aumento de la inversión media por hectárea.

5. Limitaciones naturales para la ganadería, descripción general de los problemas, justificación de un tratamiento especial para estas regiones

5.1 En las regiones septentrionales el período de pasturaje para el ganado es más corto (de mediados de mayo hasta finales de septiembre), y, por consiguiente, la cantidad de alimentos para animales que debe almacenarse para el invierno es más importante, lo que incrementa los costes de producción. Ade-

más, para conservar los alimentos destinados a los animales para el invierno, es necesario construir almacenes especiales. A menudo, debido a las condiciones meteorológicas, no es posible comenzar en el momento apropiado la siega de la hierba, lo que repercute negativamente en su valor nutritivo. Los chubascos frecuentes en período de henificación o ensilaje pueden reducir el nivel de calidad del forraje.

5.2 Los costes de las edificaciones e instalaciones necesarias para alojar al ganado son más elevados que en las regiones con un clima más cálido, puesto que es necesario construir los cimientos a prueba de hielo e instalar las tuberías de agua y las canalizaciones a una profundidad superior a la profundidad de penetración de la helada (por ejemplo, en Estonia a 1,2 metros como mínimo).

5.3 Las labores de limpieza de la nieve y el hielo de las explotaciones agrarias y las vías de comunicación entrañan también costes suplementarios. Debido a los daños provocados por el hielo, el revestimiento de las carreteras debe renovarse cada cinco o diez años. A causa de la baja densidad de población, en los países nórdicos existen muchos caminos vecinales y pistas de grava. Para su mantenimiento y mejora es necesario destinar recursos financieros suplementarios, sobre todo para reparar los deterioros sufridos en primavera y evitar la formación de polvo en verano.

5.4 Los costes de producción de un litro de leche son más elevados en las zonas escasamente pobladas que en las zonas de agricultura intensiva con mucha población, ya que para recoger la leche es necesario recorrer distancias más largas. Por ejemplo, en muchas regiones insulares e islas interiores, la producción lechera se ha abandonado, ya que no era rentable debido a los costes de transporte. El coste del transporte de los suministros de otros insumos agrícolas necesarios para las explotaciones es también más elevado.

6. El mantenimiento de la agricultura y la vida rural en las regiones septentrionales es importante para el conjunto de la Unión Europea

Mantener la producción agrícola y evitar el despoblamiento de las zonas rurales de las regiones septentrionales reviste una importancia significativa para el conjunto de Europa, ya que de esta manera se contribuye a:

- asegurar a los habitantes de estas regiones una alimentación basada en productos locales y garantizar la seguridad alimentaria de la UE en caso de calentamiento global,
- mantener los puestos de trabajo y evitar el despoblamiento de las zonas rurales,
- preservar y, en muchos casos, incluso aumentar la biodiversidad,
- conservar el paisaje y mantener su atractivo para la industria del turismo y del ocio,
- garantizar la seguridad de las zonas fronterizas de la UE.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejora de las políticas y programas sobre eficiencia energética por parte de los usuarios finales» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/08)

Ponente: **Claudio CAPPELLINI**

El 10 de julio de 2008, 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:

«Mejora de las políticas y programas sobre eficiencia energética por parte de los usuarios finales» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2009 (ponente: Claudio CAPPELLINI).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se ha ocupado durante el último mandato de los diversos temas de las políticas europeas sobre eficiencia energética en sus diferentes dimensiones (dimensión externa, retos energéticos a corto y a largo plazo, políticas de aprovisionamiento y de seguridad) dentro del ámbito de una política energética determinada por criterios de ahorro y sostenibilidad, y destaca la importancia de fomentar y valorizar los resultados de las jornadas sobre eficiencia energética promovidas por el CESE con la colaboración de todos los agentes interesados, usuarios finales y Estados miembros. De acuerdo con ello, recomienda a la Comisión Europea y al nuevo Parlamento Europeo que utilicen con decisión las indicaciones ya recogidas en sus dictámenes anteriores ⁽¹⁾.

1.2 El CESE considera, además, que la aplicación de una política energética para el fomento de la eficiencia energética y de las nuevas tecnologías «limpias» puede ser una solución no sólo para el problema medioambiental, sino también para reducir la dependencia en el aprovisionamiento energético, así como para afrontar los elevados costes de las materias primas y las repercusiones correspondientes en los usuarios finales.

El CESE recomienda intensificar los esfuerzos destinados a lograr la participación sistemática de los usuarios finales (especialmente los consumidores y las pequeñas empresas) respecto de las nuevas obligaciones impuestas por el Consejo Europeo en marzo de 2007 y de la superación de la actual crisis económica.

1.3 El Comité considera que los interlocutores sociales europeos y nacionales pueden fomentar una mayor participación de los consumidores finales de energía, especialmente las pequeñas empresas, sus asociaciones, las fórmulas asociativas públicas y privadas a nivel local y las cooperativas, con el fin de contribuir

de forma más precisa a conseguir los objetivos europeos de eficiencia energética y de la economía ecológica. Este compromiso, si se incluye en el marco más adecuado posible, como la agenda sobre el diálogo social europeo, también a nivel sectorial, puede contribuir de manera eficaz al aumento del empleo y a la creación de nuevas profesiones cualificadas vinculadas al sector energético y a la difusión de nuevos servicios.

1.4 El CESE considera que la decisión de reforzar la dimensión europea de las políticas energéticas debería impulsar también el refuerzo, en el mercado interior y en los mercados nacionales, de una estrategia de desarrollo sostenible y una mayor cooperación científica y tecnológica capaz de reactivar las inversiones públicas y privadas, incluidas formas de «cooperación reforzada» entre los Estados miembros.

1.5 El CESE expresa su decepción y preocupación por la falta de información y datos homogéneos y detallados sobre la eficiencia energética del uso final de la energía, que dificulta la elaboración de indicadores de la eficiencia energética estadísticamente sólidos y armonizados, como la escasez de las series históricas disponibles a nivel europeo y accesibles para los usuarios finales.

El CESE reitera su preocupación por la situación de los Estados miembros al comprobar que no han elaborado a tiempo los planes nacionales de acción para la eficiencia energética (PNAEE), tal como se establece en la Directiva mencionada

1.6 Para permitir una aplicación completa, homogénea y más precisa a nivel nacional de las políticas europeas sobre la eficiencia energética, el CESE considera necesario y urgente adoptar, en colaboración con la Comisión Europea y los Estados miembros y previa consulta sistemática a los representantes de los usuarios finales, un sistema de supervisión europeo compartido y capaz de combinar la equidad, la transparencia y la comparación de las facturas energéticas.

⁽¹⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 54; DO C 175 de 28.7.2009, p. 87; DO C 228 de 22.9.2009, p. 84; DO C 182 de 4.8.2009, p. 8.

1.7 Además, el Comité considera que, para mejorar la aplicación de las políticas europeas de eficiencia energética, debe reforzarse su vertiente sectorial en aras de una mayor actividad de supervisión y de valoración del impacto. En efecto, las políticas energéticas repercuten de forma diferente en los distintos tipos de actividad económica, ya sean empresas consumidoras de energía (que tienen problemas diversos en función del volumen de consumo, la tipología de los procesos, etc.) o empresas que operan en los distintos ramos del sector energético (por ejemplo, productores e instaladores de equipos, proveedores de servicios energéticos, empresas de la construcción, etc.), con un enorme potencial de ahorro energético que todavía no se ha aprovechado.

1.8 Asimismo, el CESE se muestra convencido de que los programas europeos (el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC), el programa Energía inteligente — Europa (EIE) y demás) necesitan una simplificación inaplazable y urgente, una mayor participación de los usuarios finales y un marco de intervención menos disperso y más integrado (como ocurre, por ejemplo, con el programa ECAP). Por lo tanto, se propone elaborar un nuevo programa integrado que permita coordinar mejor las actividades en favor de los usuarios finales.

El CESE insta a la UE, los Estados miembros y las empresas a destinar recursos suficientes a la investigación aplicada y a su transferencia a los usuarios finales, al ahorro por la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las profesiones técnicas y avanzadas, así como al desarrollo y la innovación en el sector de la energía, y reclama una cooperación más integradora a nivel mundial en esta materia.

1.9 El CESE considera urgente que la UE cuente con instrumentos y políticas fiscales y un acceso a la financiación más adecuados para apoyar el ahorro energético, concediendo facilidades a todos los usuarios finales, especialmente las PYME y las asociaciones entre los sectores público y privado que, de forma individual o agrupada, tienen modelos de producción más eficientes y sostenibles.

El Comité Económico y Social Europeo, consciente del papel esencial de la educación y la formación para difundir una cultura de la eficiencia energética a nivel europeo, propone iniciar una consulta extraordinaria con los interlocutores sociales y todas las partes interesadas a escala europea y nacional con el fin de reorientar los recursos financieros de la UE disponibles, reforzando las cualificaciones y las profesiones vinculadas a la eficiencia energética, y de apoyar la información y la sensibilización de la opinión pública.

2. Objetivos de la Directiva 2006/32/CE

2.1 La Directiva comunitaria 2006/32/CE tenía la finalidad de:

- «fomentar la mejora rentable de la eficiencia del uso final de la energía» con el fin de contribuir a mejorar la seguridad del aprovisionamiento de energía,
- reducir las emisiones de CO₂ y demás gases de efecto invernadero para luchar contra el cambio climático, y aprove-

char potenciales y rentables ahorros de energía de forma económicamente eficiente, estimulando la innovación y competitividad.

Para lograrlo, la Directiva establecía algunos objetivos generales como:

- aportar a los Estados miembros los objetivos orientativos de ahorro y los mecanismos adecuados para alcanzarlos;
- determinar las normas generales institucionales, financieras y jurídicas necesarias para eliminar los obstáculos existentes en el mercado y los defectos que impiden el uso final eficiente de la energía;
- crear las condiciones para el desarrollo de un mercado de servicios energéticos, especialmente para las PYME;
- lograr un objetivo orientativo nacional general de ahorro energético del 9 % para el noveno año de aplicación de la Directiva, que se conseguirá mediante la prestación de servicios energéticos y el establecimiento de otras medidas de mejora de la eficiencia energética.

3. Observaciones generales

3.1 La fase de aplicación de la Directiva 2006/32/CE resultó totalmente inadecuada respecto de los ambiciosos objetivos iniciales que fijó la Comisión Europea debido a los siguientes motivos:

- medidas a veces poco precisas y fáciles de eludir en los procesos de transposición a nivel nacional;
- planes de acción nacionales y procedimientos nacionales de transposición poco coherentes y precisos respecto de las disposiciones de la Directiva;
- programas y medidas de acompañamiento poco coordinados y fragmentarios;
- falta de información y datos homogéneos indispensables para realizar una actividad de control y evaluación del impacto de la Directiva respecto de los usuarios finales, por lo que la iniciativa resulta totalmente inadecuada e incapaz de facilitar datos útiles con vistas a un desarrollo coherente y duradero de la eficiencia energética en la UE.

La experiencia actual demuestra que sólo algunos de los 27 Estados miembros de la Unión Europea han aplicado políticas energéticas sólidas y estructuradas de incentivo de la eficiencia energética y de desarrollo de las fuentes renovables, poniendo en marcha un proceso de desarrollo de nuevos sectores vinculados a dichas tecnologías y contribuyendo al mismo tiempo a reducir el coste de la energía para las pequeñas empresas y los hogares.

En su Libro Verde «Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva» ⁽¹⁾, la Comisión aboga por un gestor europeo para las redes de energía.

En tres dictámenes recientes ⁽²⁾, el CESE considera que deberían realizarse estudios sobre la viabilidad de un servicio de interés general europeo de la energía que pudiera ponerse al servicio de la política energética común. El CESE indica, en resumen, que es preciso abordar esta reflexión previamente, puesto que estos servicios serán expresión de la solidaridad europea para responder a los desafíos que se plantean a la Unión en ámbitos esenciales y multinacionales o transnacionales, como la seguridad del abastecimiento de energía, la gestión de los recursos hídricos, la preservación de la biodiversidad, el mantenimiento de la calidad del aire, la seguridad interna y externa, etc. La existencia de tales servicios comunitarios haría que todos los usuarios finales tomaran conciencia de su responsabilidad.

3.2 Los usuarios finales y la visión europea de las políticas energéticas

El enorme retraso de algunos Estados miembros para conseguir los objetivos de eficiencia energética, así como la persistencia de la grave crisis económica, confirma la necesidad y la urgencia de intervenciones más coordinadas, programadas y estructuradas, destinadas a liberar recursos por parte de la Comunidad Europea y los Estados miembros y favorecer la recuperación de las inversiones públicas y privadas. Una estrategia y una visión del desarrollo sostenible, basada en los principios de eficiencia, producción distribuida y nuevas fuentes «limpias de energía» (incluida la energía producida a partir de la biomasa), y un intercambio de los resultados a nivel europeo entre los Estados miembros y los representantes de los usuarios finales podrían contribuir a evitar la fragmentación de las actividades de investigación necesarias junto con los abundantes esfuerzos a nivel internacional.

Un aspecto importante para afrontar la crisis económica y reactivar las políticas de eficiencia energética y las políticas de inversión correspondientes es replantearse las políticas fiscales y de financiación europeas en función de los usuarios finales, del sector financiero y de los operadores del sector energético, así como de las administraciones interesadas a nivel local, con el fin desarrollar el sistema de las empresas de servicios energéticos a nivel europeo.

3.3 La cultura y los nuevos conocimientos relacionados con la eficiencia energética respecto de los usuarios finales

Resulta evidente la falta de información general y sectorial y de valoración del impacto compartido de las políticas de eficiencia energética de la Unión Europea en los usuarios finales (en particular, las PYME y demás partes interesadas), así como de una metodología capaz de verificar la coherencia entre los objetivos internacionales y europeos y de un proceso de control de los resultados obtenidos por dichos usuarios.

⁽¹⁾ COM(2008)782 final/2.

⁽²⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 43; Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde: Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva» - CESE 1029/2009 (pendiente de publicación); y Dictamen del CESE en elaboración: «Los servicios de interés económico general: ¿qué reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros?» - CESE 966/2009 (no publicada aún en el Diario Oficial).

A partir de una primera verificación efectuada en algunos Estados miembros, se observa que la disponibilidad de datos sobre la producción industrial y sobre el consumo energético está muy limitada por la falta de información detallada.

Por consiguiente, es necesario emprender encuestas por muestreo con vistas a la recogida y elaboración de los datos e indicadores necesarios para el control y la evaluación de la eficiencia energética del uso final y de los servicios, con el fin de poder cuantificar la repercusión de la propia Directiva en las estrategias y medidas de intervención que se aplican en cada Estado miembro.

3.4 Los indicadores de la eficiencia energética y las necesidades de los usuarios finales

La Comisión Europea y los Estados miembros podrían apoyar y fomentar, llegado el caso, mediante la constitución de un grupo de expertos independientes, la elaboración de indicadores armonizados y fiables que permitan cuantificar y ponderar el ahorro energético que puede suponer el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La elaboración de estos indicadores, de fácil comprensión, podría representar una garantía para los usuarios finales que, a su vez, podrían aprovecharlos de forma adecuada. Este enfoque también contribuiría a reducir el creciente uso fraudulento o confuso de los conceptos de energía «verde» o «limpia» como mera estrategia de mercadotecnia y sin justificación real, demostrable y cuantificable en términos de ahorro y reducción de las emisiones, evitando, además, prácticas comerciales desleales.

3.5 Un sistema de supervisión y de observatorios integrado y compartido por todos los Estados miembros permitiría a la Unión Europea y a los Estados miembros:

- valorizar un grupo europeo de expertos y una red de organismos independientes en favor de la eficiencia energética, destinada a los usuarios finales y especialmente a las empresas (sobre todo, las PYME y la artesanía);
- elaborar informes periódicos sobre las políticas de la UE y su impacto en los usuarios finales (especialmente las PYME);
- disponer de una plataforma informativa en varias lenguas de uso fácil y accesible, así como lograr la consolidación y profundización de las relaciones entre las organizaciones de representación a nivel europeo y nacional y las principales partes interesadas.

3.6 Recuperar los retrasos y colmar el déficit en la elaboración de los PNAEE

De los planes nacionales (PNAEE) no se deduce un compromiso sólido y serio (suelen ser muy generales, carecen de datos y de un conjunto de indicadores científicos necesarios para valorar de forma correcta el impacto potencial de las medidas previstas y realizar los objetivos de la Directiva) de los Estados miembros para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva comunitaria y, en especial, por lo que se refiere a la reducción del consumo en los sectores más significativos, como la vivienda y el transporte. Por ello, son imprescindibles iniciativas en materia de eficiencia energética más concretas y viables y es necesario que, al menos,

algunas medidas sean más vinculantes, comprobando la divergencia entre los planes nacionales y los resultados concretos, como se hizo para las emisiones de los vehículos, la reducción general de CO₂, las emisiones de gases de efecto invernadero y las energías renovables.

La reciente consulta en línea «Consulta pública sobre la evaluación y revisión del Plan de acción para la eficiencia energética» [COM(2006) 545], organizada por la Comisión Europea, pone de relieve las carencias de la propia Directiva respecto de la consulta de los usuarios finales. Un informe anual, al que podría contribuir el CESE, con un método adecuado de consulta de todos los usuarios finales, puede ser un instrumento que permita colmar las lagunas observadas en la elaboración de los PNAEE.

3.7 «Nueva generación» de programas europeos más adaptados al usuario final (end-user friendly)

Por lo tanto, es necesario simplificar los procedimientos de acceso a los programas (el PIC y, sobre todo, el EIE), con el fin de facilitar el acceso de las empresas más pequeñas, de sus organizaciones representativas y de las administraciones de las zonas más desfavorecidas (montañosas y periféricas). También conviene fomentar la asociación entre los sectores público y privado y las empresas de servicios energéticos (ESE), especialmente a nivel europeo, nacional y local, favoreciendo la participación de las PYME en el ejercicio efectivo de la política europea de contratación pública ecológica. Por lo demás, en el ámbito del proceso de simplificación y de legislar mejor, se pide a la Comisión Europea que estudie con los representantes de las asociaciones europeas y nacionales de usuarios finales los procedimientos y prácticas más eficaces para ayudar a los usuarios finales y a los agentes interesados en la Directiva respecto de la aplicación de las políticas europeas de eficiencia energética.

4. Observaciones específicas

4.1 La Directiva reconoce el papel de los operadores del sector de la energía en el ámbito de los servicios energéticos (artículo 6). Esta disposición resulta esencial ya que en muchos mercados nacionales los grandes operadores del sector energético han actuado en los segmentos de mercado descendentes del sector energético, como los servicios energéticos y las actividades que se sitúan después del contador, en condiciones de ventaja por su posición dominante en las demás fases de la cadena (producción, distribución y venta), lo que ha supuesto grandes obstáculos para el desarrollo del sector de los servicios energéticos destinados a las pequeñas empresas.

4.1.1 Siguen existiendo importantes problemas y fallos en la fase de transposición de la Directiva respecto de los usuarios finales, como:

- disponibilidad y transparencia de la información pertinente para poner en marcha los servicios energéticos (que suele reservarse exclusivamente para los operadores del sector energético y las autoridades competentes (artículo 7));
- medición correcta y facturación informativa del consumo de energía.

Por lo tanto, conviene reforzar la labor de vigilancia, control y sanción de los organismos competentes de los Estados miembros de la UE y llevar a cabo una supervisión más eficaz y precisa de los operadores del sector energético con arreglo a los artículos 11 y 13 de la Directiva.

4.1.2 La eficacia del acceso a los «Instrumentos financieros para el ahorro de energía» y el funcionamiento de los «mecanismos» correspondientes deberían reforzarse y analizarse a fondo desde el punto de vista técnico y político en favor de los usuarios finales, con especial atención a la fiscalidad energética. Debería realizarse una supervisión específica de estos instrumentos y de sus resultados en estrecha colaboración con las asociaciones europeas y nacionales de usuarios finales y teniendo en cuenta, sobre todo, la manera de atenuar el «efecto de rebote». Este efecto, que se puso de relieve en la audiencia que el CESE organizó el 9 de julio de 2009 en la sede del CNEL sobre el tema «Mejora de las políticas y programas sobre eficiencia energética por parte de los usuarios finales», se refiere al hecho de que, a veces, las intervenciones destinadas a mejorar la eficiencia energética generan un aumento del consumo de energía en vez de su disminución.

4.1.3 Las auditorías energéticas y los «certificados blancos» (artículo 12) son especialmente importantes para el desarrollo de los servicios energéticos y, por lo tanto, deberían reforzarse más por parte de los Estados miembros.

A este respecto, es aconsejable que el diálogo social europeo, incluso a nivel sectorial, pueda contribuir de manera útil a la aplicación de la política de eficiencia energética con el fin de fomentar nuevos empleos y una mayor competitividad del sistema productivo.

4.1.4 La previsión de métodos de cálculo para evaluar el ahorro energético. Estos métodos todavía están poco desarrollados y sin armonizar. Por lo tanto, deben determinarse y seleccionarse mejor métodos de cálculo compartidos por los usuarios finales que se utilizarán de manera armonizada en los Estados miembros.

Para concluir, se pone de relieve que la Comisión Europea ha iniciado la tramitación de los numerosos procedimientos de infracción por la nula o parcial transposición de la Directiva, con las consecuencias correspondientes de costes y cargas burocráticas para los usuarios finales.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las repercusiones de la crisis mundial en los principales sectores industriales y de servicios en Europa» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/09)

Ponente: **Antonello PEZZINI**Coponente: **Enrico GIBELLIERI**

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

«Las repercusiones de la crisis mundial en los principales sectores industriales y de servicios en Europa».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de septiembre de 2009 (ponente: Antonello PEZZINI; coponente: Enrico GIBELLIERI).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE está convencido de que las repercusiones de la actual crisis financiera en los principales sectores industriales y de servicios de la UE obligan a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros a una profunda reconsideración y una mayor coordinación de las políticas e instrumentos comunitarios para reconstruir una escala de valores, reservando el primer puesto de la misma a la economía real, así como a las necesidades de las empresas, trabajadores y ciudadanos.

1.2 El CESE solicita encarecidamente la ratificación del Tratado de Lisboa, para asegurar una estructura de la UE capaz de satisfacer la necesidad de rediseñar el desarrollo de nuestro continente de modo competitivo, sostenible y abierto con:

- medidas para aumentar la cooperación entre empresas y trabajadores,
- políticas comunes y más coordinadas,
- sistemas decisorios más rápidos, y
- legislaciones más simples y transparentes.

1.3 El CESE tiene la convicción de que, si se renueva el proyecto europeo, en el espíritu de Jean Monnet cuando se publicó y se puso en marcha el Tratado de París, que supuso la constitución de la CECA, será posible sentar de nuevo las bases de la recuperación económica europea. De hecho, los tratados vigentes han mostrado límites preocupantes a la hora de afrontar la crisis y sus consecuencias económicas y sociales.

1.4 El principio de subsidiariedad debe ser definido de nuevo con arreglo a su valor original. Deben adoptarse decisiones y hay que asumir la responsabilidad al nivel más eficaz para el ciudadano europeo. Frente a los problemas globales, se imponen políticas e instrumentos a nivel europeo y mundial.

1.5 El CESE cree que los Gobiernos de los Estados miembros y el Consejo de la UE deben hacer todo lo posible para recuperar la confianza de los ciudadanos en el proyecto de una Europa más fuerte y capaz de poder dotarse de instrumentos compartidos y reconocidos, a fin de hacer frente a la actual crisis y a las posibles crisis futuras de dimensiones globales.

1.5.1 El CESE es consciente de que diversos países que formaron parte del primer núcleo que dio lugar a la Comunidad Europea están dando muestras, sobre todo en este momento de crisis, de una gran intolerancia respecto de las normas del mercado único: competencia y ayudas estatales. Se trata de un craso error ⁽¹⁾.

1.5.2 En una situación como la actual, el Consejo, ayudado por el PE y la Comisión, debería dar vida a un «Pacto estratégico» que prevea:

- un fuerte compromiso con el mercado único, con mecanismos reforzados, sobre todo en algunos sectores en los que aún se observan defectos ⁽²⁾;

⁽¹⁾ A este respecto Mario Monti, Comisario responsable de competencia, ha manifestado su preocupación por la supervivencia del modelo europeo, basado en el mercado interior (artículo de fondo del «Corriere della sera» de 10.5.2009).

⁽²⁾ Reconocimiento de las cualificaciones; imposición de las rentas del capital; adición, para la jubilación, de las prestaciones laborales llevadas a cabo en varios países, etc.

- compromiso de introducir una coordinación en la fiscalidad que respete la soberanía fiscal de los Estados, pero que refuerce la cooperación en algunos puntos;
- posibilidad concertada de acceder a la zona del euro, lo antes posible y respetando determinadas condiciones, para los Estados en «dificultades»;
- aplicación de medidas públicas coordinadas, proporcionadas, transparentes y gradualmente reducidas para disminuir los riesgos sistémicos y volver rápidamente a un nivel sostenible de actividad en el mercado libre.

1.6 El mensaje del CESE es que los ciudadanos, las fuerzas sociales y la sociedad civil en su conjunto están convencidos de que la crisis actual obliga a buscar una Europa más fuerte, que sepa superar el papel limitado de los diferentes Estados.

1.7 Los Estados miembros deberán hacer sacrificios concretos, en términos de representación y visibilidad, para potenciar el papel global de Europa en sus expresiones democráticas: PE, Consejo y Comisión.

1.8 El CESE considera que el primer instrumento que cabrá aplicar es una verdadera política industrial sustancial que no se vea influida por las decisiones de los especuladores financieros y que tenga como objetivo el desarrollo sostenible. La experiencia concreta de política industrial, seguida durante cincuenta años con arreglo al Tratado CEEA, en dos importantes sectores productivos europeos, debe recuperarse y, tras una oportuna actualización, debe modificarse para fomentar un desarrollo sostenible y tomarse como referencia para las acciones futuras ⁽¹⁾.

1.9 A través del desarrollo de las empresas y de la economía social y gracias a su capacidad para dar respuestas innovadoras, Europa podrá superar la crisis y reactivar la economía.

1.10 Para llevar a buen término una estrategia de desarrollo, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada en su conjunto deberán tender a configurar un territorio socialmente responsable (TSR), en el que se puedan seguir estrategias coordinadas como las siguientes:

- **una estrategia de resistencia y supervivencia**, que pueda brindar la posibilidad de operar en mercados maduros, gracias a una mejor especialización en el propio mercado, con reducción de los costes y con una gran diversificación en sectores contiguos o con nuevas fórmulas;
- **una estrategia de innovación de procesos, productos y servicios**, con cambio de mercado y de tecnología, con nuevos materiales, que lleven a nuevos productos;

⁽¹⁾ Véase la plataforma europea Manufuture [/\(www.manufuture.org\)](http://www.manufuture.org). Véase también la entrevista con Étienne Davignon sobre la aplicación del Plan Davignon (Bruselas, 4.1.2008; www.ena.lu).

- **nuevas iniciativas**, con el lanzamiento de nuevas formas de empresa, o de nuevos sectores, o de nuevas iniciativas, es necesario concebir, mediante un ejercicio de previsión, nuevos productos en expansión (como los *lead markets* o mercados líderes) hacia los que confluyan nuevas inversiones;
- **mercadotecnia territorial**, que apunte hacia la excelencia, a través de convenios con centros de investigación, a fin de aumentar la difusión de las nuevas tecnologías;
- **apoyo financiero**, a través de instituciones financieras de desarrollo y la utilización de la garantía fiduciaria del FEI ⁽²⁾;
- **capitalización del fondo de riesgo de los consorcios de garantía**, mediante un acuerdo entre administraciones y sistema bancario, para que permitan retrasar los pagos de las microempresas y pequeñas empresas, sobre todo para salvar el empleo;
- **consolidación de las deudas a corto plazo**, para permitir que las microempresas y pequeñas empresas puedan centrarse en la producción, comercialización y servicios posterior de sus propios productos;
- **apoyo a un sector terciario innovador (economía verde)**, recurriendo a la posibilidad de formación innovadora brindada por el Fondo Social Europeo;
- **desarrollo de un servicio de alto nivel a las personas**, a través de la valorización y el desarrollo del sistema de atención social y sanitaria ⁽³⁾;
- **aplicación de políticas en materia de infraestructuras**, contribuyendo a la aparición de opciones más innovadoras para una economía de baja emisión de carbono y creando las condiciones para que residir en el territorio resulte ventajoso;
- **potenciación de los criterios medioambientales y de eficiencia energética en los contratos públicos**;
- **fomento**, mediante la financiación, de **nuevos productos más eficientes** en sustitución de los viejos;
- **mejora del acceso a la información**;
- **más facilidades para el uso de las materias primas**.

⁽²⁾ Fondo Europeo de Inversiones (FEI), financiado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Véase la primera parte del *Competitiveness and Innovation Framework Programme* (CIP) (Programa marco para la innovación y la competitividad).

⁽³⁾ Véase «Los mercados líderes: Sanidad en línea» (COM(2007) 860) – punto 6.10.

1.11 Una comparación de los paquetes nacionales de estímulo, en las economías industrializadas, demuestra la necesidad de una mayor visión prospectiva común por parte de los Gobiernos europeos, especialmente por lo que respecta al fomento del desarrollo sostenible y a la responsabilidad social de las empresas, así como una mejor coordinación con la Comisión Europea. Por otra parte, la retórica no es suficiente. Los Estados miembros deben poner en práctica urgentemente sus planes, ya que la crisis está teniendo grandes repercusiones para las empresas y los trabajadores.

1.12 El CESE acoge favorablemente los esfuerzos efectuados en Praga, el 7 de mayo de 2009, con motivo de la Cumbre sobre el Empleo, para identificar pistas de acción que deberán seguirse a nivel nacional y europeo, junto con los interlocutores sociales, sobre la base de un diálogo social reforzado ⁽¹⁾, a fin de garantizar que se presta una mayor atención a la creación de empleo y a las medidas necesarias para estimular la demanda.

1.13 La Estrategia de Lisboa debe preservar su credibilidad y dar pruebas de su capacidad de adaptación a este nuevo contexto, acelerando el proceso de reformas y determinando prioridades claras y nuevos métodos, así como manteniendo la coherencia entre los objetivos de la Estrategia del Desarrollo Sostenible de la UE y los de la Estrategia post-Lisboa que deberá definirse en los próximos meses.

1.14 Los gobiernos europeos deberán esforzarse por respetar íntegramente y en los plazos impuestos los compromisos asumidos en la UE.

1.15 Las ayudas de Estado previstas para sostener el empleo en las empresas afectadas por problemas relacionados con la globalización y el crédito deben basarse en condiciones que garanticen:

- que tales ayudas no reforzarán el proteccionismo y no interpondrán obstáculos a la libre competencia;
- que las empresas que reciben fondos se comprometan, sobre todo, a mantener el nivel de empleo;
- que se respeten los convenios colectivos y se mantenga el poder adquisitivo de los trabajadores;
- que durante los períodos de producción reducida, los trabajadores puedan seguir una formación para conseguir nuevas cualificaciones con el consiguiente apoyo en este sentido;

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Comité acerca del tema «Resultados de la Cumbre sobre el Empleo» (CESE 1037/2009), aún no publicado en el DO.

— que el apoyo financiero público no constituya una forma de renta para los accionistas, mediante dividendos u otras formas de recompra de acciones;

— que, en la medida de lo posible, el apoyo promueva el desarrollo de nuevos productos y nuevos servicios, de conformidad con criterios de protección medioambiental;

— que las ayudas no falseen la competencia y sean temporales y degresivas;

— que haya mecanismos adecuados de control para la protección de los contribuyentes.

1.16 En términos de respuesta social a la crisis, las propuestas adoptadas hasta el momento no han sido adecuadas. No se ha considerado suficientemente la creación de puestos de trabajo o la adopción de las medidas necesarias para estimular la demanda (como paquetes de incentivo fiscal más coordinados, a nivel comunitario, así como cuestiones de política salarial) ⁽²⁾.

1.17 Por lo que respecta a las normas y las medidas temporales del mercado laboral, es necesario asegurarse de que el trabajo de breve duración vaya acompañado de una formación apropiada, especialmente por lo que respecta a la higiene y la seguridad en el puesto de trabajo y con garantías en materia de nivel salarial.

1.18 El Comité considera urgente y fundamental, para el propio futuro de la estructura productiva de la UE, la aplicación de políticas dirigidas a reorientar a los jóvenes hacia las disciplinas técnicas y científicas en todos los niveles del sistema educativo y formativo, a fin de contrarrestar la destrucción de los valores ligados a las actividades productivas en beneficio de los valores financieros y especulativos ⁽³⁾.

1.19 Para favorecer la recuperación productiva y la viabilidad de los sectores industriales y de servicios europeos, el CESE considera necesario potenciar el papel de las actividades de investigación, innovación y desarrollo, utilizando los instrumentos ya disponibles, como el Séptimo Programa Marco de I+DT y el Instituto Europeo de Tecnología (EIT), pero introduciendo una clara orientación sectorial, sobre la base de las prioridades establecidas por las plataformas tecnológicas europeas.

1.20 El CESE aboga por una acción comunitaria en apoyo del sector de los servicios a las empresas, desarrollando servicios y contenidos innovadores en beneficio de los ciudadanos, consumidores, trabajadores y empresas, en particular para la internacionalización y las actividades de exportación de las PYME.

⁽²⁾ Véanse las propuestas aprobadas en el Consejo Europeo de Luxemburgo, en noviembre de 1997, sobre la reducción del IVA para las prestaciones profesionales definidas por los Estados miembros en un marco europeo.

⁽³⁾ Se pretende conseguir que todos los países de la UE envíen, al menos, el 50 % de sus estudiantes a la educación superior y atraer, al menos, al 25 % de los estudiantes de educación superior a la educación en los sectores técnicos, científicos y de ingeniería (informe ELECTRA).

1.21 El Comité estima necesario, tal como ha manifestado la Presidencia del CESE ⁽¹⁾, que se reconsideren los criterios de aplicación de los Fondos Estructurales, y especialmente del FSE, para permitir el acceso directo al mismo a nivel europeo también sobre una base sectorial, siguiendo así la experiencia de la CECA, que ha demostrado ser muy eficaz y de rápida aplicación.

1.22 En el plano del comercio internacional, el CESE considera prioritaria la rápida conclusión de las negociaciones multilaterales sobre el comercio (Ronda de Doha), que constituiría una señal positiva para los mercados internacionales, lo que tendría importantes repercusiones sobre la actual crisis ⁽²⁾: la UE puede y debe asumir un liderazgo más fuerte en las negociaciones, garantizando una sola voz para obtener resultados ambiciosos que garanticen el respeto de las normas fundamentales laborales de la OIT en materia de condiciones de trabajo y trabajo decente, que son esenciales para garantizar el futuro crecimiento de los sectores industriales y de servicios europeos.

1.23 La perspectiva de una espiral de proteccionismo en el actual contexto es real y muy peligrosa. Por ello, se impone que la Comisión haga cumplir con firmeza las leyes comunitarias en defensa del comercio, actuando firmemente contra el dumping y los productos subvencionados, así como que reaccione y actúe contra las medidas injustificadas de proteccionismo e intensifique el diálogo con los principales socios comerciales de la UE para resolver las disputas comerciales.

2. Introducción

2.1 Los sectores industriales y de servicios constituyen la columna vertebral de la economía de nuestro continente. La realización del mercado único ha permitido su fuerte desarrollo, de conformidad con normas y estándares comunes.

2.2 Los sectores industriales y de servicios deben hacer frente a desafíos excepcionales como:

- **el colapso financiero** que ha afectado, con una violencia y sincronía inauditas, a toda la economía mundial y ha minado la credibilidad y fiabilidad de los mercados;
- **la nueva división internacional del trabajo**, con las necesarias racionalizaciones y reestructuraciones industriales, impuestas por el nuevo mercado global, en el que han entrado plenamente, pero con menos obligaciones, los continentes recientemente industrializados;
- **los cambios climáticos y el medio ambiente**, con el ob-

jetivo imprescindible, en aras de la salud de los ciudadanos, de la protección del ecosistema y del desarrollo sostenible, que impone la mejora de la eficiencia energética y la modernización de los ciclos productivos, con nuevos productos y procesos, basados en tecnologías limpias;

- **el capital de recursos humanos, con el envejecimiento de la población, y los importantes flujos migratorios**, que requieren una mayor flexibilidad y movilidad profesional y procesos de formación permanente, con perfiles de cualificación más elevados, para asegurar una mejor calidad de vida y de trabajo;
 - **las carencias en materia de gobernanza**, a nivel mundial y europeo, con instituciones, capacidades decisorias y normas inapropiadas, como demuestra el actual sistema monetario internacional y la crisis de la construcción europea;
 - las **disparidades regionales**, que se están acentuando en la UE;
 - **la contracción de los recursos disponibles**, tanto a nivel de presupuestos públicos como a nivel de los presupuestos de las empresas, que corren el peligro de no poder financiar adecuadamente las reformas necesarias para la recuperación de la economía y del empleo.
- 2.3 La actual recesión mundial podría dificultar los esfuerzos que están desplegando los sectores para:
- su adecuación a la nueva división internacional del trabajo;
 - la protección del ecosistema y el desarrollo sostenible;
 - su reconversión hacia nuevas tecnologías de productos y procesos;
 - un mayor y mejor nivel de empleo, con unos perfiles y una profesionalidad cada vez más elevados.

2.4 Las crisis actuales no sólo representan un desafío para la supervivencia de las empresas, sino que también brindan grandes oportunidades de desarrollo e innovación. Sin embargo, no hay que abandonar a las empresas, sino que se debe fomentar el espíritu emprendedor y la creación de puestos de trabajo, emprendiendo reformas lo más rápidamente posible, para mejorar el entorno en el que operan las empresas, reduciendo las cargas administrativas inútiles, preservando y mejorando el mercado interior, fomentando el capital riesgo, estimulando la innovación y las medidas de «flexiguridad», legislando menos y mejor e invirtiendo en las relaciones entre el mundo académico y científico y el empresarial, así como en la educación y formación de los recursos humanos, sobre todo en las disciplinas técnicas y científicas y en el desarrollo de los *lead markets*.

⁽¹⁾ Carta del Presidente SEPI al Presidente BARROSO para la Cumbre Social Europea de Praga.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Nuevas negociaciones en material de acuerdos comerciales: posición del CESE», DO C 211 de 19.8.2009, pp. 82-89 y Dictamen sobre La dimensión exterior de la Estrategia de Lisboa renovada (aún no publicado en el DO).

2.5 El CESE quiere subrayar la importancia de poner de manifiesto la situación actual y las posibles perspectivas futuras de los principales sectores industriales, de servicios y del turismo, en particular, teniendo en cuenta varios aspectos fundamentales estrechamente correlacionados:

- **Dimensión internacional:** la crisis se ha desarrollado en circuitos internacionales integrados, que han podido servir de instrumentos innovadores al margen de los poderes de reglamentación y control de los diferentes mercados y del mercado internacional en su conjunto, y se ha superpuesto al proceso de adaptación de Europa a un escenario de referencia mundial según el cual, en 2020, los países BRIC ⁽¹⁾ alcanzarán, y quizá superarán, la cuota del 30 % del PIB mundial.
- **Dimensión institucional:** los mecanismos institucionales nacionales, regionales e internacionales de gobernanza se han revelado totalmente insuficientes para identificar, de modo preventivo, las patologías; para definir por anticipado los medios e instrumentos adecuados para impedir el contagio en cadena de las diferentes economías regionales y nacionales, y para desarrollar anticuerpos capaces de limitar los daños.
- **Dimensión social:** en marzo de 2009, la tasa de desempleo en la zona del euro alcanzó el 8,9 % (7,2 % en marzo de 2008) y el 8,3 % en la UE-27 (6,7 % en marzo de 2008), mientras que la tasa de desempleo juvenil (menores de 25 años) fue del 18,1 % en la zona del euro y del 18,3 % en la UE-27 ⁽²⁾.
- **Dimensión «economía real»:** en la UE-27, la producción industrial en diciembre de 2008 se redujo un 12,8 % respecto al mismo mes de 2007, mientras que la construcción disminuyó un 6,7 %; los intercambios intracomunitarios disminuyeron un 13,7 % y las exportaciones comunitarias de los sectores industriales se redujeron un 5,8 % ⁽³⁾. Las caídas en la producción han afectado, en particular, a los sectores de la química y el textil, los vehículos de motor y el metal, con fuertes contracciones de la exportación en sectores como el del automóvil, los productos químicos, las telecomunicaciones, el segmento de los equipos de radio y televisión y, por lo que respecta a los servicios, del turismo ⁽⁴⁾.
- **Dimensión medioambiental:** la eficiencia energética, la lucha contra el cambio climático y el uso sostenible de los recursos representan desafíos ante los que se impone actuar urgentemente en aras de la protección y el desarrollo del planeta y, en particular, de Europa, la salud de los ciudadanos, la protección del ecosistema y la economía en su conjunto, con repercusiones importantes en su competitividad, especialmente en un marco normativo claro, estable y armonizado.

⁽¹⁾ BRIC: Brasil, Rusia, India y China.

⁽²⁾ Eurostat STAT, 30.4.2009.

⁽³⁾ SEC(2009) 353.

⁽⁴⁾ Barómetro de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de las Naciones Unidas, vol. 7, nº 2 – junio de 2009.

3. Dimensión internacional

3.1 En Estados Unidos el PIB disminuyó un 1 % en el cuarto trimestre de 2008, tras una disminución del 0,1 % en el trimestre anterior. El PIB de Japón se redujo un 3,3 % tras una disminución del 0,6 % en el trimestre anterior. Y el PIB de la zona del euro se redujo un 1,5 % tras una disminución del 0,2 % en el trimestre anterior ⁽⁵⁾.

3.2 La tasa de desempleo está aumentando rápidamente y, según la OCDE, tiende a situarse en un valor próximo al 12 % a finales de 2010. Al mismo tiempo, los salarios están aumentando más lentamente o se mantienen sin variación.

3.3 Como subraya la Comisión ⁽⁶⁾, «mientras la actividad crediticia siga siendo débil, los esfuerzos para impulsar la demanda y la confianza de los consumidores se verán frenados. Nos hallamos ante una crisis global y la recuperación no concluirá hasta que los principales protagonistas de la economía mundial vuelvan a crecer y a comerciar entre sí».

3.4 De la misma opinión es la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que afirma que la situación económica probablemente se deteriore y sólo mejore si cambia radicalmente la manera de pensar, pues lejos de la noción reconfortante pero irrealista del retorno al «*business as usual*», necesitamos una nueva realidad económica basada en las personas, la innovación y el desarrollo sostenible, así como una revalorización del papel de los gobiernos:

- en la regulación de los mercados,
- en el servicio público, y
- en la lucha contra las desigualdades salariales ⁽⁷⁾.

3.5 Con motivo de la reunión del G-20 celebrada en Londres el 18 de marzo de 2009, la Federación Europea de Empresarios (BUSINESSEUROPE) subrayó que la crisis financiera está teniendo un impacto devastador en las empresas, ya que los principales motores del crecimiento se han visto afectados por restricciones en el acceso a la financiación, por lo que es necesario un estímulo económico para evitar el colapso económico global ⁽⁸⁾.

4. Dimensión institucional

4.1 Se está desarrollando un consenso cada vez más amplio y una convergencia de fuerzas cada vez mayor para adoptar medidas excepcionales y dar respuestas políticas de emergencia, más allá de las normas vigentes en la actualidad, a fin de preservar, a toda costa, empresas, sectores industriales, actividades productivas y de servicios, el empleo, la renta y el consumo de las familias.

⁽⁵⁾ En el primer trimestre de 2009, el PIB se redujo un 2,5 % respecto al precedente. En mayo de 2009, la producción industrial de la UE se redujo el 15,9 % respecto a un año antes (16,8 % en el sector manufacturero) - Véase SEC 2009/1088 - 20.7.2009.

⁽⁶⁾ COM(2009) 114.

⁽⁷⁾ Véase la síntesis de la Resolución de la CES relativa al Plan europeo de recuperación económica (5.12.2008; <http://www.etuc.org/>).

⁽⁸⁾ Véase nota de BUSINESSEUROPE del 17.3.2009 de cara al G-20 Business Event (18.3.2009; <http://www.busesseurope.eu/>).

4.2 La política consistente en limitar las consecuencias económicas, laborales y sociales de la crisis, descargando sobre sus propios vecinos las tensiones acumuladas a nivel interno, no sólo representa una falsa solución del problema, sino que también corre el riesgo de precipitar la economía en nacionalismos y proteccionismos que destruirían los marcos de cooperación internacional e integración regional tan laboriosamente establecidos en los últimos años en Europa y en todo el mundo.

4.3 En cualquier intervención para hacer frente a la crisis, el CESE considera que es fundamental e irrenunciable:

- **establecer** un nuevo marco de cooperación internacional y mundial, basado en normas transparentes, capaz de eliminar preventivamente patologías, incluso latentes, del sistema económico, monetario y financiero internacional, preservando la plena libertad de intercambio en el comercio internacional;
- **estudiar** inmediatamente la posibilidad de un nuevo contrato social con el sector financiero y una nueva regulación más estricta y una mejor supervisión del mercado financiero internacional, así como un mejor control público de los programas de reactivación, para asegurar que la ayuda financiera llegue a los trabajadores, consumidores y empresas, al tiempo que se preserve el libre comercio internacional;
- **preservar** los fundamentos de la UE, en términos de:
 - unicidad del mercado europeo,
 - libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios,
 - desarrollo y plena aplicación de las políticas comunes y, en particular, de una política de la competencia,
 - libertad de empresa y salvaguardia del modelo social europeo;
- **llevar a cabo** intervenciones públicas coordinadas, proporcionadas, transparentes y degresivas en el tiempo, para reducir los riesgos sistémicos;
- **salvaguardar** y mejorar la competitividad y consistencia de los sectores industriales y de servicios europeos;
- **potenciar** la economía del conocimiento;

- **mejorar** las competencias de los recursos humanos y de gestión;
- **cualificar** productos y procesos dirigidos a la protección del medio ambiente, la eficiencia energética y el uso de materiales, así como facilitar condiciones marco para su difusión en el mercado;
- **sostener** el desarrollo de un territorio socialmente responsable (TSR);
- **no aumentar** la carga administrativa y reguladora para las empresas europeas;
- **desarrollar** un planteamiento coordinado en materia de IPR ⁽¹⁾;
- **mejorar el acceso al crédito, especialmente para las PYME.**

4.4 El CESE está convencido de que la crisis actual debe conducir a un salto institucional de mayor integración económica, centrada en el desarrollo de la economía de calidad, así como en un mayor y mejor nivel de empleo.

4.5 Sin embargo, el CESE considera más necesario un salto cualitativo hacia una mayor integración política del continente, por considerar que ésta es la única forma de llegar a un compromiso entre la renuncia a los egoísmos y a las prioridades nacionales, por un lado, y un futuro común, por otro.

4.6 El CESE cree que, sobre la base de la reactivación de la construcción europea -en el espíritu que guió a Jean Monnet en el momento del lanzamiento y puesta en práctica del Tratado de París, que dio origen a la CECA-, será posible volver a sentar las bases para la recuperación de la economía europea.

4.7 Hay que concluir rápidamente el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, para asegurar una arquitectura de la construcción europea que pueda responder con políticas más coordinadas.

5. Dimensión social de la crisis: impacto en los trabajadores, las empresas y las familias

5.1 En los últimos meses se ha asistido a un drástico aumento de las reestructuraciones de empresas. Muchas empresas han presentado expedientes de regulación de empleo, con considerables consecuencias sociales, incluso para el futuro de los jóvenes ⁽²⁾. Otras se han declarado en quiebra.

⁽¹⁾ IPR = Internacional Product Regulations.

⁽²⁾ En la UE-27, la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 18,3 % en el primer trimestre de 2009, con cinco millones de jóvenes desempleados - EUROSTAT 23.7.2009.

5.2 El CESE considera que los recursos humanos serán la clave de la recuperación competitiva de la UE, tanto por lo que respecta a la capacidad y las cualificaciones de la mano de obra, como en lo que concierne al nuevo modelo de *gobernanza* empresarial.

5.3 Para el CESE, la inversión en mano de obra y el mantenimiento del empleo son necesarios para promover la competitividad industrial europea, en términos tanto de cualificaciones y nuevas competencias de la mano de obra, como de nuevo modelo de responsabilidad social de las empresas ⁽¹⁾.

5.4 Habida cuenta la gravedad de la crisis, los planes de formación y empleo para los sectores en crecimiento, como las energías renovables, deberían ponerse rápidamente a disposición de los trabajadores afectados por la recesión.

5.5 Habría que considerar la adopción de medidas de apoyo al consumo familiar, también con objeto de imprimir un nuevo impulso a la demanda ⁽²⁾.

6. Dimensión de la economía real: reactivación de los sectores industriales y de servicios

6.1 La **desindustrialización**. Quizá, en los últimos años, sobre todo al cambiar de siglo, la Comisión y muchos Estados miembros han concedido menos importancia a la política industrial y manufacturera y han privilegiado la riqueza ofrecida por el desarrollo de complejos sistemas financieros, apoyados en modelos sobre todo norteamericanos.

6.2 En 2005, la UE adoptó diversos elementos de una política industrial integrada europea basada en una combinación de iniciativas sectoriales y horizontales, con una revisión intermedia en 2007, como contribución a la Estrategia de la UE para el Crecimiento y el Empleo ⁽³⁾. En 2008, la UE adoptó un plan de acción sobre la política industrial sostenible ⁽⁴⁾, sobre el que el CESE ya se ha pronunciado ⁽⁵⁾.

6.3 El papel fundamental de las empresas socialmente responsables y competitivas, de las empresas de la economía social y del trabajo cada vez más cualificado y participativo debe constituir el punto de referencia para las políticas de recuperación de los sectores industriales y de servicios.

6.4 La Estrategia de Lisboa debe mantener su credibilidad. Los Estados miembros y las instituciones comunitarias deben

demostrar su capacidad para adaptar las políticas al nuevo contexto, identificando prioridades claras y nuevos métodos a fin de definir en los próximos meses la estrategia que cabrá seguir después de Lisboa. Hay que acelerar las reformas, identificando prioridades claras y concretas con hojas de ruta viables y verificables.

6.5 A juicio del CESE, el desarrollo de los sectores industriales y de servicios europeos debería producirse mediante una mejora de los procesos y productos. El CESE pide a la UE que actúe vigorosamente en este ámbito.

6.6 Para el CESE, tal estrategia industrial debería incluir:

— **grandes inversiones en edificios nuevos y edificios reconvertidos para ser sostenibles**, especialmente en las infraestructuras de edificios públicos y en los edificios industriales ⁽⁶⁾, utilizando materiales de baja transmisión como los sistemas de compuesto de vidrio y la cerámica, para reducir el consumo de energía;

— **grandes inversiones en apoyo a la eficiencia energética**, aumento de la capacidad para generar energía a partir de fuentes renovables y desarrollo de tecnologías para la captura y almacenamiento de CO₂;

— **inversiones en planes de transporte con escaso impacto**, con producciones más localizadas y una mejor gestión de los residuos, como la «Iniciativa europea por unos coches verdes», propuesta por la Comisión ⁽⁷⁾;

— **mayor acceso del sector industrial a los fondos de inversión** sostenidos por el gobierno, para asistir a la innovación y concepción de tecnologías y procesos limpios en el sector del automóvil y del metal, que recoja y desarrolle la iniciativa «Iniciativa para las fábricas del futuro» propuesta por la Comisión ⁽⁸⁾;

— **mayor impulso a las infraestructuras materiales e inmateriales de redes** a nivel europeo y, en particular, a la difusión de las tecnologías de la información de banda ancha, con un refuerzo de la *Estrategia i2010 de la UE*; se trata de una infraestructura e inversión inteligente para fomentar la integración de una UE ampliada.

⁽¹⁾ Esto será más difícil como consecuencia del efecto de la relación entre los riesgos y los préstamos, tal como está prevista en el acuerdo de Basilea II para las PYME. Habría que adoptar medidas a nivel comunitario para ver cómo podrían mitigarse estos efectos.

⁽²⁾ Véase el indicador «confianza de los consumidores» (gráfico 6), «Business & Consumer Survey Results», DG ECFIN, junio de 2009.

⁽³⁾ COM(2007) 374 final.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen sobre el tema «Consumo y Producción Sostenibles», DO C 218 de 11.9.2009, pp. 46-49.

⁽⁶⁾ Informe sobre el empleo 2008-2009, Consejo EPSO, 9 de marzo de 2009.

⁽⁷⁾ Véase COM(2008) 800 («Un Plan Europeo de Recuperación Económica»).

⁽⁸⁾ Ibídem.

6.7 Hay que afrontar la situación específica de las PYME, especialmente por lo que respecta a la falta de acceso al crédito y a los préstamos. Actualmente, los fondos dedicados a las PYME no son suficientes para conseguir los objetivos.

6.8 La «*Small Business Act*», sobre la que el Comité ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse ⁽¹⁾, «no está a la altura del desafío, especialmente en el contexto de las dificultades económicas y financieras actuales», ya que no está dotada de los medios financieros adecuados. No obstante, es importante asegurar una aplicación plena, puntual y sistemática de la estrategia de la SBA en los Estados miembros.

6.9 De capital importancia, y todavía más en la situación actual, además del acceso al crédito, como ya ha afirmado el Comité en reiteradas ocasiones, es:

- la adopción del Estatuto de la Sociedad Europea, urgente para las PYME ⁽²⁾, en el respeto de los derechos de los trabajadores;
- la revisión de la Directiva comunitaria sobre la morosidad;
- el fomento del papel de las zonas industriales como motores del desarrollo en el territorio, con la creación de «zonas de actividades productivas funcionales» a nivel europeo, particularmente útiles para los sectores industriales y de servicios;
- el lanzamiento de iniciativas comunitarias de «*mentoring*» (tutela) de las nuevas PYME y de las *start-up*, para aumentar su índice de éxito y su acceso a los mercados internacionales;
- un examen constante de los niveles de vulnerabilidad de los sectores para prevenir las quiebras y desarrollar visiones anticipatorias positivas de desarrollo.

6.10 En cuanto a los sectores específicos, la Comisión ya había identificado, tras una amplia consulta pública, una serie de sectores industriales en los que concentrar una intervención de estímulo y revitalización. Para la fase inicial de «Iniciativa en favor de los mercados líderes de Europa» ⁽³⁾ se identificaron seis mercados:

- sanidad electrónica,
- textiles protectores,
- construcción sostenible,

- reciclado,
- bioproductos,
- energías renovables.

6.11 El método usado por la Comisión debería hacerse extensivo a otros sectores. Por consiguiente, habría que identificar los sectores en los que una acción concertada, mediante instrumentos políticos fundamentales y condiciones marco, así como una mayor cooperación entre las principales partes interesadas, puede acelerar el desarrollo de los mercados sin interferir con la dinámica de la competencia ⁽⁴⁾. Y lo mismo puede decirse respecto al desarrollo de la industria europea de la defensa, que debería ser objeto de una política europea más coordinada, tras la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) y los avances registrados en materia de seguridad común ⁽⁵⁾.

6.12 Para que la política industrial europea sea eficaz, hay que tener en cuenta el contexto específico de los diferentes sectores: desde el sector de los vehículos de motor (automóviles, camiones y motos ⁽⁶⁾) al sector químico, el sector naval, el del carbón y la siderurgia, la construcción, vidrio y cerámica, cemento, textil y confección, agroalimentario, metalurgia y electromecánica, sector aeroespacial, sector informático y de las telecomunicaciones, sector energético, servicios sanitarios, etc.

6.13 También para apoyar la introducción de innovaciones, el CESE considera esencial el ulterior desarrollo de los nuevos instrumentos de política industrial, como las iniciativas tecnológicas conjuntas, los contratos públicos innovadores y el plan de acción para la producción y el consumo sostenibles.

6.14 El CESE considera que también en el sector de los servicios se debe acelerar la liberalización, sobre todo por lo que respecta a las prestaciones de los profesionales liberales a las restricciones aún existentes en términos de tarifas y *numerus clausus*.

6.15 El CESE aboga por una acción comunitaria en apoyo al sector de los servicios a las empresas, desarrollando servicios y contenidos innovadores en beneficio de los ciudadanos, consumidores y empresas, acelerando la transición a los servicios digitales y la difusión de la banda ancha, y eliminando las barreras a la administración electrónica y a la interoperatividad de los sistemas.

6.16 A juicio del CESE, habría que reforzar y hacer más firme la política exterior común en las relaciones con el resto del mundo.

⁽¹⁾ Dictamen CESE, DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

⁽²⁾ Véase Dictamen del Comité sobre el tema «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo» (DO C 125 de 27.5.2002, p. 100).

⁽³⁾ COM(2007) 860.

⁽⁴⁾ Consejo de Competitividad, 4.12.2006: Conclusiones sobre la política de innovación y competitividad.

⁽⁵⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre el tema «Transferencias de productos relacionados con la defensa» y «Defensa europea» (publicados en el DO C 100 de 30.4.2009, p. 109, y DO C 10 de 14.1.2004, p. 1 respectivamente).

⁽⁶⁾ Especialmente el sector comunitario de los motos debería poder beneficiarse de un sistema de apoyo e incentivos de los Estados miembros, similar al concedido al sector del automóvil, dado que se ha visto afectado del mismo modo por la actual crisis económica.

7. Dimensión de la sostenibilidad del desarrollo

7.1 El CESE siempre ha apoyado ⁽¹⁾ y sigue apoyando las iniciativas para el desarrollo de políticas de extracción, producción y consumo sostenibles, plenamente integradas con las otras políticas comunitarias, a fin de transformar los potenciales desafíos en oportunidades competitivas.

7.2 El CESE está convencido de que la acción de la UE debe seguir orientándose hacia objetivos ambiciosos, pero apoyados por instrumentos legislativos y financieros que no penalicen la

competitividad de Europa con mayores gastos para empresas y ciudadanos, sino que, por el contrario, apoyen las buenas prácticas, así como los procesos de innovación y de mejora tecnológica.

7.3 El CESE insiste en la importancia de emprender las oportunas iniciativas para asumir el liderazgo internacional a favor de la eficiencia energética, el aumento de la capacidad de generar energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo de tecnologías de captura del CO₂.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

⁽¹⁾ Dictamen del Comité sobre el tema «La producción ecológica» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 1).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable» (Dictamen de iniciativa)

(2009/C 318/10)

Ponente: **Nicole PRUD'HOMME**

El 26 de febrero de 2009 el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Trabajo y pobreza: hacia un enfoque global indispensable»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2009 (ponente: Nicole PRUD'HOMME).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre de 2009 y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 173 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

La «pobreza activa» es una cuestión compleja, tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para determinados trabajadores autónomos, en la que intervienen muchos criterios interrelacionados. Es preciso asumir un planteamiento global a fin de adoptar mecanismos eficaces que permitan superar los retos que plantea.

1.1 Situar en el núcleo del proyecto europeo el objetivo del empleo de calidad para todos.

1.2 Convertir la cuestión de los trabajadores pobres en un tema que se aborde de manera regular en el marco del diálogo social europeo.

1.3 Conseguir poner a punto rápidamente las herramientas de investigación destinadas a analizar con precisión cada vez mayor estas situaciones, sus divergencias, e igualmente sus convergencias europeas.

1.4 Estudiar y establecer nuevas combinaciones entre protección social y empleo que permitan, en particular, garantizar unos ingresos decentes para cualquier trabajador y crear así las condiciones para cubrir sus necesidades básicas (vivienda, asistencia sanitaria, enseñanza para él mismo y para sus hijos, etc.).

1.5 Garantizar una formación inicial y continua eficiente para empleos de calidad. Adoptar medidas a distintos niveles (nacional, regional) con el objetivo de crear un entorno que evite el abandono escolar por parte de los jóvenes.

1.6 Proseguir los esfuerzos y debates en torno a la flexiguridad, a fin de establecer un nuevo equilibrio entre flexibilidad (que es necesaria para las empresas) y medios reales para una mayor seguridad (protección para los trabajadores) que impidan

el crecimiento de la «pobreza activa» y se encaminen hacia su erradicación.

1.7 Prever, en el marco del año 2010, proclamado por la Comisión Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, una comunicación de información y movilización sobre estas cuestiones, tanto a escala de la Unión Europea como de los Estados miembros.

2. Contexto

2.1 En la UE se han efectuado numerosos estudios académicos y se han formulado propuestas e ideas innovadoras que, con referencia a los «trabajadores pobres», demuestran que la actividad no es necesariamente una protección contra la pobreza, particularmente en el contexto socioeconómico actual.

2.2 En su «Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2009)» ⁽¹⁾, basada en los nuevos Informes Estratégicos Nacionales de los Estados miembros, la Comisión ha precisado la importancia que debe asignarse a temas como los trabajadores pobres y el empleo de calidad. El asunto y los problemas concretos que se ponen en evidencia son parte integrante de las preocupaciones y las medidas puestas en marcha a escala comunitaria en materia de «inclusión activa». En este ámbito existe un doble interés: combatir la pobreza extrema y apoyar la creación de empleos de calidad para todos.

2.3 El tema adquiere aun mayor importancia en el contexto de la crisis: aumento considerable del desempleo y mayores tensiones sobre las finanzas públicas. No obstante, es importante hacer abstracción de la coyuntura inmediata para considerar que se trata de una cuestión que sin duda debe abordarse en circunstancias extraordinarias como las actuales, pero que también constituye un problema estructural, al que ha de darse prioridad dentro de las mejoras que deberían introducirse en materia de protección social y política de empleo, tanto a medio como a largo plazo.

⁽¹⁾ COM(2009) 58 final.

2.4 La Comisión, que trabaja en la elaboración de un documento sobre el trabajo y la pobreza, ha declarado 2010 Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. En efecto, cerca de 80 millones de personas en la UE, es decir, un 16 % de sus habitantes, se hallan directamente en una situación de pobreza. Entre ellas, un número elevado sufre una situación de «pobreza activa». Un 8 % de los trabajadores vive por debajo del umbral de pobreza ⁽¹⁾.

2.5 En su dictamen sobre el «Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010)» ⁽²⁾, el Comité precisó que, como complemento del indicador habitual de la pobreza monetaria relativa, son necesarias otras medidas de evaluación de la pobreza que reflejen la envergadura de la privación efectiva, a fin de disponer de una imagen completa del fenómeno. Por encima de las sutilezas técnicas, son las comparaciones –que de ahora en adelante se verán facilitadas por un acuerdo europeo sobre una definición– las que trazan una imagen clara de las tendencias.

3. Definición

3.1 Hablar de «trabajador pobre» requiere en primer lugar que se clarifiquen simultáneamente los dos términos, esto es, «trabajador» y «pobre». La «pobreza» de un trabajador depende, por un lado, de los ingresos personales que ha obtenido durante su contrato (la remuneración del trabajo) y, por otro, de los recursos materiales globales de su familia. El trabajo nos remite a la actividad profesional individual. La pobreza nos remite a la insuficiencia de recursos en el hogar considerado en su conjunto. En algunos casos se puede pasar rápidamente de una situación –o de una impresión– de no pobreza a una situación de pobreza.

3.2 La pobreza se define en el nivel del hogar, pero el trabajo se define en el nivel de los individuos. Por lo tanto, se combinan dos niveles de análisis. La «pobreza activa» depende, en primer lugar, de la situación laboral y de las características del empleo de los individuos y, en segundo lugar, del nivel de vida del hogar del que forman parte. Esta doble valoración es fuente de dificultades. Se puede tener una remuneración baja, pero no estar incluido en la categoría de pobre (porque se dispone de otros recursos familiares más sólidos). Por el contrario, se puede tener la consideración de pobre pese a contar con un nivel de remuneración próximo al salario medio mensual del país y considerado como suficiente en la sociedad a la que se pertenece. Se puede ser un activo desocupado (en situación de desempleo) y recibir un subsidio que esté muy por encima del umbral de pobreza. Por otra parte, se puede ser un activo muy ocupado, pero con una remuneración muy baja, con numerosas personas a cargo y, por consiguiente, estar viviendo por debajo del umbral de pobreza.

3.3 Por lo tanto, la consideración política de los trabajadores pobres corresponde tanto a las políticas de empleo como a las políticas sociales de asistencia y de seguro y a las políticas en pro de las familias.

3.4 En el marco de la estrategia europea para el empleo, que forma parte de la Estrategia de Lisboa, la disminución del número de trabajadores pobres ha pasado a convertirse en una

prioridad de la Unión. Por consiguiente, a partir de 2003 se hizo necesario contar con un indicador que permitiera la evaluación y comparación. En julio de 2003, en el marco de los trabajos relativos al proceso comunitario de inclusión social, el Comité de Protección Social de la Unión Europea adoptó un indicador común destinado a evaluar la proporción de «trabajadores pobres» en la Unión Europea, así como algunas de sus principales características sociodemográficas.

3.5 De conformidad con esta definición del Comité de Protección Social, el «trabajador pobre» es una persona que, durante el año de referencia, está «básicamente trabajando» (como asalariado o independiente) y vive en un hogar cuya renta total es inferior al 60 % de la renta media nacional. Debe haber estado desempeñando un empleo más de la mitad del año. Más exactamente, el indicador de «riesgo de pobreza en el trabajo» identifica como trabajador a toda persona que haya estado empleada durante al menos siete de los doce meses del período de referencia ⁽³⁾.

4. Evaluación estadística

4.1 A finales de 2008 la Comisión publicó su informe anual sobre las tendencias sociales en los Estados miembros en el marco de los objetivos comunes de la estrategia de la Unión en materia de protección social e inclusión social (véase anexo) ⁽⁴⁾. En él se señalaba que a finales de 2006 un 16 % de los ciudadanos de la UE estaban expuestos al riesgo de pobreza. En la UE hay un 8 % de trabajadores que viven por debajo del umbral de pobreza. Los porcentajes oscilan entre un 4 % o menos (República Checa, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Finlandia) y el 13 % o el 14 % (en Polonia y Grecia, respectivamente) ⁽⁵⁾. La pobreza de los trabajadores se asocia con salarios bajos (definidos como salarios inferiores al 60 % del salario medio), un bajo nivel de cualificación, empleos precarios, la escasa remuneración de determinados autónomos y el trabajo a tiempo parcial, que a menudo es una opción impuesta. Esta forma de pobreza está también relacionada con el estatus económico de los demás miembros del hogar. En los hogares con niños, indica la Comisión, el modelo familiar con un único ingreso ya no es suficiente para poner a la familia al abrigo de la pobreza.

4.2 El indicador de pobreza monetaria relativa es criticado a menudo porque no tiene verdaderamente en cuenta la diversidad de situaciones de carencia. La escasez de ingresos no es sino un elemento más de la pobreza. En la Unión se están desarrollando otros indicadores, que proporcionarán una imagen diferente y complementaria de las realidades de la pobreza.

⁽³⁾ Para obtener más detalles sobre la evolución de esta situación, véanse los siguientes trabajos: Guillaume Allègre, «Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis», Documento de trabajo OFCE, n° 2008-35, noviembre de 2008; Sophie Ponthieux, «Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité», Documento de trabajo INSEE, n° F0902, marzo de 2009.

⁽⁴⁾ Informe conjunto sobre protección e inclusión social 2008 http://ec.europa.eu/employment_social/spi/joint_reports_fr.htm.

Véanse todos los datos y los expedientes elaborados a raíz de los trabajos del método abierto de coordinación: http://ec.europa.eu/employment_social/spi/the_process_fr.htm. Para una perspectiva europea reciente, con un resumen de la situación y las preocupaciones en algunos países de la Unión Europea, véase Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (dir.), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁽⁵⁾ Conviene precisar que la pobreza monetaria se mide relativamente a las escalas nacionales. Si el umbral de pobreza fuera europeo, la clasificación de los países cambiaría por completo.

⁽¹⁾ Eurostat, Statistics in focus, 46/2009.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2008 sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social (2010)», ponente: Sr. Pater, coponente: Sra. Koller (DO C 224 de 30.8.2008).

4.3 Así, por ejemplo, en paralelo con la medición de la pobreza monetaria se están desarrollando métodos de medida de la pobreza en términos de «condiciones de vida». Por ejemplo, a escala europea se mide la «privación material» (véase anexo). El indicador da cuenta de la proporción de personas que viven en hogares que no disponen de al menos tres de los nueve elementos siguientes: 1) capacidad para hacer frente a gastos imprevistos, 2) una semana de vacaciones al año, 3) capacidad de pagar sus créditos, 4) una comida con carne, pollo o pescado al menos cada dos días, 5) alojamiento con una calefacción adecuada, 6) lavadora, 7) televisión en color, 8) teléfono, 9) vehículo propio. Es obvio que se puede discutir la pertinencia de todos estos elementos materiales como indicadores. Es su agregación la que da una imagen interesante. El porcentaje de privación registra amplias divergencias, del 3 % en Luxemburgo al 50 % en Letonia. Estas divergencias son bastante más importantes que las divergencias de pobreza monetaria (del 10 % al 21 %).

4.4 El enfoque de la privación material modifica radicalmente la clasificación de los Estados miembros cuando se trata de medir la pobreza. En efecto, se mide la pobreza general y no sólo la de los trabajadores pobres. En un futuro próximo será necesario poder proporcionar información sobre la situación de los trabajadores pobres en cada uno de los países, en términos de privación material. En efecto, básicamente, la pobreza activa no es sólo un problema de bajo nivel de ingresos, sino también una cuestión de calidad de vida (profesional, familiar, social).

5. Factores de la «pobreza activa»

5.1 Uno de los primeros factores que conducen a la pobreza activa es la precariedad del estatus de trabajador. Numerosas instancias, entre ellas la Confederación Europea de Sindicatos y los sindicatos europeos, muestran su inquietud ante el aumento de la precarización del trabajo. Con más de 19,1 millones de contratos de duración determinada ⁽¹⁾ y alrededor de 29 millones de «falsos autónomos» (principalmente en el sector de la construcción y las obras públicas), se trata de cerca de 48,1 millones de trabajadores cuyo estatus se caracteriza por un determinado nivel de inestabilidad. No cabe duda de que esta población es muy heterogénea –dentro de cada país o incluso con más razón entre los distintos países–, pero el orden de magnitud es el de decenas de millones de trabajadores confrontados a determinadas formas de precariedad que pueden llevarlos a una situación de «pobreza activa».

5.2 Los empresarios destacan la complejidad de la cuestión de la pobreza activa y ponen de manifiesto en primer lugar el vínculo entre el riesgo de pobreza y el nivel de educación. Los sistemas de educación y de formación deben ser más eficaces y equitativos. Además es esencial «hacer que trabajar sea rentable» ⁽²⁾, es decir, garantizar un equilibrio eficaz entre los regímenes fiscales y los sistemas de seguridad social.

⁽¹⁾ Encuesta europea sobre las fuerzas de trabajo – Resultados de 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF (en inglés).

⁽²⁾ «Hacer que el trabajo sea rentable» - Estudio elaborado por el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social sobre la interacción entre los sistemas fiscales y los regímenes de seguridad social. Véase también el Dictamen del CESE «Protección social: hacer que el trabajo sea rentable», ponente: Sra. St. Hill (DO C 302 de 7 de diciembre de 2004).

5.3 La pobreza activa tiene su origen en el escaso nivel de remuneración del trabajo (que con frecuencia resulta inadecuada con respecto a las tareas realizadas) y en las transformaciones del modelo familiar. La evolución del núcleo familiar, que afecta en grado diferente a los distintos Estados miembros, se caracteriza en todas partes por una mayor inestabilidad, más separaciones y el aumento del número de familias monoparentales, familias con un único miembro activo y más expuestas al riesgo de pobreza. El *Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social de 2007* ⁽³⁾ de la Comisión ya indicaba que, aunque el empleo es la mejor defensa contra la pobreza, no puede constituir la única protección. De ahí que sea necesario adoptar o reforzar las medidas de solidaridad en favor de las familias, las mujeres, los jóvenes, los estudiantes y las personas con discapacidad y de edad avanzada, los emigrantes, que son las categorías más vulnerables. Además, debe destacarse en qué medida la pobreza activa es un factor determinante de la pobreza de los niños.

5.4 La subida del coste de los transportes, del coste de la vivienda, de la asistencia sanitaria, etc., tiende también a debilitar a los trabajadores. Afecta sobre todo a trabajadores cuyos ingresos están próximos al salario mínimo y de las clases medias inferiores, puesto que, en general, están situadas en la periferia de las zonas de empleo.

5.5 La pobreza activa puede ser consecuencia del bajo nivel de competencias o de instrucción de una persona, de su falta de competencias necesarias para un trabajo con un salario adecuado o de condiciones de trabajo no adaptadas. Los grupos vulnerables son por lo general los trabajadores mayores, los jóvenes, las mujeres, las familias numerosas, las personas discapacitadas, los trabajadores que interrumpieron tempranamente su escolaridad y los emigrantes. Por consiguiente, es esencial garantizar a toda persona discapacitada condiciones de acogida apropiadas en el empleo y garantizar a cada niño un buen punto de partida en la vida gracias a una escolarización precoz, pero también combatiendo el problema del abandono escolar, cuya tasa –que en la actualidad es del 15 % en Europa–, sigue siendo aún demasiado elevada.

5.6 De manera más profunda y muy frecuentemente, la pobreza activa es un resultado del subempleo. La «pobreza activa» es una cuestión compleja, tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para determinados trabajadores autónomos, en la que intervienen muchos criterios interrelacionados. Es preciso asumir un planteamiento global a fin de adoptar mecanismos eficaces que permitan superar los retos que plantea. Sin políticas globales de crecimiento y de adaptación a la globalización y, ahora, de recuperación ante la crisis, no puede haber programas eficaces de lucha contra la pobreza activa.

6. Propuestas para un planteamiento global de lucha contra el fenómeno de los trabajadores pobres

6.1 En primer lugar, para luchar contra el trabajo pobre, se debe reflexionar en términos macroeconómicos. En efecto, no se trata de medidas específicas que pueden servir mal que bien para frenar la dinámica, en particular en el contexto de crisis. El empleo –incluido el autónomo–, más concretamente, el empleo de calidad para todos debe ser una prioridad para todas las instituciones europeas.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007.

6.2 *Indicadores fiables.* Deben proseguirse los esfuerzos para elaborar indicadores comunes y fiables por lo que se refiere a los trabajadores pobres. Se han realizado grandes progresos gracias a las inversiones europeas y al método abierto de coordinación. Es importante que, de ahora en adelante, se siga avanzando y enriqueciendo los conocimientos mediante conjuntos de datos más completos, que tengan en cuenta al mismo tiempo la proporción de trabajadores pobres, la intensidad de esta pobreza y la desigualdad de la distribución de las rentas entre los pobres (dentro de cada país y entre los distintos países).

6.3 Técnicamente, sobre estas cuestiones estadísticas es importante disponer de datos nacionales recopilados a partir de un umbral nacional, y también de datos de carácter plenamente europeo, considerados a partir de un umbral europeo. Esto permitiría otras clasificaciones y otras visiones distintas de las que hoy en día proporciona el único indicador que ha sido establecido.

6.4 *Remuneraciones justas y decentes, apoyadas en un diálogo social reforzado.* La lucha contra la pobreza activa debe apoyarse también en una política salarial ambiciosa. Es necesario multiplicar y apoyar todas las iniciativas que vayan en el sentido de la fórmula inflación + participación adecuada en el aumento de la productividad. A este respecto, las negociaciones salariales, clave del diálogo social, deben desempeñar un papel preponderante en la lucha contra la pobreza activa. A nivel sectorial, nacional o europeo no existe una incidencia económica real para las empresas cuando las negociaciones se desarrollan bien y, en consecuencia, no hay un «precio que pagar» por un verdadero diálogo social. Los progresos en torno al trabajo decente pasan por el diálogo social, el compromiso de los interlocutores sociales, la responsabilidad de las empresas, las medidas de incentivo y corrección de las administraciones públicas y, en la actualidad, el papel de los bancos respecto de las PYME. La lucha contra el trabajo no declarado constituye una herramienta determinante en la lucha contra el trabajo pobre. Por una parte, porque afecta a los grupos de población más vulnerables (emigrantes, trabajadores precarios), pero también porque puede conducir a situaciones de casi esclavitud contrarias a la Carta de los Derechos Fundamentales.

6.5 *Mecanismos que favorezcan el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia.* Muchos empresarios y trabajadores autónomos sufren la pobreza activa, sobre todo en los inicios de su actividad empresarial. Es necesario crear mecanismos de apoyo, ya que muchas de estas PYME serán futuras generadoras de empleo. El 80 % del crecimiento de la economía procede del sector de las PYME y, sin embargo, muchos empresarios reciben una retribución económica escasa o nula cuando están en el proceso

de crear la empresa, exponiendo a sus familias al riesgo de la pobreza.

6.6 *Sistemas de formación adaptados.* La formación permanente, en particular para los asalariados menos cualificados, es una condición fundamental desde el punto de vista de la mejora de las competencias y de acceso a un empleo con un salario justo y decente para estos trabajadores.

6.7 *Una protección social adaptada.* La lucha contra la pobreza activa pasa por una racionalización de las disposiciones en vigor. Las prestaciones de asistencia deben poder combinarse más eficazmente con los nuevos servicios de cuidado de los niños y ayuda a la movilidad (al igual que el trabajo, la movilidad también debe ser rentable), que permiten a los trabajadores pobres desempeñar una actividad mejor remunerada.

6.8 En materia de vivienda, mientras que en algunos países todo parece indicar que una parte no desdeñable de las personas sin hogar son profesionalmente activas, es importante movilizar los recursos de vivienda social a fin de dar prioridad a las personas integradas en el mundo laboral, pero que corren el riesgo de perder su empleo y su estabilidad relativa por la baja calidad, e incluso por la falta de alojamiento.

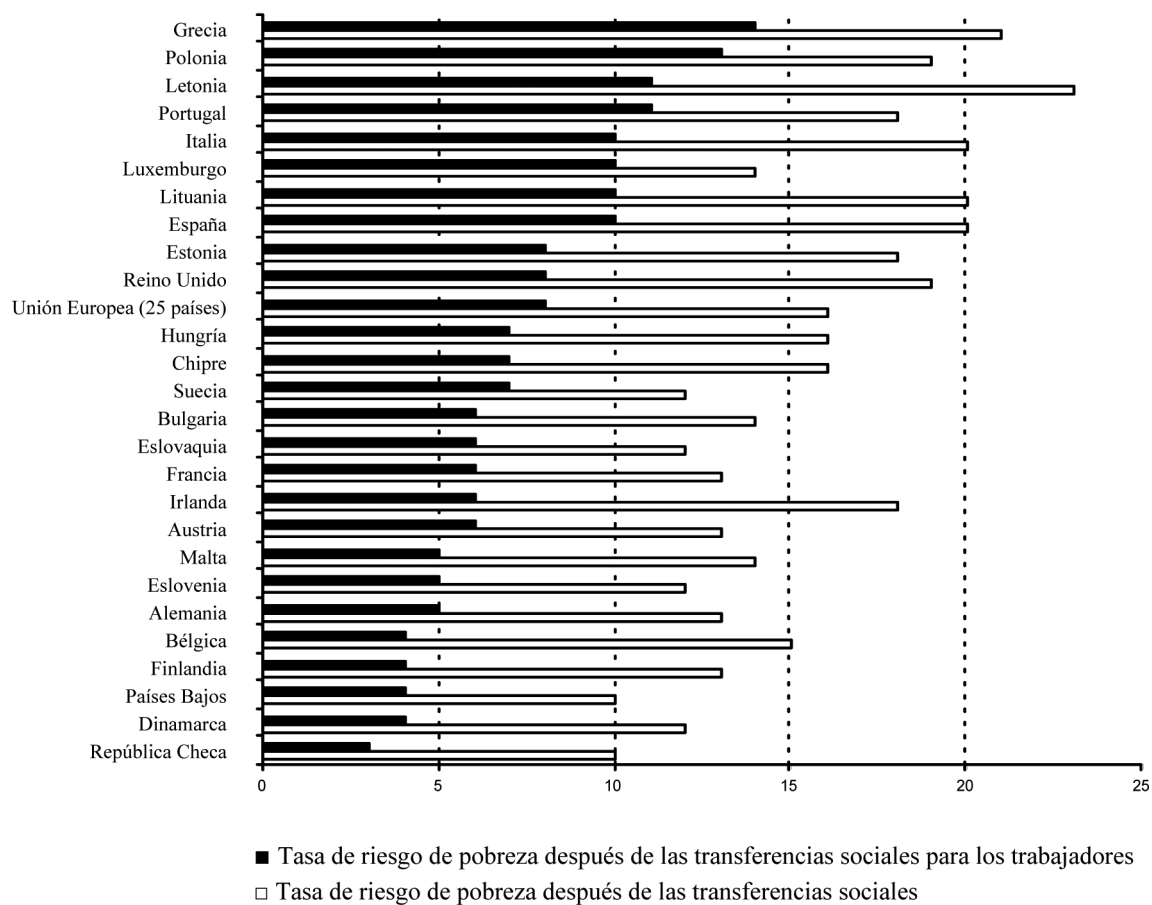
6.9 *Tener en cuenta el entorno de trabajo y el trabajo.* En concreto, puesto que la pobreza en el trabajo está en parte estrechamente vinculada a las condiciones de la actividad profesional, es fundamental actuar sobre los aspectos relacionados con el entorno de trabajo: las ayudas a la movilidad elegida, el acceso a comidas en condiciones financieras apropiadas, las condiciones de vivienda y las posibilidades de acogida para los niños. Además, la empresa que proporciona el trabajo debería estar en disposición de examinar mediante qué medidas puede dar a sus contratos laborales una mayor seguridad y cómo podrían sus trabajadores progresar y elevar su cualificación.

6.10 *Informar y movilizar.* Por último, en el marco del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social se impone la movilización de la opinión pública y los medios de comunicación. Analizar el fenómeno de los trabajadores pobres, hablar de las situaciones humanas degradantes que genera y movilizar a los ciudadanos europeos son medidas que podrían romper la situación de desamparo en que se encuentra parte de la población activa y contribuir de este modo a devolverle su dignidad perdida. No se trata de hacer que los ciudadanos se compadezcan, sino de movilizarlos en favor de un empleo de calidad para todos, a fin de promover un modelo social europeo éticamente superior.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

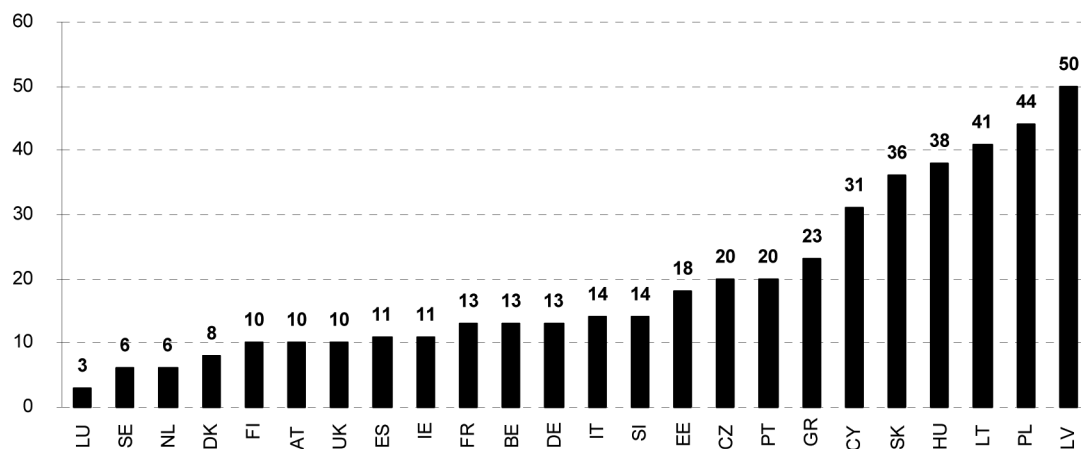
Apéndice

Gráfico 1: Pobreza de los trabajadores en la Unión Europea en 2006

Fuente: Eurostat, SRCV.

Gráfico 2: La «privación material» en la Unión

Porcentaje de personas que viven en un hogar que no dispone de al menos tres de los elementos citados (2006, en %)



Fuente: Eurostat, SRCV.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Informe De Larosière»
(Dictamen de iniciativa)**

(2009/C 318/11)

Ponente: **NYBERG**

El 23 de marzo de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre

«El Informe De Larosière».

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 11 de septiembre de 2009 (ponente: Lars NYBERG).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre - 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 152 votos a favor, 37 en contra y 15 abstenciones el presente Dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La actual crisis financiera y económica no tiene precedentes en tiempos de paz desde los años treinta del siglo pasado. Sin embargo, el presente Dictamen se centra únicamente en la crisis financiera y en las posibilidades de evitar que se repita lo que ahora ha sucedido. Esta fue la tarea encargada al Grupo De Larosière, cuyo informe examina el CESE en el presente Dictamen. La importancia de estos temas se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho de que la Comisión ya haya presentado varias propuestas, como las relativas a las agencias de calificación crediticia, algunos tipos de actividad financiera y la supervisión financiera, que es el tema principal tratado por el Grupo De Larosière.

1.2 La principal causa de la crisis ha sido el exceso de liquidez que, según el Grupo De Larosière, se debió, en parte, a la política monetaria expansionista de Estados Unidos y la falta de equilibrio en la economía mundial, algo especialmente evidente en la relación entre Estados Unidos y China. De acuerdo con el CESE, otra posible explicación es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de las rentas se ha vuelto más desigual. Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión de los beneficios no crecieron al mismo ritmo. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la «burbuja» financiera, pero se necesitaría un análisis posterior para determinar qué medidas políticas conviene adoptar.

1.3 El CESE apoya las 31 recomendaciones que propone el Grupo, pero desea ampliar la perspectiva y aportar una serie de comentarios y observaciones complementarias.

1.3.1 El Grupo De Larosière propone aplicar, con respecto a las reservas de capital de los bancos, requisitos más estrictos en los periodos de expansión y menos estrictos en los de contracción. La dificultad que encierran los pronósticos económicos, debido a las fluctuaciones de la coyuntura económica, hace que

esta propuesta pueda resultar arriesgada. Al mismo tiempo, España constituye un ejemplo de que un sistema de requisitos variables en materia de reservas de capital puede funcionar. Por lo tanto, el CESE considera que, antes de su puesta en práctica, esta medida debe analizarse en lo referente a los periodos de aplicación.

1.3.2 El CESE considera que es absolutamente necesario incrementar los requisitos relativos a las reservas de capital y la transparencia de las operaciones fuera de balance. Las autoridades españolas tienen la normativa más estricta con respecto a las operaciones fuera de balance y los bancos españoles han sido los menos afectados por la crisis.

1.3.3 A veces se ha abusado de las operaciones «fuera de balance» y las sociedades instrumentales (*special purpose vehicles*). Los activos de riesgo se mantienen fuera del balance del banco para evitar tener que aumentar las reservas de capital y, en ocasiones, para eludir impuestos. Ante esta situación, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta.

1.3.4 Según el CESE, una de las principales medidas que se derivan del informe debería ser la obligación de los bancos de declarar más claramente los elementos de riesgo incluidos en sus activos. El CESE considera, al igual que el Informe, que los bancos y las entidades financieras deben asumir siempre una parte del riesgo cuando venden activos de riesgo. Deben declarar claramente los riesgos de los productos financieros. La transparencia de los productos financieros es esencial para devolver la confianza a los mercados financieros. En este contexto, el CESE vuelve a referirse a España. No deben poder utilizarse nuevos instrumentos en el sector financiero hasta que no hayan sido supervisados por las autoridades monetarias. La aplicación de este tipo de supervisión debe ser tema de debate. Hay que decidir si se aplica a escala nacional o si es necesario un sistema de control común para toda la Unión Europea. Dado el carácter transfronterizo de la actividad financiera, la mayoría se inclina por un sistema común.

1.3.5 El llamado «sistema bancario paralelo» está formado por diferentes formas de préstamo que no están reguladas. Estas nuevas formas de actividad financiera se han podido desarrollar sin ninguna clase de normativa y sin la obligación ni siquiera de mantener reservas. El CESE está de acuerdo en que es necesario regular también este tipo de actividad. Para los fondos de inversión, el Informe propone también una normativa común, definiciones de los diferentes tipos de activos y un control más estricto. Es fácil estar de acuerdo también con esto último.

1.3.6 Se necesitan también requisitos más estrictos en cuanto a la dirección de los bancos y las auditorías. El CESE considera que las soluciones del Grupo De Larosière no subrayan suficientemente el papel de los auditores. Con auditorías eficaces se habría podido reducir la propagación de los activos de riesgo. La dirección de una entidad financiera debe poder confiar en la valoración de los activos a través de auditorías. El papel de los auditores y los métodos de contabilidad deberían formar parte de la revisión del Acuerdo de Basilea II.

1.3.7 El Informe formula recomendaciones interesantes acerca del sistema de bonificaciones, que deberán abarcar varios años, basarse en resultados reales y no estar garantizadas de antemano. El CESE considera que es necesario pasar de un planteamiento a corto plazo a un enfoque a largo plazo, en el que las bonificaciones no se basen en la especulación. En este sentido, el CESE apoya la idea de una imposición sobre las transacciones financieras cuyo producto podría destinarse a la ayuda al desarrollo. Asimismo, una exigencia adicional debería ser que no estuvieran basadas en la evolución general, sino en si se ha conseguido un margen positivo con respecto a la tendencia general. Además, sería conveniente fijar límites máximos a las bonificaciones, a fin de evitar las exageraciones y la asunción de riesgos de manera irreflexiva. Una estrategia para la salida de la crisis financiera (la denominada *Exit Strategy*) debe incluir el reembolso de las enormes sumas procedentes del erario público que fueron transferidas a las entidades financieras, en vez de su utilización para volver a niveles elevados de ganancias y bonificaciones.

1.4 La principal tarea del Grupo De Larosière fue la supervisión del mercado financiero. Según el CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello pueden considerarse igualmente importantes las propuestas de modificación y refuerzo de la normativa, que aparecen en la primera parte del Informe.

1.4.1 El Grupo De Larosière considera necesario crear un órgano europeo de supervisión del sistema financiero en general, que pueda advertir de posibles riesgos financieros. Se propone que sea responsabilidad del BCE/SEBC (Banco Central Europeo/Sistema Europeo de Bancos Centrales). Se asignará esta tarea a un consejo especial. Que el mencionado consejo esté administrativamente vinculado al BCE es adecuado, pero formalmente y a efectos de gestión de la supervisión, debe pertenecer al SEBC. La supervisión debe aplicarse a los sistemas financieros de todos los Estados miembros y los directivos de este nuevo consejo/junta directiva deben ser nombrados por el SEBC.

1.4.2 En el Informe se propone un nuevo sistema de supervisión microprudencial en dos fases, con autoridades especiales encargadas, respectivamente, de la supervisión de los bancos, los fondos de inversión y los mercados de valores. En la segunda fase se desarrollará la normativa básica común para la supervisión y se eliminarán las diferencias en su aplicación en los distintos Estados. En esta fase también se armonizarán las posibles sanciones. El CESE no ve ningún motivo para retrasar todo este proceso y, por lo tanto, acoge con satisfacción que la Comisión proponga ahora en su Comunicación que habría que preparar inmediatamente todo el sistema de supervisión microprudencial.

1.4.3 En opinión del CESE, los órganos colegiados formados por las autoridades nacionales de supervisión bancaria con actividades transfronterizas pueden tener problemas de funcionamiento si al mismo tiempo no se pone en marcha la necesaria armonización. De no ser así, las diferencias entre las normativas de los órganos de supervisión nacionales llevarían en la práctica a que las tres autoridades supervisoras asumieran una parte de la vigilancia.

1.4.4 Las juntas directivas de estas nuevas autoridades no deberían estar formadas sólo por representantes de los bancos. Los sindicatos, los consumidores de servicios bancarios e incluso el CESE, como representante de la sociedad civil, también deberían formar parte de dichas juntas directivas.

1.5 A escala mundial, el Informe señala la necesidad de reforzar el Acuerdo de Basilea II, de una normativa de contabilidad internacional, de una regulación global de las agencias de calificación crediticia y el mercado de derivados, de una reforma de las modalidades de gestión del sector financiero y de un papel más destacado para el FMI (Fondo Monetario Internacional). Se pretende eliminar la posibilidad de atraer actividad mediante una normativa laxa en el sector financiero. Varias de las propuestas del Grupo ya se adoptaron en la reunión del G-20 celebrada en Londres. El Foro sobre Estabilidad Financiera, creado en 1999 para contribuir a la estabilidad financiera mundial, se ha transformado en el Consejo de Estabilidad Financiera. El CESE espera que este cambio permita un mayor control de las actividades del nuevo órgano, y le brinde recursos, información y autoridad suficientes para poder desempeñar su tarea. El CESE acoge con satisfacción que el FMI reciba más recursos, pero critica las exigencias que plantea, ya que ponen en tela de juicio aspectos importantes del modelo social europeo. Por este motivo, entre otros, es fundamental que la Unión Europea actúe unida en el FMI.

1.5.1 En los debates sobre los mercados financieros se utiliza hoy en día el concepto de «prueba de tensión»: un análisis de cómo el sistema bancario de un país superaría una crisis del mercado financiero. Ante la crisis económica actual, resulta fácil entender lo importante que podrían ser este tipo de pruebas. Al mismo tiempo se plantea la cuestión de si el resultado debería hacerse público. Si el FMI realiza una prueba y publica que el sistema bancario de un país no superaría una crisis, la crisis puede entonces convertirse en un hecho.

2. Introducción

2.1 La actual crisis financiera y económica no tiene precedentes en tiempos de paz. La depresión de los años treinta del siglo pasado ocurrió en un momento en que la economía mundial no estaba tan interrelacionada como en la actualidad. Entonces fueron sobre todo los Estados Unidos y Europa los que la sufrieron. Ahora se trata en gran medida de una crisis mundial.

2.2 Lo que comenzó como una crisis financiera ha evolucionado hacia una crisis económica con recesión en gran parte del mundo. La consecuencia previsible es una crisis social con un alto índice de desempleo. La extensión de la crisis dependerá del tipo de política que se aplique para hacerle frente. Simultáneamente ha surgido una crisis política, con la caída de gobiernos.

2.3 Sin embargo, el presente Dictamen se centra únicamente en la crisis financiera y en las posibilidades de evitar que se repita lo que ahora ha sucedido. En esta situación de crisis mundial, el tema es bastante restringido. No trata de la crisis económica. No trata de las medidas para hacer frente a la crisis financiera actual, ni de la aportación de fondos públicos al sector financiero. Sólo trata del futuro y especialmente de la supervisión del sector financiero.

2.4 Esa fue precisamente la tarea encargada al Grupo De Larosière, cuyo informe examina el CESE en el presente Dictamen. El Grupo De Larosière tuvo que ampliar su mandato para poder ofrecer una imagen completa que permitiera elaborar propuestas más adecuadas.

2.5 La crisis actual empezó en el sector financiero. Antes de que el Grupo De Larosière ultimase su informe, la crisis había evolucionado en una dirección tan peligrosa que la Comisión Europea presentó ya varias propuestas de cambio de la legislación. Probablemente la más importante sea la relativa a las agencias de calificación crediticia. Se ha presentado una propuesta de Directiva sobre ciertas formas de actividad financiera. En una Comunicación del 27 de mayo se aborda la parte del Informe De Larosière dedicada a la supervisión del sector financiero. Sólo existen cinco diferencias entre la Comunicación y el Informe De Larosière, según el anexo 1 al documento de trabajo asociado a la comunicación. Dichas diferencias se comentan en los puntos 6.2.4, 6.3.1 y 6.3.5. El CESE emitirá un dictamen especial acerca de las próximas propuestas concretas referentes a la normativa vigente. Aunque la Comisión no aborda en su Comunicación el resto del Informe De Larosière, el CESE considera que estas partes son muy importantes para el futuro del sector financiero.

2.6 El Informe De Larosière está escrito por banqueros y dirigido a banqueros, y quienes han de adoptar sus propuestas son principalmente expertos en banca de la Comisión y Ministros de Hacienda de los Estados miembros. El CESE quiere expresar su apoyo a las 31 recomendaciones del Informe, pero considera que es preciso ampliar su perspectiva. Quienes causaron en la práctica la crisis financiera no pueden ser ahora los únicos encargados de resolver el problema. Los consumidores de los servicios del mercado financiero son particulares y empresas que ingresan sus ahorros y que piden préstamos para

sus inversiones. La misión del mercado financiero es atender a estos consumidores, es decir, a la sociedad civil, de la mejor manera posible. Por este motivo, al margen de nuestro apoyo global al Informe, queremos formular una serie de comentarios y proponer algunas cuestiones complementarias.

3. Causas de la crisis financiera

3.1 El exceso de liquidez en el sector financiero no hizo que los bancos centrales tomaran ninguna medida, pues únicamente prestaban atención al nivel de los precios, que no justificaba un aumento de los tipos de interés. Los activos líquidos baratos provocaron una subida de los precios de los valores. No hay duda de que la liquidez era demasiado alta cuando estalló la crisis, como tampoco la hay de que, debido a la crisis, ha descendido a niveles demasiado bajos. Resulta, por lo tanto, difícil determinar cuál es el nivel adecuado de liquidez y de dinero en circulación en circunstancias normales. El CESE quiere señalar, asimismo, el dilema que supone utilizar al mismo tiempo la inflación y algún tipo de medida relacionada con el dinero en circulación como indicadores de la política monetaria. Una cantidad excesiva de dinero en circulación llevará a que el banco central suba los tipos de interés. En cambio, si al mismo tiempo la inflación es baja, es aconsejable rebajar los tipos de interés. Por lo tanto, el CESE considera que si se utiliza como indicador el dinero en circulación, incluso en tales situaciones complicadas, hay que tener en cuenta las posibles consecuencias sobre la economía real.

3.2 Las decisiones políticas encaminadas a respaldar la propiedad de la vivienda independientemente de la capacidad de los propietarios para pagar, el bajo coste de los créditos y las nuevas combinaciones de diferentes valores creadas por las agencias crediticias, llevaron a que las hipotecas de alto riesgo (*subprimes*) permanecieran ocultas. Estos valores se propagaron por los mercados financieros mundiales, ya que en 2005-2006 el ahorro privado en los Estados Unidos era incluso negativo. El CESE comentó este hecho en julio de 2008 ⁽¹⁾: «La reciente crisis americana de las denominadas hipotecas subprime o de alto riesgo ha puesto de manifiesto cómo la volatilidad de los precios inmobiliarios, unida a unas prácticas poco rigurosas en la evaluación riesgo-cliente por impago de unas cuotas sobredimensionadas respecto del valor de los propios inmuebles ofrecidos en garantía, puede generar crisis financieras de tales dimensiones que llegan a desestabilizar todo el sistema. Por consiguiente, toda intervención de ámbito comunitario deberá tener presente esta experiencia [...]».

3.3 Simultáneamente los desequilibrios en la balanza comercial mundial provocaron un elevado superávit en algunos países (sobre todo en China), que se utilizó para comprar deuda pública estadounidense. Las nuevas combinaciones complejas de valores (con hipotecas de alto riesgo) proporcionaron altos dividendos, y todo el mercado financiero se lanzó a la búsqueda de beneficios cada vez más altos. La presencia de más valores sirvió de base para conceder nuevos créditos, lo que hizo que aumentara el volumen de negocios en un mercado financiero basado cada vez más en valores de riesgo. Sin embargo, se consideraba que una de las finalidades de los nuevos valores complejos era la dispersión del riesgo. El creciente volumen de negocios en el mercado financiero generaba en apariencia beneficios cada vez mayores.

⁽¹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 18.

3.4 Una cédula hipotecaria arriesgada que difícilmente se podría seguir vendiendo en el sistema bancario se incluía en un nuevo valor (titulización) y así podía seguir vendiéndose. Lo que puso freno a todo esto y desató la crisis fue el hecho de que los Estados Unidos entraran en recesión en 2008, con el consiguiente aumento del desempleo. Muchos propietarios no podían pagar las cuotas hipotecarias. Los bancos se vieron obligados a reevaluar sus activos a la baja y venderlos. El valor de éstos continuó bajando y la caída se fue acelerando. Se perdió la confianza.

3.5 El Informe De Larosière señala diferentes aspectos que explican que esto pudiera suceder:

- Cuando todo esto comenzó, la normativa internacional sobre la actividad bancaria se enmarcaba en el Acuerdo de Basilea I, que en la práctica fomentaba el método de no incluir los activos de riesgo en el balance. Esto se ha corregido en parte con el Acuerdo de Basilea II.
- La explosión de los nuevos valores complejos, que se negociaban «fuera de ventanilla» para ocultar así los riesgos.
- La regulación de la actividad de las instituciones financieras se basa en las evaluaciones de riesgos emitidas por las agencias de calificación crediticia.
- Las agencias de calificación crediticia atribuyeron a los activos que apenas tenían valor la misma solvencia que a la deuda pública. ¡Estas agencias están financiadas por la institución financiera propietaria de los valores que evalúan!
- Las direcciones y los consejos de administración de las instituciones financieras no percibieron el riesgo de estos nuevos productos financieros complejos.
- La falta de regulación y la falta de supervisión y coordinación combinadas con una gran competencia entre diferentes centros financieros.

3.6 En el Informe De Larosière hay una crítica subyacente a los bancos centrales por no tomar medidas para atajar el fuerte aumento de la liquidez.

3.7 Sin embargo, el CESE quiere ir más allá en su análisis. El aumento de la liquidez se produjo, en parte, por el desequilibrio de la economía mundial. Resulta especialmente evidente en relación con los Estados Unidos de América y China: el superávit comercial de China y la propensión de sus habitantes a ahorrar del 30 al 40 por ciento de los ingresos, a modo de provisión para casos de enfermedad y jubilación, por un lado, y el déficit comercial de los Estados Unidos, combinado con la ausencia de ahorro, por otro. Otra posible explicación, que no contempla el Grupo De Larosière, es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de la renta se

ha vuelto más desigual. No sólo la OIT, sino incluso la OCDE, han declarado que hay que romper esta tendencia.

3.8 Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión no crecieron al mismo ritmo. Estas causas del problema actual no pueden solucionarse mediante una regulación del mercado financiero, ya que es necesario tomar medidas políticas. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la «burbuja» financiera, pero para determinar qué medidas políticas conviene adoptar se necesitaría un análisis más amplio.

3.9 En definitiva, el escenario financiero descrito alentó la proliferación de operaciones especulativas que apenas hallaban correspondencia con la evolución de las cifras de la economía real, sin contar como contrapartida con instrumentos internacionales de política fiscal y monetaria que pudieran poner freno a su expansión. A este respecto, los foros financieros y los organismos internacionales no han tomado en consideración la voz de numerosos movimientos sociales que han venido reivindicando repetidamente la adopción de medidas reguladoras, como la Tasa Tobin.

4. Política y regulación

4.1 Según el Informe, la crisis se ha producido por fallos del mercado, desequilibrios globales, una regulación deficiente y una supervisión laxa. No todos estos problemas pueden resolverse a través de la regulación, pero la existencia de una regulación adecuada es una condición necesaria. El Informe establece que es preciso afrontar todos los problemas, pero cabe preguntarse hasta qué punto la regulación que se propone es suficiente. Además, se expresa el temor de que un refuerzo de la regulación pueda mermar la capacidad de innovación financiera. Sobre este punto, el CESE quiere recordar que las hipotecas de alto riesgo y la llamada titulización son precisamente innovaciones financieras, y el abuso de algunas de estas innovaciones está en la raíz del problema financiero actual. En ocasiones, la regulación puede también contribuir a la innovación financiera, como es el caso de la Zona Única de Pagos para el Euro, SEPA.

4.2 En el Informe se propone una mejor coordinación entre los bancos centrales y los órganos políticos que regulan el mercado financiero. Los bancos centrales deben dedicarse más a consideraciones macroeconómicas en forma de una mejora de la vigilancia del mercado financiero. En opinión del CESE, este punto y que también el FMI se dedique en mayor medida a tareas de vigilancia son propuestas necesarias.

4.3 El Informe habla de que la regulación pública y la autorregulación del sector financiero deben complementarse mutuamente. Se dice que, dado que los controles internos no han funcionado, es preciso supervisar la autorregulación. Con ello, en realidad, se suprimen los límites entre la regulación política y la autorregulación.

4.4 En la práctica tampoco existe ningún límite. En virtud de los Acuerdos de Basilea I y Basilea II, son los propios bancos los que en la práctica establecen las normas para el sector financiero. Su cumplimiento depende luego de los mismos bancos y demás entidades financieras, o del Estado en los casos en los que se introduzcan en la legislación (Basilea II entró en vigor en la Unión Europea el 1 de enero de 2008, mientras que Estados Unidos lo hará el 1 de abril de 2010.) El Informe no aborda con suficiente seriedad las carencias organizativas y democráticas del mercado financiero que encierra la autorregulación. En un mercado globalizado, una de las cuestiones centrales debería ser si los órganos políticos tienen influencia suficiente.

5. Recomendaciones del Grupo De Larosière

5.1 *Las exigencias relativas a las reservas de capital de los bancos deberían aumentar progresivamente. Dado que la crisis bancaria se encuentra ahora en una situación de escasez crediticia, dicho aumento debe aplazarse. El CESE considera que ésta es una exigencia necesaria para evitar en el futuro que la sociedad tenga que aportar capital cuando un banco tenga problemas de liquidez. El CESE está de acuerdo en que la UE debería definir las exigencias relativas a las reservas de capital.*

5.2 *Exigencias relativas a las reservas de capital variables según la coyuntura. El Informe considera que los bancos centrales no sólo deben controlar la inflación, sino también la evolución del mercado monetario y crediticio en general. Si aumentan demasiado los créditos, estarán preparados para ajustar también la política monetaria en consecuencia. Como método se propone fijar requisitos más estrictos en materia de reservas de capital de los bancos en periodos de expansión y menos estrictos en los de contracción. La dificultad que encierran los pronósticos económicos hace que esta propuesta pueda resultar arriesgada. Si se elevan las exigencias tras un periodo favorable y de expansión del crédito, ello puede agravar una posible recesión económica si el periodo favorable está a punto de terminar. Al mismo tiempo, España constituye un ejemplo de que un sistema de requisitos variables en materia de reservas de capital puede funcionar. El CESE considera que los riesgos que comportan los periodos de aplicación deben analizarse antes de la puesta en práctica.*

5.3 *Normas más estrictas para las operaciones fuera de balance en forma de requisitos más estrictos en materia de reservas de capital y mayor transparencia. Las autoridades españolas tienen la normativa más estricta con respecto a las operaciones fuera de balance y los bancos españoles han sido los menos afectados por la crisis.*

5.3.1 Cuando los bancos llevan a cabo operaciones fuera de balance, normalmente las vinculan a una de las innovaciones del mercado financiero, las sociedades instrumentales (*special purpose vehicles*). Normalmente se trata de retirar activos de riesgo del balance del banco para no poner en peligro al propio banco. Eludir impuestos puede ser otro motivo. Teniendo en

cuenta la manera en que se ha abusado de esta maniobra, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta para las operaciones «fuera de balance» y las sociedades instrumentales. La cuestión fundamental de la regulación debe ser que nadie pueda ocultar ningún aspecto de su actividad valiéndose de esos métodos.

5.4 *Los bancos deben declarar más claramente los elementos de riesgo de sus activos. El CESE considera que esto debería ser una de las principales exigencias para que la Comisión, en su seguimiento del Informe, consiga asegurar la transparencia efectiva de los activos bancarios.*

5.4.1 El Informe examina la titulización, el mercado de derivados, los fondos de inversión y el «sistema bancario paralelo». El CESE aspira a una solución de conjunto en que los problemas que encierran estos valores de riesgo no se aborden en distintas propuestas. El sistema bancario paralelo está formado por diferentes modalidades de préstamo que no están reguladas. El Informe propone ampliar el Acuerdo de Basilea II a dichas modalidades, a los fondos de cobertura, a los bancos de inversiones, etc. Esto es obvio y debería decidirse inmediatamente. Estas nuevas formas de actividad financiera se han podido desarrollar, normalmente en paralelo al propio sistema bancario, sin ninguna clase de normativa y sin ni siquiera la obligación de mantener reservas. Para los fondos de inversión, el Informe propone también una normativa común, definiciones de los diferentes tipos de activos y un control más estricto. Es fácil estar de acuerdo también con todo ello. Se aspira a que los bancos y las entidades crediticias asuman siempre una parte del riesgo cuando venden activos de riesgo.

5.5 El 13 de mayo, la Comisión presentó una propuesta relativa a varios de estos nuevos instrumentos, bajo la denominación «gestores de fondos de inversión alternativos». El CESE expresará su opinión sobre esta propuesta de Directiva más adelante. Ya en 2006 el CESE expresó, no obstante, su opinión acerca del Libro Verde sobre los fondos de inversión ⁽¹⁾.

5.6 En cuanto a las reglas de contabilidad, entre otras cosas se propone que el órgano internacional responsable (CNCI) establezca normas para los nuevos activos complejos. El método de contabilidad de valoración a precios de mercado (*mark-to-market*) ha contribuido sobremedida a agravar la crisis. Cuando se hundió el valor de los activos, se contabilizaron al valor en curso. Como consecuencia de la difícil situación, el valor de los activos incluso cayó muy por debajo de su valor material. El método alternativo, que consiste en valorar los activos en función del precio de compra, tampoco puede funcionar en una situación de este tipo. Según el CESE, en este terreno existe sin duda espacio para la innovación.

⁽¹⁾ DO C 110 de 9.5.2006, p. 19.

5.7 Cabe preguntarse para qué sirve la venta de activos con riesgos ocultos en el sistema bancario. Tal vez resulte necesaria una purga de instrumentos. Con frecuencia, los banqueros hablan de la importancia de las innovaciones en el mercado financiero, pero ¿no se ha ido demasiado lejos? El CESE insta a la Comisión a analizar los instrumentos existentes, su valor y los riesgos que encierran y a formular propuestas sobre las posibles purgas o definir los instrumentos que queden. Esta responsabilidad no puede recaer únicamente en el sector bancario. La Comisión debe sentar las bases para la adopción de una decisión en el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. No se puede permitir que los productos financieros sean innecesariamente complejos. Sus elementos de riesgo deben quedar claros. La transparencia de los productos financieros quizá sea el factor más importante para devolver la confianza a los mercados financieros.

5.7.1 En este contexto, el CESE vuelve a referirse a España. No deben poder utilizarse nuevos instrumentos en el sector financiero hasta que no hayan sido supervisados por una autoridad monetaria. En el estudio de la Comisión es necesario fijarse en las diferencias entre los instrumentos que se emplean en España y en otros Estados de la Unión Europea. Al mismo tiempo, debería discutirse la aplicación de este tipo de controles y decidirse si deben realizarse a nivel nacional o si se necesita un sistema común europeo de supervisión. Dado el carácter transfronterizo de la actividad financiera, la mayoría de los argumentos hablan a favor de un sistema común.

5.8 El CESE está de acuerdo con la propuesta del Informe sobre la gestión de riesgos en los bancos: que debe ser una función independiente, que se le dará gran importancia y que no se apoyará tanto en valoraciones externas de los riesgos (agencias de calificación crediticia). Por supuesto, cabe apoyar la propuesta de desarrollar métodos de gestión de crisis en las entidades financieras. La cuestión decisiva es si las recomendaciones para las distintas áreas pueden ser algo más que recomendaciones. ¿Hasta qué punto se puede regular la organización interna de las empresas financieras? A lo más que se puede aspirar en este sentido es a que los órganos de supervisión puedan ejercer su vigilancia sobre las organizaciones y a que puedan expresar sus críticas públicamente.

5.9 Cuando se agudizó la crisis, muchos Estados miembros reforzaron las exigencias de la Unión Europea con respecto a las garantías bancarias de los fondos depositados. El Informe propone que la normativa se armonice de modo que la protección de todos los clientes de los bancos sea igual y suficientemente sólida. Es preciso resolver el problema de las filiales de los bancos en otros países, pero ¿de dónde vendrán los fondos para cubrir esas garantías? El CESE está de acuerdo e insta a la Comisión a presentar con urgencia propuestas de nuevas normas comunitarias sobre las garantías bancarias.

5.10 *Mayores exigencias sobre la dirección de los bancos y las auditorías. Con los antecedentes de lo que ha sucedido, esto constituye*

un requisito indispensable. También en las entidades financieras han existido códigos éticos, pero en muchos casos parece que no han influido en absoluto en la actuación real. Por lo que se refiere a las capacidades personales, es difícil formular propuestas concretas. Gracias a una nueva regulación y con la posible futura retirada del mercado de ciertos instrumentos, la dirección de los bancos resultaría más sencilla. Los instrumentos cuyo objetivo es ocultar riesgos complican la dirección de los bancos. Además, el CESE considera que las soluciones del Grupo De Larosière no subrayan suficientemente el papel de los auditores. Con auditorías eficaces se habría podido reducir la propagación de los activos de riesgo. La dirección de las entidades financieras debe poder confiar en las auditorías internas para valorar los activos. El papel de los auditores y los métodos de contabilidad deberían formar parte de la revisión del Acuerdo de Basilea II. También resultaría muy positivo dar entrada a algunos agentes interesados (stakeholders) en la valoración de las políticas y de los instrumentos de las entidades financieras, a través de la creación de comités ad hoc.

5.10.1 El sistema de bonificación que premia las inversiones de riesgo a corto plazo es una causa fundamental de la conducta de los directivos de los bancos. El Informe formula recomendaciones adecuadas acerca del sistema de bonificaciones: que debe abarcar varios años, estar basado en resultados reales y no estar garantizado de antemano. El CESE considera que es necesario pasar de un planteamiento a corto plazo a un enfoque a largo plazo, en el que las bonificaciones no se basen en la especulación. En este sentido, el CESE apoya la idea de una imposición sobre las transacciones financieras cuyo producto podría destinarse a la ayuda al desarrollo. Asimismo, una exigencia adicional debería ser aquellas no se basen en la evolución general, sino en si se ha conseguido un margen positivo con respecto a la tendencia general. Además, sería conveniente fijar límites máximos a las bonificaciones, a fin de evitar las exageraciones y la asunción de riesgos de manera irreflexiva.

5.11 En cuanto a las *agencias de calificación crediticia*, se propone que el Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) asuma la tarea de concederles licencias. La Comisión ya ha presentado una propuesta de reglamento sobre las agencias de calificación crediticia. El CESE ya ha expresado su opinión sobre la propuesta de la Comisión y la apoya ⁽¹⁾. El Informe afirma que es preciso revisar la financiación de las agencias. El CESE considera que ya se puede indicar claramente que la financiación no provenga de aquellos establecimientos cuyos instrumentos de crédito se valoran.

6. Supervisión

6.1 La principal tarea del Grupo De Larosière era la supervisión del mercado financiero. En opinión del CESE, la supervisión es también fundamental para evitar futuras crisis financieras, pero la supervisión requiere una normativa. Por ello se pueden considerar igual de importantes las propuestas de modificación y refuerzo de las normas, que aparecen en la primera parte del Informe.

⁽¹⁾ DO C 227 de 17.11.2009 (ECO/243 – Agencias de calificación crediticia).

6.2 Un sistema europeo de supervisión macroprudencial

6.2.1 En el Informe se critica la supervisión actual por estar concentrada en las entidades financieras individuales y se propone que, en lugar de ello, se incremente la supervisión de todo el sistema financiero. Se propone que el BCE/SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales) asuma esta responsabilidad. Dado que la supervisión deberá ser transfronteriza (para las entidades financieras con filiales en otros países), se espera poder recurrir a la mediación vinculante.

6.2.2 El Grupo De Larosière constata que resulta necesario un mandato formal para constituir un órgano europeo de supervisión del sistema financiero en general, capaz de advertir de sus eventuales riesgos. Dentro del BCE/SEBC se debería crear un consejo/junta directiva independiente (Junta Europea de Riesgos Sistémicos) para esta tarea. Formarán parte de ella, además de los bancos centrales, las tres autoridades que se proponen para la supervisión microprudencial. El CESE puede constatar que los conocimientos que se requieren para la supervisión macroprudencial difícilmente se hallan recogidos todavía en un solo lugar. Por tanto, resulta necesario agrupar estos conocimientos como base de apoyo a dicha junta. Asimismo, el Informe De Larosière señala la necesidad de que la Comisión intervenga si aparecen riesgos de carácter global en el sistema financiero.

6.2.3 El CESE muestra su acuerdo con los elementos añadidos por el ECOFIN y el Consejo Europeo a la propuesta de la Comisión formulada en su Comunicación del 27 de mayo, en el sentido de que el Consejo General del BCE forme parte de la JERS (Junta Europea de Riesgos Sistémicos), con los órganos de supervisión nacionales como observadores, que cada país tenga un voto y que las futuras recomendaciones se hagan a través del ECOFIN. El Consejo Europeo también ha propuesto que el Consejo General del BCE elija al presidente de la JERS. El CESE considera que esto es conveniente, ya que los 27 Estados miembros forman parte de este Consejo. El Consejo Europeo recomienda, asimismo, que las nuevas Comisiones Europeas de Supervisión posean facultades de supervisión respecto de las agencias de calificación crediticia. El CESE apoya esta propuesta, que es una consecuencia del debate sobre la propuesta de Directiva relativa a los órganos de calificación crediticia, pero desea señalar que esta responsabilidad sólo puede recaer sobre una de estas tres Comisiones.

6.3 Un sistema europeo de supervisión microprudencial

6.3.1 Para la supervisión del día a día se pretende reforzar los tres comités actuales que se dedican a la supervisión de los bancos, las compañías de seguros y los mercados de valores, respectivamente, convirtiéndolos en autoridades. La regulación varía mucho entre estas tres áreas y su fusión en una sola autoridad no es conveniente.

6.3.2 Se propone que en estas nuevas autoridades sólo esté representado el sector financiero. Como ya se ha señalado, el CESE considera que la actividad financiera es una cuestión que

no debe estar reservada a quienes participan directamente en ella. Existen razones poderosas para que participen las organizaciones de los empleados. Existen igualmente motivos sólidos para que los consumidores de servicios bancarios, de compañías de seguros y de valores también puedan formar parte de estas autoridades. En este punto cabe hacer una comparación con las propuestas del Gobierno Obama en Estados Unidos, donde se creará un consejo especial para los clientes de los bancos, que hará un seguimiento de la actividad. El CESE, como representante de la sociedad civil, también debería ser invitado a participar.

6.3.3 Se propone que estas nuevas autoridades tengan la tarea, entre otras cosas, de determinar *las diferencias en la aplicación por parte de los Estados miembros* de la normativa comunitaria vigente. Una consecuencia lógica debería ser, por tanto, a juicio del CESE, que la Comisión propusiera reajustar las normas para eliminar estas diferencias.

6.3.4 En el Informe se afirma que los Estados miembros deberán disponer de *autoridades de supervisión competentes* que puedan imponer sanciones disuasorias. El CESE no puede sino estar de acuerdo, e incluso subraya la importancia de que estas autoridades sean independientes de los bancos y las entidades financieras. Se insta a la Comisión a que presente una normativa comunitaria con este fin.

6.3.5 El Grupo De Larosière desea que los órganos de supervisión nacionales lleven a cabo la supervisión del día a día, pero que las tres nuevas autoridades establezcan las referencias y coordinen la actividad. Es preciso controlar que las autoridades nacionales sean realmente independientes. Cuando una entidad financiera desarrolle actividades en varios países se establecerán órganos colegiados formados por los organismos de supervisión nacionales afectados. A la vista de las experiencias pasadas, ha sido incluso necesario proponer la obligatoriedad de que los órganos nacionales intercambien información.

6.3.6 El Informe propone que se desarrolle un nuevo sistema de supervisión microprudencial en dos fases. En la segunda fase se desarrollará la normativa básica común para la supervisión y se eliminarán las diferencias en su aplicación en los distintos Estados. En esta fase también se armonizarán las posibles sanciones. El CESE no ve ningún motivo para retrasar todo este proceso y, por lo tanto, acoge con satisfacción que la Comisión proponga ahora en su Comunicación que habría que preparar inmediatamente todo el sistema de supervisión microprudencial.

6.3.6.1 Según el CESE, los órganos colegiados formados por las autoridades de supervisión nacionales afectadas en cada caso pueden tener problemas de funcionamiento si no se desarrolla simultáneamente la necesaria armonización. Ciertas diferencias decisivas en la normativa de los órganos de supervisión nacionales llevarían en la práctica a que las tres autoridades tuvieran que asumir una parte de la supervisión de las instituciones con actividades en varios países.

6.3.6.2 El CESE respalda plenamente la invitación del Consejo Europeo a la Comisión a que especifique cómo el Sistema Europeo de Supervisores Financieros podría desempeñar un sólido papel de coordinador entre los supervisores en situaciones de crisis, respetando al mismo tiempo plenamente las competencias de las autoridades nacionales en cuanto las posibles consecuencias presupuestarias y las competencias de los bancos centrales, en particular en lo que atañe a la prestación de ayuda de urgencia en caso de crisis de liquidez.

7. Nivel mundial

7.1 El Grupo De Larosière señala que también a nivel mundial se necesita abordar la regulación del sector financiero, la supervisión y la gestión de la crisis, y que falta un marco que lo haga posible. El Grupo desea el fortalecimiento del Acuerdo de Basilea II y de las normas internacionales de contabilidad, la regulación mundial de las agencias de calificación crediticia, la reforma de los métodos de gestión en el sector financiero y un papel más destacado para el FMI. Se pretende eliminar la posibilidad de atraer actividad mediante una normativa laxa en el sector financiero. Los órganos colegiados de supervisión bancaria son especialmente importantes para los bancos que trabajan a escala mundial.

7.2 Sin duda será difícil poner en marcha reformas a escala mundial. No obstante, varias de las propuestas del Grupo ya se plantearon en la reunión del G-20 celebrada en Londres. El Foro sobre Estabilidad Financiera, que se constituyó en 1999 y que se ha convertido en el Consejo de Estabilidad Financiera y acoge una representación más amplia, que incluye a todos los países del G-20 más España y la Comisión Europea, ha asumido responsabilidades sobre más áreas y está más vinculado al FMI.

Estas reformas están totalmente en la línea de las recomendaciones del Grupo De Larosière. El Foro no fue capaz de avisar a tiempo de los riesgos del sistema financiero al comienzo de la presente crisis. El CESE espera que las reformas permitan un mayor control de las actividades de este órgano, y le ofrezcan más recursos, información y autoridad para poder desempeñar su tarea. Es necesario señalar también que queda todavía por poner en práctica la mayoría de las decisiones adoptadas en Londres.

7.3 En los debates sobre los mercados financieros se utiliza el concepto de «prueba de tensión»: un análisis de cómo el sistema bancario de un país superaría una crisis del mercado financiero. Ante la crisis económica actual, resulta fácil entender lo importante que podrían ser este tipo de pruebas. Al mismo tiempo, se plantea la cuestión de si el resultado debería hacerse público. Si el FMI realiza una prueba y publica que el sistema bancario de un país no superaría una crisis, la crisis podría ser entonces un hecho. No obstante, estas pruebas de tensión deberían ser lo más transparentes posible y pueden convertirse en un importante instrumento de supervisión de los sistemas financieros de los diferentes países.

7.4 La propuesta de aportar más recursos al FMI para que ayude a países con problemas graves también se aprobó en Londres. El CESE la acoge positivamente, pero critica las exigencias que plantea el FMI, que ponen en tela de juicio cuestiones sociales de importancia, así como ciertos aspectos fundamentales del modelo social europeo. Por este motivo, entre otros, es fundamental que la Unión Europea actúe unida en el FMI.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Apéndice

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso del debate (artículo 54.3 del RI):

Punto 1.2

Suprimase:

«La principal causa de la crisis ha sido el exceso de liquidez, que según el Grupo De Larosière se debió en parte a la falta de equilibrio en la economía mundial, algo especialmente evidente en la relación entre los Estados Unidos de América y China. De acuerdo con el CESE, otra posible explicación es que las rentas se han desplazado del trabajo al capital. La distribución de las rentas se ha vuelto más desigual. Los más adinerados necesitaban invertir sus crecientes beneficios. Los precios de los títulos y valores subieron debido a que las opciones reales de inversión de los beneficios no crecieron al mismo ritmo. El Informe De Larosière lleva a cabo un estudio pormenorizado de la “burbuja” financiera, pero se necesitaría un análisis posterior para determinar qué medidas políticas conviene adoptar.»

Exposición de motivos

Como menciona el ponente en otros puntos del dictamen y que coincide con lo señalado por el Informe De Larosière, son varias las causas que provocaron la crisis, pero no existe ninguna evidencia de que un cambio en la distribución de rentas sea una de ellas. Ningún estudio sobre las causas de la crisis lo señala.

Resultado de la votación:

A favor: 68 En contra: 121 Abstenciones: 15

Punto 1.3.3

2 frase. Suprimase «y en ocasiones para eludir impuestos»:

«A veces se ha abusado de las operaciones “fuera de balance” y las sociedades instrumentales (special purpose vehicles). Los activos de riesgo se mantienen fuera del balance del banco para evitar tener que aumentar las reservas de capital y en ocasiones para eludir impuestos. Ante esta situación, el CESE considera que es necesario establecer una normativa más estricta.»

Exposición de motivos

El principal motivo para las operaciones fuera de balance, como correctamente señala el ponente, es el no consumir recursos propios. No existe ninguna evidencia de que se haga para eludir impuestos, lo cual, por otro lado, sería muy difícil aunque estén fuera de balance.

Resultado de la votación:

A favor: 65 En contra: 125 Abstenciones: 12

Punto 1.4.4

Suprimase:

«Las juntas directivas de estas nuevas autoridades no deberían estar formadas sólo por representantes de los bancos. Los sindicatos, los consumidores de servicios bancarios e incluso el CESE, como representante de la sociedad civil, también deberían formar parte de dichas juntas directivas.»

Exposición de motivos

Las juntas directivas no están compuestas sólo por representantes de los bancos, sino por representantes de las autoridades monetarias. Tampoco se justifica la incorporación de nuevos integrantes que dificultarían el funcionamiento de las nuevas autoridades. La recomendación 12 del Informe De Larosière señala claramente el carácter independiente y profesional que deben tener los directivos de las nuevas autoridades.

Resultado de la votación:

A favor: 60 En contra: 132 Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El futuro de la política agrícola común después de 2013» (Dictamen adicional)

(2009/C 318/12)

Ponente: **Adalbert KIENLE**

El 24 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 29.2, letra A de las Normas de Desarrollo del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre:

«El futuro de la Política Agrícola Común después de 2013».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Adalbert KIENLE).

En su 456 Pleno de los días 30 de septiembre de 2009 y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 167 votos a favor, 3 votos en contra y 13 abstenciones el presente Dictamen.

1. El papel del CESE en el proceso de desarrollo de la PAC

1.1 El CESE tiene por costumbre examinar las reformas previstas de la Política Agrícola Común (PAC) en profundidad y en una fase temprana, dentro de lo posible antes de las Comunicaciones o los textos legislativos de la Comisión Europea. Con su dictamen exploratorio de 2007 «Chequeo y futuro de la PAC después de 2013»⁽¹⁾, solicitado por la Comisión Europea, el CESE fue incluso la primera institución europea que llevó a cabo una amplia reflexión sobre el futuro de la política agrícola común.

1.2 Tanto la Presidencia francesa en el segundo semestre de 2008 como la Presidencia checa en el primer semestre de 2009 se esforzaron por impulsar el debate sobre la configuración de la PAC después de 2013, esfuerzos que aún no han dado resultado. Debido precisamente a que el Consejo de Agricultura ha evitado hasta ahora definir formalmente el contenido o las modalidades de la PAC, el CESE considera que es absolutamente esencial elaborar lo antes posible un «dictamen adicional» sobre los principales avances actuales. De este modo, después del «chequeo» de 2008 se puede tender un «puente» para debatir el futuro de la PAC después de 2013. Además, el CESE considera necesario elaborar otro dictamen en profundidad centrado en el conjunto de los aspectos relacionados con la PAC.

1.3 Desde la Decisión del Consejo de Ministros de Agricultura sobre el chequeo de la PAC, en noviembre de 2008, se han producido caídas, a veces drásticas, de los precios en los mercados agrarios. Especialmente grave ha sido la caída del precio de la leche. El CESE considera que deben revisarse una vez más las redes de seguridad, incluidos los sistemas actuales de cuotas, para determinar si son adecuadas para paliar tales situaciones.

2. Condiciones de partida para el desarrollo de la PAC después de 2013

2.1 Con la reforma de la PAC de 2005, los pagos directos a la agricultura se disociaron ampliamente de la producción y en algunos Estados miembros se redistribuyeron parcial o totalmente a nivel regional. Además de los pagos directos, las medidas de apoyo al desarrollo rural (FEADER) constituyen un segundo pilar importante de la política agrícola de la UE. Con la combinación de estas medidas y los pagos directos, el objetivo es lograr una agricultura competitiva y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental, conforme al concepto de «multifuncionalidad».

2.2 Durante décadas, la seguridad de abastecimiento alimentario de los consumidores europeos a precios relativamente baratos parecía algo natural y no planteaba ningún problema. No obstante, en las décadas venideras se predice una tendencia global hacia la subida de precios de las materias primas agrarias y no agrarias (por ejemplo, el petróleo). Al mismo tiempo, se prevé un fuerte aumento de la volatilidad de los precios.

2.3 Las fluctuaciones extremas de los precios de los productores para los productos agrícolas de base durante los dos pasados años –y el nivel extremadamente bajo de los precios, por ejemplo, de la leche y los cereales– deberían considerarse como una señal de alarma. En el futuro, la dimensión social de la seguridad del abastecimiento alimentario –especialmente para las personas con escasos ingresos– volverá a adquirir importancia, sobre todo porque en general los mercados agrícolas son especialmente sensibles a las fluctuaciones de los precios, que pueden tener repercusiones negativas en la estabilidad del abastecimiento y de las explotaciones agrarias. Además, existen desequilibrios considerables y evidentes en la cadena alimentaria. A partir de un comercio minorista concentrado se produce una fuerte presión económica sobre la producción agrícola primaria y la cadena de transformación. Actualmente se plantea el debate sobre si el sector agrícola recibe una parte equitativa del margen de beneficios de la cadena alimentaria.

⁽¹⁾ DO C 44 de 16.2.2008, p. 60.

2.4 La Unión Europea y los Estados miembros persiguen objetivos ambiciosos en materia de seguridad alimentaria y de protección del medio ambiente, el clima y los animales. Esto constituye una parte importante del modelo agrícola europeo. Con la reforma de la PAC de 2003/2005 se decidió vincular el pago único disociado al cumplimiento de unas normas básicas y unas «buenas condiciones agrícolas y medioambientales» (la llamada condicionalidad, *cross compliance*). Además de esta «línea de base», también se ofrecían medidas agroambientales, aunque desde 2007 se eliminó el incentivo de que iban acompañadas. La estructura de las medidas de apoyo para cumplir los objetivos medioambientales y sociales de la agricultura debe seguir desarrollándose después de 2013. El CESE ha señalado en reiteradas ocasiones su concepción fundamental de que basar la agricultura europea únicamente en las condiciones o los precios de los mercados mundiales sería un enfoque equivocado.

2.5 Para cumplir las tareas y los objetivos expuestos para 2014-2020 se requerirá una dotación financiera adecuada. El porcentaje de los gastos de la política agrícola común con relación al Producto Interior Bruto (PIB) de la UE asciende actualmente a menos del 0,4 %. Una tarea a largo plazo será informar a los ciudadanos sobre qué contribuciones importantes a la sociedad se apoyan con cargo al presupuesto de la PAC. El porcentaje del gasto agrícola en el presupuesto total de la UE descenderá de un 50 a un 33 % en el periodo comprendido entre 1993 y 2013.

3. Calendario previsto para los debates y decisiones

3.1 Los debates iniciales sobre la organización de la política agrícola de la UE después de 2013 ya se iniciaron en el Consejo con las Presidencias francesa y checa.

3.2 Sobre esta base, es probable que la Comisión presente (en una Comunicación) sus reflexiones iniciales para iniciar un debate político sobre la política agrícola posterior a 2013, una vez sea nombrada la nueva Comisión a principios de 2010. En este contexto habrá que tener en cuenta también la «revisión financiera» aún pendiente. Para la presentación de las propuestas legislativas sobre la PAC después de 2013 habrá que esperar a mediados de 2011. El Parlamento, el Consejo y la Comisión podrán entonces tomar una decisión en el primer semestre de 2012.

3.3 Con arreglo a lo previsto en el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo adquiere por primera vez derecho de co-decisión en el ámbito de la PAC. Este refuerzo del Parlamento tendrá consecuencias fundamentales y positivas en el debate sobre el desarrollo de la PAC después de 2013.

4. Observaciones para el debate sobre el desarrollo futuro de la PAC

4.1 En opinión del CESE, el debate sobre el desarrollo de la PAC después de 2013 debe seguir basándose en el modelo de

agricultura multifuncional orientada hacia el mercado y que al mismo tiempo respete los intereses de la sociedad. Con las reformas de la PAC desde 1992 se ha intentado reconciliar los objetivos en conflicto entre, por una parte, una apertura a los mercados internacionales (Ronda de Doha de la OMC) y, por otra, unas normas sociales de nivel elevado (protección preventiva de los consumidores, protección del medio ambiente y de los animales). La continuación de esta política agraria más allá de 2013 sigue haciendo necesaria una financiación suficiente de la PAC.

4.2 El instrumento de los pagos directos a la agricultura seguirá desempeñando un papel central dentro de la PAC. El CESE considera que la PAC deberá cambiar su función si quiere seguir existiendo. La función de compensación por la caída de los precios de la organización de mercado irá decayendo progresivamente. En cambio, se adquirirán nuevas funciones, en particular la de garantizar la prestación de servicios a la sociedad y los bienes públicos. En vista de la crisis actual y las previsibles fluctuaciones de precios en los mercados agrarios, las funciones de estabilizar y asegurar el abastecimiento adquieren cada vez más importancia. Por ello, la PAC también será de utilidad a los consumidores. De igual modo, hay que tener también más en cuenta las cuestiones relativas al cambio climático.

4.3 Debería seguir manteniéndose en principio la actual combinación del primer y el segundo pilar de la política agrícola, pero debería coordinarse mejor. Es preciso volver a conceder más atención a una transposición uniforme de la PAC en los Estados miembros. Pero, sobre todo, en lo que respecta a las medidas de apoyo deben definirse mejor sus motivaciones e intenciones, y los objetivos que se persiguen.

4.4 El CESE espera que los importes de los pagos directos, tan diferentes en función de las explotaciones y los Estados miembros por razones históricas, se armonicen después de 2013. Para ello deberán definirse criterios objetivos que tengan en cuenta las diferentes condiciones estructurales, geográficas y agroclimáticas. Además, hay que tomar en consideración las grandes diferencias entre regiones en lo que respecta a la ayuda financiera destinada al desarrollo rural. En opinión del CESE, es preciso evitar que sigan aumentando las divergencias entre los Estados miembros a la hora de poner en práctica la PAC.

4.5 En vista de la drástica caída de los precios en algunos mercados agrarios importantes, el CESE espera que se tomen efectivamente las medidas adecuadas para asegurar una participación equitativa del sector de la agricultura en la cadena de valor.

Además, teniendo en cuenta las experiencias de la crisis internacional, el CESE espera que en adelante se extraigan conclusiones sobre cómo deben adaptarse las redes de seguridad para los mercados agrarios.

4.6 En opinión del CESE, el proceso de adaptación de las explotaciones agrarias o del sector agrario a la evolución del mercado y de la competencia debe seguir apoyándose con medidas tales como, por ejemplo, la inversión para la mejora de la calidad, la seguridad alimentaria o un uso sostenible de recursos. Con todo, parece más importante aún reforzar la posición de los agricultores y las organizaciones de productores en el mercado. La futura PAC debería incluir instrumentos que permitan a los Estados miembros financiar estas prioridades con suficiente flexibilidad.

4.7 El CESE considera que en los casos en que existan obstáculos a la competitividad de las explotaciones agrarias, por ejemplo en las regiones menos favorecidas y las zonas de montaña, debe ofrecerse una adecuada compensación para seguir garantizando el aprovechamiento agrícola de estas superficies. En el sector lácteo, por ejemplo, que se practica en el 60 % de las regiones menos favorecidas de la UE y, de ellas, en el 25 % de las zonas de montaña, está claro que si se abandona el apoyo estatal a los precios y a otras regulaciones de los mercados agrarios en las zonas desfavorecidas, ello puede dar lugar a una presión económica particularmente fuerte.

4.8 Las medidas de apoyo al desarrollo rural deberían tener más en cuenta los problemas demográficos (por ejemplo, la dotación en infraestructuras y la disponibilidad de mano de obra cualificada). Se requieren medidas especiales de ajuste cuando hay sectores de producción enteros (por ejemplo, azú-

car, leche, tabaco) en ciertas regiones tradicionalmente productoras que se enfrentan al declive económico. También habría que tener en cuenta aspectos sociales, como, por ejemplo, la seguridad laboral.

4.9 Tras la supresión oficial de los incentivos en las medidas agroambientales, se corre el riesgo de que éstas queden en una situación marcada por la desorientación. Para garantizar que los agricultores sigan prefiriendo las medidas de apoyo, el CESE pide que se tomen otras medidas, además del reembolso de los gastos en que se haya incurrido, de modo que los agricultores sean verdaderamente recompensados por sus esfuerzos en favor del medio ambiente. También deberían preverse compensaciones similares por la contribución activa de los agricultores a la protección del medio ambiente y de los animales.

4.10 La condicionalidad, introducida en 2000 primero de manera facultativa y, luego, en 2005 obligatoriamente, es un compromiso general de recepción de pagos relacionados con la superficie. Por una parte, ha sido criticada por el Tribunal de Cuentas Europeo por su aplicación demasiado superficial. Por otra parte, los agricultores y las autoridades locales de supervisión han criticado el sistema por ser demasiado burocrático. El CESE recomienda que se avance con prudencia: cada propuesta de modificación de la lista de criterios de condicionalidad deberá someterse a un control estricto para evaluar si conducirá verdaderamente a una mejora.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

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

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

456º PLENO DE LOS DÍAS 30 DE SEPTIEMBRE Y 1 DE OCTUBRE DE 2009

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)»

COM(2008) 329 final

(2009/C 318/13)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 30 de mayo de 2008, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo: Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de septiembre de 2009 (ponente: Jorge PEGADO LIZ).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)» por su oportunidad, así como por la forma estructurada y fundamentada en que se elaboró y presentó, lo cual justificó que tomase la iniciativa de pronunciarse sobre la misma, aunque no se le hubiese solicitado inicialmente que lo hiciese.

1.2 El acuerdo alcanzado entretanto por el PE, el Consejo y la Comisión (al que se alude en la Resolución del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de 28 de noviembre de 2008) sobre el Plan de Acción que deberá seguirse en este ámbito hasta 2013 y las recomendaciones sobre el ámbito de la iniciativa y su desarrollo futuro constituyen elementos fundamentales de ponderación que deberán tenerse en cuenta.

1.3 En este contexto, el CESE acoge favorablemente, en líneas generales, las orientaciones definidas para las acciones a desarrollar, sin perjuicio de las observaciones y recomendaciones que formula en cuanto al modo de su desarrollo y a la forma de su aplicación.

1.4 Señala, desde luego, la necesidad de una delimitación más correcta del ámbito propio y específico de la «e-Justicia», en el marco de otras aplicaciones de las nuevas tecnologías de la información a distintos aspectos de la ciudadanía y de la administración pública en general.

1.5 Destaca asimismo los objetivos últimos de la aplicación de la Justicia – la denominada Justicia justa –, de modo que iniciativas laudables de simplificación y uniformización de actos y procedimientos sirvan efectivamente a los intereses de los ciudadanos en general y de los agentes económicos y sociales en particular en el acceso a la Justicia, y sean aceptadas y deseadas por los profesionales de la Justicia.

1.6 Manifiesta su aprensión en cuanto a la posibilidad de que cualquier iniciativa en este ámbito pueda afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, en particular a la protección de datos, y recomienda encarecidamente que las acciones que se desarrollen respeten los principios sobre los que se estructura el Derecho convencional internacional y el Derecho procesal civil nacional comunes a los Estados europeos.

1.7 Insta a la Comisión a que tenga siempre debidamente en cuenta, conforme al principio de subsidiariedad, las especificidades y características propias de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales, que reflejan modelos culturales y valores nacionales a preservar, así como, en consonancia con el principio de proporcionalidad, con una evaluación de la relación coste-beneficio para cada nueva iniciativa.

1.8 Recomienda por ello a la Comisión que en el desarrollo de las distintas iniciativas programadas tenga siempre en cuenta la perspectiva de la ciudadanía en la aplicación de la Justicia, de forma que sean las TIC las que estén al servicio de la Justicia, y no esta última al servicio de aquellas.

1.9 Sugiere, en particular, una cautela especial y una mayor prudencia en lo que se refiere a la introducción de mecanismos de desmaterialización de los procedimientos judiciales, de modo que se respeten siempre los requisitos de forma y de soporte duradero que garanticen la certidumbre y la seguridad jurídicas.

1.10 Insta, por último, al Parlamento Europeo y al Consejo a que sigan de cerca la evolución de las distintas acciones programadas, fiscalizando su aplicación a la luz de los valores y patrones contenidos en sus respectivas resoluciones, que el CESE también comparte.

2. Introducción y exposición de motivos

2.1 La cuestión de la Justicia en línea fue abordada por vez primera de manera sistemática durante la Presidencia italiana de 2003, en el marco de una conferencia conjunta celebrada con el Consejo de Europa, en la que se llegó a la conclusión de que, por encima de todo, los debates relativos a los beneficios, las oportunidades y los peligros de Internet siempre conducen al final a nuestra preocupación por los valores y derechos consagrados, en particular, en los Convenios del Consejo de Europa sobre los Derechos Humanos y la Protección de Datos ⁽¹⁾.

2.2 En los años subsiguientes, varios Estados miembros desarrollaron sus propios sistemas de justicia en línea, algunos de ellos con una gran nivel de elaboración teórica y preocupación práctica ⁽²⁾, aunque de forma descoordinada.

⁽¹⁾ Conferencia «Internet Strategies and e-Justice in Europe» Roma, 13 y 14 de noviembre de 2003.

⁽²⁾ Conviene citar el caso de Bélgica, de cuya Comisión encargada de dar forma al Proyecto e-Justicia formaron parte algunos de los nombres más relevantes de académicos y profesionales del Derecho, entre los que destacan los catedráticos George de LEVAL, sobre los modos de introducción de la instancia y los medios de comunicación entre los agentes del mundo judicial; e Yves POULLET, sobre el derecho de la prueba. Un segundo ejemplo lo constituye Portugal, donde, a raíz de una reflexión en profundidad sobre el tema «Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis» – Por un nuevo sistema judicial: calidad y eficiencia en la gestión de los procesos civiles –, elaborado en el marco del Observatorio Permanente de la Justicia portuguesa, dirigido por el profesor Boaventura de Sousa Santos y coordinado por la profesora Conceição Gomes, se realizó un estudio en profundidad sobre la introducción de las nuevas tecnologías en los distintos momentos y fases de los procedimientos judiciales.

2.3 A nivel comunitario, la cuestión empezó a abordarse en el ámbito de la administración electrónica (*e-government*) y, en particular, en la serie de documentos eEuropa 2002 y eEuropa 2005, aprobados respectivamente en los Consejos de Feira de 2000 y de Sevilla de 2002, y en el documento de estrategia i2010 ⁽³⁾.

2.3.1 El asunto se abordó también en el ámbito del 6º Programa Marco, que lanzó el proyecto e-Justicia como uno de los primeros «proyectos integrados», pero todavía con objetivos muy limitados y experimentales. No obstante, la cuestión no se plantea de forma específica sino en la reunión informal de los Ministros de Justicia celebrada en Dresde en enero de 2007, para ser desarrollada posteriormente en la conferencia «Work on e-Justice» celebrada en mayo de 2007 en Bremen ⁽⁴⁾.

2.4 Pero fue realmente durante la Presidencia portuguesa cuando el tema recibió un mayor impulso ⁽⁵⁾, tanto en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior celebrada los días 1 y 2 de octubre de 2007, donde se definieron las cuestiones centrales de las futuras opciones, como en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 6 y 7 de diciembre de 2007, cuando se hizo balance de los trabajos realizados y se fijó el final del primer semestre de 2008 para concluirlo, o, por último, en las Conclusiones del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 donde se acogen favorablemente los logros en el ámbito de la Justicia electrónica y se insta a proseguir los trabajos.

2.5 En el marco de su seguimiento, la Comisión ha elaborado la Comunicación que ahora es objeto de dictamen, dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, pero que no le fue remitida para consulta; habiéndose percatado de ello, el CESE decidió tomar la iniciativa de pronunciarse sobre dicha Comunicación.

2.6 Es cierto que, mientras tanto, tanto el Parlamento Europeo ⁽⁶⁾ como el Consejo ⁽⁷⁾ ya han tenido oportunidad de

⁽³⁾ COM(2005) 229 final de 1.6.2005. Véase el Dictamen del CESE – DO C 110 de 8.5.2006; ponente: Sr. Lagerholm.

⁽⁴⁾ No deja de ser significativo que en el «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años» de 2005 (COM(2005) 184 final de 10 de mayo de 2005) no se haga todavía ninguna referencia al uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la Justicia. La falta de ambición de este Programa no dejó de señalarse en el Dictamen del CESE elaborado por el Sr. Pariza Castaños (DO C 65, de 17.3.2006). Véase el reciente Informe de la Comisión sobre la ejecución del Programa de La Haya en 2007 (COM(2008) 373 final, de 2.7.2008), donde se considera que «el balance global es bastante insatisfactorio».

⁽⁵⁾ Es importante referirse en este contexto a la Decisión nº 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia civil», en el ámbito del Programa general «Derechos Fundamentales y Justicia» (DO L 257 de 3.10.2007).

⁽⁶⁾ Véanse la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 2008, que contiene recomendaciones a la Comisión en materia de justicia en línea (Ponente: Diana Wallis - 2008/2125(INI) - T6-0637/2008), y el Informe de la Comisión de Libertades Cívicas, Justicia y Asuntos de Interior (ponente: Luca Romagnoli), de 5 de noviembre de 2008.

⁽⁷⁾ Véase el Comunicado de Prensa relativo a la 2908ª sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 27 y 28 de noviembre de 2008 (16325/08), y, para referencia, el doc. 15315/08 de 7 de noviembre de 2008 de la Presidencia para el Coreper/Consejo (JURINFO 71,JÁ 612, JUSTCIV 239,COPEN216).

posicionarse sobre dicha Comunicación, y, en particular, sobre el Plan de acción anexo a la misma; teniendo en cuenta, no obstante, que se trata de un programa de medidas que deberán desarrollarse a lo largo de cinco años, no se considera que deban ignorarse las observaciones y recomendaciones que figuran a continuación, partiendo de la base de que son una contribución de los representantes de la sociedad civil, a quien interesan y afectan especialmente las iniciativas que van a llevarse a cabo, a fin de que puedan ser tomadas en consideración durante la aplicación de las distintas medidas contempladas ⁽¹⁾.

3. Breve síntesis de la Comunicación de la Comisión ⁽²⁾

4. Observaciones generales

4.1 El CESE apoya, en líneas generales, la iniciativa de la Comisión, ahora completada por las propuestas del Parlamento Europeo y por las directrices del Consejo.

4.1.1 No obstante, lo hace sobre la base de algunas presuposiciones, de acuerdo con determinados parámetros y con algunas reservas.

4.2 Es, desde luego, indispensable delimitar correctamente el ámbito de la «e-Justicia». Aunque puede integrarse en conceptos más amplios como la «e-democracia» y la «e-gobernanza», de las que es un componente esencial; aunque está estrechamente relacionada con el «e-Derecho», que debe facilitar el acceso electrónico a los textos jurídicos y a su elaboración en tiempo real, ya se trate de Derecho sustantivo o procesal, de «hard law» o «soft law», así como a la jurisprudencia de los tribunales y a las decisiones administrativas – la «e-Justicia» debe circunscribirse a los aspectos judiciales de la aplicación de la Justicia en los ámbitos del Derecho civil, comercial y, quizás, administrativo, esto es, a las prácticas y procedimientos jurisdiccionales, incluidos los procesos arbitrales- ⁽³⁾.

4.3 Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que, en cualquier programa sobre la aplicación de la Justicia, el valor supremo no es la celeridad o la eficacia de esta última, ni su coste o simplificación, sino más bien la JUSTICIA JUSTA ⁽⁴⁾, que respete plenamente los derechos fundamentales, en particular la protección de los datos personales de los ciudadanos.

4.3.1 Con esto se pretende advertir contra todos los excesos de simplificación, de eficacia, de abaratamiento o de rapidez que puedan ir en detrimento del valor fundamental de hacer justicia

y que, en lugar de facilitar el acceso a la Justicia, lo hagan más difícil o complejo.

4.4 Igualmente importante será que una cierta y deseable desmaterialización o simplificación de los actos procesales y uniformización de los métodos y procesos de trabajo no altere lo que es necesariamente diferente y no excluya, con lo superfluo y accidental, lo que es esencial y no tiene que ser igual, ni eventualmente debe serlo.

4.4.1 Es fundamental garantizar que cualquier programa de aplicación de tecnologías de la información satisfaga de hecho las necesidades tanto de los ciudadanos europeos en general como de los operadores económicos y sociales en particular, o de los profesionales del Derecho, y no puede hacerse en su contra.

4.4.2 También es indispensable garantizar que cualquier sistema que se introduzca o desarrolle excluya posibles interferencias de terceros, mediante dolo o mera negligencia, que puedan poner en tela de juicio la seguridad y la fiabilidad de la utilización, o modificar total o parcialmente sus expedientes y el contenido de los mismos.

4.5 Otra preocupación que debe estar siempre presente enlaza con diversas formalidades que pueden parecer excesivas e innecesarias para un lego, pero que contribuyen de modo fundamental a la consideración pública ante el juzgador y el acto de juzgar o constituyen garantías del respeto de derechos fundamentales en la aplicación de la Justicia ⁽⁵⁾.

4.6 Además, al ser el Derecho procesal, como Derecho adjetivo, subsidiario del Derecho sustantivo, y al ser éste consecuencia de diferencias culturales de los distintos Estados miembros; y como no es posible ni deseable ni oportuna su uniformización, algunos aspectos básicos, y por lo tanto diversos, en los procedimientos judiciales derivados no deberán ni podrán uniformizarse, so pena de vulnerar los Derechos sustantivos que aquellos deben tutelar y garantizar.

4.7 Al ser el Derecho, y, en particular, el Derecho procesal, un conjunto de instrumentos de técnica jurídica destinados a la aplicación de la Justicia, que deben ser utilizados por técnicos del Derecho, con una formación especializada y una experiencia profesional adecuada, lo lógico es que en su definición y uso se utilice el lenguaje técnico propio de estos profesionales.

⁽¹⁾ Precisamente eso mismo se concluyó claramente de las intervenciones y debates celebrados en el Foro para la cooperación judicial en materia civil, que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2008 en el Parlamento Europeo, en Bruselas, en el marco de la Presidencia francesa, en particular en la segunda sesión, sobre «La Justicia en línea: Un instrumento para los ciudadanos, los profesionales y las empresas».

⁽²⁾ Por motivos relacionados con la limitación de la longitud de los dictámenes, se omite la síntesis que debía reproducir la Comunicación de la Comisión. Se remite al lector a dicho documento y a las resoluciones del PE y del Consejo relativas a la misma.

⁽³⁾ Aunque excluyendo los mecanismos ADR, que, aunque buscan la solución de conflictos, no corresponden al ámbito de aplicación de la Justicia, sino del mero arreglo voluntario y extrajudicial de intereses.

⁽⁴⁾ Tal y como se define de manera ejemplar en la expresión latina: «Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi».

⁽⁵⁾ Concretamente, se está pensando en los denominados «principios estructurantes» del Derecho procesal, entre los que destacan las «garantías del proceso justo», que conllevan la imparcialidad del tribunal, la igualdad de las partes, el principio dispositivo y de disponibilidad de las partes, la garantía del contradictorio, la publicidad del proceso, el derecho a la prueba, la continuidad de la audiencia y la garantía de la citación o notificación efectiva de todos los actos procesales (vease, para todo esto, Miguel Teixeira de Sousa, «Estudos sobre o Novo Processo Civil», Ed. LEX Lisboa, 1997).

4.7.1 Una tendencia exagerada a «simplificar» y «hacerlo accesible a todos en general» puede llevar a desvirtuar su rigor y a que pierda el sentido técnico, el cual, a su vez, tampoco ha de ser necesariamente el mismo en todos los Derechos nacionales.

4.7.2 También aquí, más que la uniformidad, debe buscarse un «cuadro de equivalencias» o un «marco común de referencias» entre los diversos instrumentos judiciales.

4.8 Por último, se considera que, para la implementación eficaz de cualquier sistema de aplicación de las nuevas tecnologías a la Justicia, es una condición previa que se garantice su adecuación a las necesidades y objetivos de la organización, su compatibilidad con los sistemas informáticos existentes, la auditoría previa de los procedimientos actuales y la posibilidad de adaptación del sistema, rápidamente y a bajo coste, a las nuevas circunstancias y los nuevos objetivos.

4.8.1 Deberá prestarse mayor atención a la relación coste/beneficio en general de toda esta iniciativa, en su conjunto y en cada etapa de su ejecución, siendo cierto que, del estudio de impacto conocido de la Comisión (aparentemente sólo disponible en una lengua oficial), no se desprende su cuantificación, sino que más bien se reconoce expresamente que los costes inducidos son ciertos pero no pueden evaluarse, y sólo pueden ser determinados caso por caso, puesto que, en lo que respecta a los beneficios, de modo general el impacto económico es difícil de cuantificar, aunque no se cuestiona – lo que refleja una gran subjetividad, difícil de aceptar en un proyecto de esta magnitud-⁽¹⁾.

5. Observaciones específicas

5.1 Puesto que un proceso es un conjunto de actos (procesales) que deben plasmarse en documentos, por motivos de seguridad y certidumbre jurídicas y garantía de los derechos de las partes, la cuestión del soporte duradero de todo proceso pone límites a la oralidad y a la desmaterialización en un Estado de Derecho.

5.1.1 Es desde esta perspectiva desde donde deben analizarse y ponderarse determinados aspectos de las acciones programadas en la presente «estrategia global».

5.2 En lo que se refiere al *Portal e-Justicia*, el CESE entiende que debe ir precedido de una formación rigurosa de todos los operadores judiciales (jueces, fiscales, funcionarios judiciales, autoridades administrativas, funcionarios gubernamentales y todos los profesionales del Derecho), de modo que sea un instrumento útil y viable para todos los interesados.

5.2.1 El CESE considera que el Portal podrá constituir un centro de información y de servicios judiciales y un espacio de enlace útil entre ciudadanos, empresas y operadores judiciales para ayudar a resolver los problemas jurídicos.

5.2.2 El CESE considera que el Portal podrá ser un instrumento útil y viable para el uso diario por todos los operadores judiciales; no obstante, es fundamental para ello garantizar el carácter fidedigno y la autenticidad de las informaciones contenidas en el mismo, y es aconsejable que contenga distintos niveles de acceso y derechos de acceso en función del tipo de información de que se trate, como forma de protección de los interesados.

5.2.3 También debe funcionar como puente de acceso a la legislación comunitaria y nacional, a semejanza de la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil⁽²⁾, y dicho acceso deberá ser libre para el público y permitir un mejor asesoramiento y asistencia jurídica con carácter genérico para los problemas jurídicos.

5.3 Sobre la *videoconferencia*, el CESE considera que deberá realizarse una auditoría rigurosa a todos los tribunales de los Estados miembros⁽³⁾, a fin de indagar sobre la existencia de material audiovisual que permita generalizar su uso, ya que actualmente no es seguro que todos los Estados miembros hayan dotado a sus tribunales del material necesario para la videoconferencia, ni que este material sea compatible, o que funcione correctamente⁽⁴⁾.

5.3.1 Además de esto, y cuando su objetivo sea recabar pruebas testimoniales o comunicar actos o decisiones judiciales, el CESE considera que deberá existir una auténtica armonización legislativa en materia de prestación de declaraciones y de videoconferencia entre los distintos Estados miembros, de manera que no haya interpretaciones ni aplicaciones dispares de la legislación sobre el asunto, porque sin la necesaria articulación legislativa, la videoconferencia tropezará con obstáculos legales e incluso con barreras de carácter cultural por parte de los distintos Estados miembros.

5.3.2 De adoptarse la videoconferencia según los moldes propuestos, el CESE considera que deberá siempre ser solicitada entre los tribunales interesados; y aquí el CESE acepta que el portal pueda ser de ayuda en la práctica de la videoconferencia entre los tribunales correspondientes y contener todos los elementos necesarios para su realización⁽⁵⁾.

(2) Teniendo especialmente en cuenta que, con la reciente Propuesta de Decisión de la Comisión por la que se modifica la Decisión 2001/470/CE, se ha restringido el ámbito de su utilización exclusivamente a los profesionales del Derecho (véase el DO C 175 de 28.7.2009, pág. 84; ponente: Sra. Sánchez Miguel).

(3) La Presidencia del Consejo ostentada por la República Checa ya solicitó en su momento a los Estados miembros toda la información sobre los equipos audiovisuales disponibles en sus tribunales y publicó todas las respuestas recibidas en un sumario denominado «*Summary of the replies of the EU Member States to the request of the Czech Minister of Justice for information on national videoconferencing equipment in the judiciary*».

(4) La cuestión de la interoperabilidad de los sistemas fue puesta recientemente de relieve por la Comisión (COM(2008) 583 final), y fue objeto del Dictamen CESE (DO C 218 de 11.9.2009, pág. 36, ponente: A. Pezzini); a cuyas observaciones se remite, así como a la lista de otros dictámenes del CESE en este ámbito.

(5) Cabe destacar el trabajo ya realizado por el Grupo de Informática Jurídica «Justicia Electrónica» del Consejo, concretamente el Informe de actividades de 15 de mayo de 2009 sobre el procesamiento de datos jurídicos (DOC 9362/09), así como el documento estratégico sobre el uso de la videoconferencia (DOC 9365/09), el Manual destinado a los usuarios (DOC 9863/09) y el folleto informativo para el público en general (DOC 9862/09), todos ellos de 15 de mayo de 2009, que reflejan acertadamente preocupaciones idénticas a las expresadas en el presente dictamen.

(1) Véase el Análisis de Impacto (SEC (2008) 1947 de 30 de mayo de 2008), puntos 5.3.2 y 5.3.3., páginas 30 y 31.

5.4 Sobre la *cooperación entre las autoridades* relativa, en particular, a la interconexión de los registros penales, el CESE cree que esta cooperación, dado el carácter delicado del asunto, deberá cumplir los requisitos más exigentes en materia de seguridad y de protección de datos adoptados, a fin de salvaguardar la privacidad de los ciudadanos afectados ⁽¹⁾.

5.4.1 No obstante, el CESE considera que también deberían analizarse previamente las legislaciones nacionales y las condiciones materiales de cada Estado miembro, para que, en una cuestión tan delicada, no existan aplicaciones dispares y tratamientos diferenciados en el intercambio de informaciones en materia penal.

5.5 En cuanto *al apoyo a la traducción*, el CESE destaca que el Portal e-Justicia deberá ser multilingüe y disponer de información en todas las lenguas de la UE. Un sistema de traducción automática deberá, para ser útil, permitir la traducción e interpretación simultáneas de la página web, de modo que sea accesible para los ciudadanos de la UE.

5.5.1 Como forma de ayudar a los profesionales del Derecho, el Portal e-Justicia podría contener una base de datos de traductores e intérpretes jurados, así como todos los formularios necesarios, correctamente traducidos al lenguaje propio del sistema jurídico de cada Estado miembro.

5.5.2 Los probables costes exorbitantes que conllevaría un sistema eficaz de traducción automática y simultánea a todas las lenguas comunitarias deberán ser cuidadosamente ponderados en cuanto a su viabilidad y proporcionalidad en relación con los resultados que se puedan alcanzar en su uso práctico.

5.6 Merecen especiales reservas y cautelas las iniciativas que se refieren, en particular, a la total desmaterialización del proceso monitorio europeo ⁽²⁾ o del proceso europeo de escasa cuantía ⁽³⁾, así como a la creación de otros «procedimientos europeos totalmente electrónicos», a las citaciones o notificaciones de actos judiciales por vía exclusivamente electrónica, al pago en línea de los gastos judiciales o a la autenticación electrónica de documentos.

5.6.1 En todos estos casos, el CESE aconseja la máxima prudencia en su introducción, una ponderación cuidadosa de la relación costes-beneficios y la necesidad de períodos experimentales y de prueba prolongados, antes de su adopción generalizada, y siempre con garantías absolutas de su conformidad con las normas de Derecho procesal comunes a los Estados de Derecho.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social «Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea)» (2009/ C 128/02), DO C 128, de 6.6.2009, p. 13.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo (DO L 399 de 30.12.2006, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, (DO L 199 de 31.7.2007, p. 1).

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 — Medicamentos seguros, innovadores y accesibles: una visión renovada para el sector farmacéutico»

COM(2008) 666 final

(2009/C 318/14)

Ponente: **Joost van IERSEL**

El 10 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Medicamentos seguros, innovadores y accesibles: una visión renovada para el sector farmacéutico»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de septiembre de 2009 (ponente: Joost van IERSEL).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 170 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Esta Comunicación ⁽¹⁾ pretende establecer una agenda a largo plazo que permita desarrollar un mercado único europeo para la industria farmacéutica ⁽²⁾ que debería crear un entorno sostenible para esta industria en Europa y en todo el mundo, dando así respuesta a las necesidades cada vez mayores de los pacientes.

1.2 El CESE cree que la Comunicación ofrece un marco imprescindible y establece objetivos de gran interés. No obstante, resulta más bien prudente y ambigua en lo que se refiere a la manera en que este programa ha de ponerse en práctica.

1.3 La industria farmacéutica depende en gran medida del sistema de sanidad nacional y de las condiciones financieras. Afronta también serios desafíos como consecuencia de las necesidades y expectativas cada vez mayores de la población y de los pacientes y de la creciente competencia mundial. La crisis actual, así como la reducción de los presupuestos, afectará también al futuro del sector farmacéutico.

1.4 En opinión del CESE, estos factores hacen más urgente que el Consejo elabore una agenda completa para abordar esos desafíos sobre la base de una visión estratégica previamente acordada. El objetivo de la UE debería consistir en crear las

condiciones necesarias para la adopción de una postura sostenible a escala europea y el desarrollo a escala mundial de la industria farmacéutica europea.

1.5 Una perspectiva común implica que las competencias actuales, principalmente nacionales, que hacen que el acceso libre a los medicamentos y su mercado único, por muy deseable que resulte, no sea más que una realidad remota, sean reemplazadas progresivamente por prácticas convergentes y planteamientos comunes en beneficio de los pacientes, de la industria y de la cadena sanitaria europea en su conjunto.

1.6 En opinión del CESE, las disposiciones nacionales deberían tener en cuenta esta dimensión europea de forma más explícita. Las condiciones financieras y sanitarias nacionales deberían tener en cuenta especialmente los elevados costes así como la importancia de la I+D y de la innovación con miras al futuro en el sector.

1.7 El CESE acoge favorablemente la Iniciativa sobre Medicamentos Innovadores como parte del VII PM. Aprueba sin reservas la adopción de una patente de la CE. Aboga por un sistema europeo de resolución de litigios. Debería mejorarse en mayor medida el funcionamiento de la Oficina Europea de Patentes.

1.8 Los medicamentos genéricos brindan la oportunidad de ahorrar en materia de salud. El CESE aprueba el desarrollo de mercados competitivos al margen de las patentes. El Consejo debería buscar maneras de explotar el potencial de ahorro significativo en este ámbito.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión «Medicamentos seguros, innovadores y accesibles: una visión renovada para el sector farmacéutico», COM(2008) 666 final, diciembre de 2008.

⁽²⁾ En 2007 la industria farmacéutica europea dio trabajo a unas 600 000 personas y gastó el 18 % de su volumen total de negocios en I+D.

1.9 El acceso libre y a precios asequibles a los medicamentos requiere un debate renovado sobre asuntos relacionados entre sí, a saber, las enormes diferencias entre los precios de los medicamentos en Europa, la accesibilidad, el comercio paralelo y el principio de no extraterritorialidad. En relación con este debate, debería abordarse, asimismo, «una propuesta con las medidas adecuadas con vistas a eliminar todos los obstáculos o distorsiones que aún pudieran existir para la libre circulación de especialidades farmacéuticas...» ⁽¹⁾.

1.10 Por el momento, el CESE considera que, a fin de fomentar una mayor convergencia, se debería introducir el método abierto de coordinación, asignar un papel de supervisión a la Comisión e implantar las buenas prácticas y la transparencia de los datos, que ya son una práctica habitual en el marco de la Estrategia de Lisboa. Las cifras y las tendencias mundiales, así como su impacto, deberían formar parte del paquete de datos, situando los desafíos y las oportunidades de la industria en una perspectiva correcta.

2. Introducción

2.1 Debido al reparto de competencias entre la Comisión y los Estados miembros, durante mucho tiempo no se ha podido tener una visión global del sector farmacéutico. Las instituciones europeas se han ocupado principalmente de la mejora del acceso al mercado y de las cuestiones de reglamentación.

2.2 Las reticencias a nivel comunitario se han debido y se deben a la posición excepcional del sector sanitario y a que en materia de sanidad prevalecen en general los sistemas y las competencias nacionales. No obstante, la Comisión y los Estados miembros han venido subrayando cada vez más la necesidad de unas condiciones marco europeas para que las cuestiones sanitarias queden claramente definidas.

2.3 Son imprescindibles condiciones y objetivos europeos para un sector que necesita investigación e inversiones a largo plazo orientadas a la innovación. Esto es de suma importancia porque:

— el sector farmacéutico depende en gran medida de la I+D y de nuevos productos innovadores;

— la competencia, incluida la de los países emergentes asiáticos, está aumentando.

2.4 El mercado único necesita grandes inversiones. Es comprensible que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas haya pedido en varias sentencias la creación de un mercado único en este sector, sobre todo en interés de los pacientes. Este mercado único se encuentra seriamente obstaculizado

por la existencia de 27 sistemas sanitarios, que funcionan según tradiciones, disposiciones legales y sistemas de tarificación propios.

2.5 En 1996, el Comisario Bangemann, responsable de desarrollo industrial, organizó tres mesas redondas con todas las partes interesadas sobre la realización a nivel europeo del mercado único para los productos farmacéuticos. Desde entonces han tenido lugar muchas otras consultas. La composición heterogénea de las mesas redondas, con representantes de los gobiernos, las empresas farmacéuticas y otras partes interesadas, ofrece una amplia variedad de puntos de vista y planteamientos nacionales.

2.6 Para responder a esta problemática, el CESE ha formulado en repetidas ocasiones distintas propuestas concretas. Los principales temas eran la libre circulación de medicamentos en la UE, la necesidad de controlar el gasto farmacéutico en los Estados miembros y la urgente necesidad de una industria farmacéutica fuerte en favor del crecimiento y el empleo en Europa ⁽²⁾. Todavía queda mucho por hacer para seguir progresando en estos ámbitos.

2.7 La clave del asunto es la posición de los Estados miembros. Las características estructurales y organizativas nacionales de sus sistemas sanitarios son decisivas para los precios y los reembolsos en Europa así como para el acceso a los medicamentos.

2.8 A pesar de la diversidad de puntos de vista y de la preservación de competencias nacionales, el Consejo ha adoptado desde 1965 una serie de medidas legislativas en materia de salud pública y medicamentos para mejorar la atención sanitaria y las condiciones de los pacientes.

2.9 En 2001 se decidió mejorar la estructura del debate creando un grupo restringido de partes interesadas, el G-10 ⁽³⁾. En mayo de 2002, el G-10 presentó catorce recomendaciones generales a modo de esquema estratégico para el sector farmacéutico. En los años siguientes se aplicaron varias recomendaciones.

2.10 Posteriormente, en 2005, se estableció el Foro farmacéutico de alto nivel para aplicar las restantes recomendaciones del G-10, y se crearon tres grupos de trabajo para elaborar nuevas recomendaciones.

2.11 Este proceso concluyó en octubre de 2008, cuando el Foro aprobó sus conclusiones y recomendaciones sobre la información a los pacientes, la eficacia relativa, los precios y el reembolso.

⁽¹⁾ Véase el artículo 9 de la Directiva del Consejo 89/105 CE de 21 de diciembre de 1988. Posteriormente, el Consejo se mostró más reactivo a la ampliación.

⁽²⁾ Véase el Dictamen de iniciativa publicado en el DO C 14 de 16.1.2001, p. 122, y el Dictamen publicado en el DO C 241 de 28.9.2004, p. 7.

⁽³⁾ El G-10 estaba integrado por cinco Ministros, dos Comisarios y representantes de la industria.

2.12 Estas conclusiones y recomendaciones subrayaron la interconexión entre, por una parte, la tecnología y la innovación en un mercado competitivo dinámico y, por otra, la garantía de calidad, el acceso libre a los productos farmacéuticos, una información fiable a los pacientes y una política efectiva de precios y reembolsos.

2.13 El Foro farmacéutico llegó a la conclusión de que tanto la Estrategia de Lisboa para reforzar la competitividad europea como el dinamismo y los desafíos globales del sector farmacéutico requieren en este preciso momento un planteamiento en profundidad y unas perspectivas a largo y medio plazo para el sector.

2.14 Por primera vez el VII PM ha creado una agenda común de investigación para la industria farmacéutica. Incluye un gran número de proyectos farmacéuticos innovadores que sirven de estímulo a las redes internacionales de investigación existentes o potenciales ⁽¹⁾.

2.15 Entretanto, empiezan a dejarse sentir los efectos de la globalización. Teniendo en cuenta los impresionantes logros de la I+D en los EE.UU. y en China así como otras economías emergentes, la actitud innovadora de las empresas europeas en este sector será al final decisiva para la industria europea.

2.16 A raíz de la actual crisis económica, el mundo pasará a ser distinto. El estado de la economía junto con la reducción de los presupuestos nacionales, así como la posición fortalecida de otros actores globales en Asia, afectarán a las condiciones de la competencia. Estos factores deben tenerse muy en cuenta en toda política futura del sector sanitario y la industria farmacéutica.

2.17 El CESE concluye que durante la década pasada se han reforzado las redes e intensificado los intercambios, lo que, hasta cierto punto, ha dado lugar a una convergencia de puntos de vista entre muchas de las partes interesadas. A pesar de este progreso, sigue habiendo obstáculos debido a las diferencias legislativas y a la diversidad de los sistemas sanitarios. El libre acceso a los productos farmacéuticos es limitado y todavía no hay un mercado único para la industria.

3. Puntos de vista de la Comisión

3.1 La Comisión publicó en diciembre de 2008 una Comunicación estratégica sobre el sector farmacéutico que define principios y objetivos y las perspectivas del sector para un largo período de tiempo, así como los desafíos a escala global.

⁽¹⁾ En las observaciones referentes a las Comunicaciones de la Comisión sobre investigación y competitividad en la industria farmacéutica, el CESE ha subrayado continuamente el significado crucial de la investigación (básica) en este sector. Véanse DO C 14 de 16.1.2001, DO C 234 de 30.9.2003 y DO C 110 de 30.4.2004.

3.2 La Comunicación establece un marco para las propuestas legislativas del paquete integral de diciembre de 2008 y para el futuro.

3.3 Un nuevo elemento es el gran hincapié que se hace en los aspectos externos, como la falsificación, el comercio, las nuevas enfermedades, así como la importancia cada vez mayor de las economías emergentes.

3.4 La Comunicación señala tres temas que son objeto de cinco propuestas legislativas incluidas en la Comunicación: falsificación de medicamentos, farmacovigilancia e información a los pacientes ⁽²⁾.

3.5 Una vez más se destaca la importancia primordial de la industria farmacéutica para Europa en términos de I+D, crecimiento, empleo y salud pública.

3.6 Sin embargo, Europa está afrontando grandes desafíos sanitarios, científicos y económicos para mantener una industria farmacéutica viable y sostenible:

- Europa sigue perdiendo terreno frente a EE.UU. y Asia en materia de I+D e innovación;
- en la UE persisten desigualdades en materia de disponibilidad y asequibilidad de los medicamentos;
- cada vez es mayor la división internacional del trabajo, incluida la I+D, los ensayos clínicos, la producción y la comercialización;
- se necesita un mayor espíritu pionero en el ámbito científico para responder a los desafíos pendientes en materia de salud pública y abrir nuevos mercados para las medicinas producidas en la UE.

3.7 La Comisión considera que es hora ya de realizar nuevos avances en la mejora del funcionamiento del mercado único de productos farmacéuticos para estabilizar y reforzar la posición de Europa en todo el mundo.

3.8 A tal efecto, se definen 25 objetivos referentes a un mercado único y duradero de productos farmacéuticos que aproveche las oportunidades y los desafíos de la globalización y que fortalezca el entorno para la ciencia y la innovación.

⁽²⁾ El CESE ha examinado estos asuntos en un paquete de Dictámenes: CESE 1022/2009, CESE 1023/2009, CESE 1024/2009, CESE 1191/2009 y CESE 1025/2009, DO C 306 de 16.12.2009.

3.9 Esta Comunicación presenta un cuadro coherente de los desafíos nacionales y mundiales y de los planteamientos más idóneos en un marco global que debería permitir establecer una agenda a largo plazo en este sector.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE aprueba la necesidad de un planteamiento global para el sector farmacéutico europeo desde una perspectiva mundial.

4.2 La Comunicación se presenta como una «visión renovada». A pesar de su oportunidad y de la amplia consulta de muchas partes interesadas que conlleva, el resultado es un tanto decepcionante, puesto que falta un análisis global de las carencias del mercado común, así como un planteamiento dinámico en términos de recomendaciones políticas a la luz de los intereses de los pacientes y de la industria.

4.3 Europa ha ido perdiendo terreno en el ámbito de la innovación farmacéutica. La globalización del sector da lugar a nuevas oportunidades y nuevos desafíos. La falta de acceso libre a los medicamentos en Europa y la necesidad de logros científicos que respondan a los progresos en medicina así como a los desafíos globales de la salud pública figuran acertadamente agrupados en un mismo cuadro. La Comunicación resulta confusa en lo que se refiere a las medidas que han de tomar los Estados miembros y la UE en respuesta a estos desafíos.

4.4 En opinión del CESE, urge mejorar el funcionamiento de un mercado único y duradero de los productos farmacéuticos, como condición previa para mantener un sector farmacéutico rentable y altamente innovador en Europa, y responder así a las necesidades cada vez mayores de la población, así como a los desafíos mundiales.

4.5 La Comunicación ofrece un marco apropiado para cooperar y negociar en materia de regulación con un número creciente de terceros países, como EE.UU., Japón, Canadá, Rusia, India y China. A través de la cooperación y de las negociaciones con terceros países se configurará una perspectiva duradera para las exportaciones europeas.

4.6 En ese contexto internacional, un mercado único que funcione correctamente es un requisito previo indispensable. La fragmentación del mercado persiste, ya sea como resultado de las disparidades entre los sistemas nacionales de precios y reembolsos o por los (nuevos) trámites reglamentarios, las deficiencias en la aplicación de la legislación comunitaria, las desigualdades de acceso o la falta de interés comercial por mercados nacionales que son económicamente menos atractivos.

4.7 Además, en un período bastante corto de tiempo la UE se ha ampliado a 27 Estados miembros, cada cual con su propio sistema y con características específicas adicionales, especialmente a raíz de la diversidad cada vez mayor de los mercados y de las necesidades de los pacientes. Esto ilustra la complejidad del cuadro global europeo.

4.7.1 Un ejemplo de dicha complejidad es la accesibilidad de los medicamentos que depende en gran medida de los distintos sistemas nacionales de seguridad social y del porcentaje de personas aseguradas. En la mayoría de los sistemas, las instituciones de la seguridad social y sus asociaciones negocian con los productores los precios de los medicamentos de venta con receta, para que los medicamentos puedan suministrarse a un bajo coste, o a lo sumo con una pequeña contribución a cargo de los asegurados

4.8 La relación entre los costes de innovación y el volumen de negocios tiene una gran influencia en este sector. La investigación y la innovación pueden prosperar solo a condición de que la industria sea competitiva y de que, de esta manera, el mercado europeo funcione satisfactoriamente.

4.9 Si persisten divergencias en los procedimientos y planteamientos administrativos, el sector se verá afectado continuamente por la fragmentación, los solapamientos y los costes excesivos de la innovación, lo que le situará en situación de inferioridad respecto de las industrias que pueden disfrutar de las ventajas de una escala continental, como las de EE.UU. y China.

4.10 Aunque en otras zonas del mundo los amplios mercados a escala continental se vean afectados en parte por las diferencias regionales, la situación no es comparable con la fragmentación en Europa.

4.11 Un problema adicional es que la productividad del gasto farmacéutico en I+D ha disminuido durante los últimos años por la combinación de varios factores complejos.

4.11.1 La revolución biotecnológica, al tiempo que promete muchos y nuevos progresos, ha sido costosa para la industria en la medida en que la I+D y la tecnología aplicada todavía no se han traducido en una línea sólida de productos. La búsqueda de remedios para nuevas enfermedades implica el desarrollo de medicamentos con grandes costes adicionales.

4.11.2 El coste que supone la comercialización de nuevos productos ha aumentado, en parte como consecuencia de la necesidad de llevar a cabo ensayos clínicos exhaustivos y costosos. Los requisitos normativos en materia de desarrollo clínico también se han multiplicado, mientras que la investigación y el desarrollo han pasado a centrarse en enfermedades y ámbitos terapéuticos más complejos como el cáncer, Alzheimer, etc.

4.11.3 La innovación médica se considera actualmente, sobre todo, como un factor de coste para los presupuestos sanitarios nacionales en vez de como una vía para el bienestar de los pacientes. Muestra de ello son las políticas nacionales de tarificación y reembolso, que, para algunas enfermedades, no prevén mayores recompensas para los productos innovadores respecto a los más antiguos (por ejemplo, el sistema de precios de referencia terapéutica).

4.12 Esta situación que se da en Europa tiene consecuencias para la competencia. Aunque las autoridades reguladoras sean en general más estrictas en los EE.UU. que en la UE a la hora de aprobar la autorización de comercialización, el entorno del mercado en los EE.UU. es más atractivo para las inversiones en I+D porque recompensa más la innovación que la mayor parte de los mercados europeos.

4.13 Es probable que países asiáticos como China e India, cuyos mercados crecen anualmente más del 15 % por término medio, atraigan una parte significativa de las inversiones internacionales en I+D cuando las normas de protección de la propiedad intelectual se acaten realmente en estos países.

4.14 Para seguir progresando en este ámbito hay que lograr un nuevo equilibrio entre las competencias nacionales restantes, junto con los mecanismos (legales) y los procedimientos europeos, y unas condiciones de mercado que allanen el camino para un sector farmacéutico europeo viable y sólido.

5. Afrontar el futuro

5.1 El CESE considera que la conjunción de la actual crisis económica, la preparación para una Estrategia mejorada de Lisboa en 2010 y los desafíos mundiales son para la próxima Comisión un punto de partida apropiado de cara a la renovación y al progreso.

5.2 La Estrategia de Lisboa, que implica un reajuste de las competencias nacionales y comunitarias y un papel más claro de la Comisión, puede proporcionar un marco y una metodología útiles para la industria farmacéutica.

5.3 En 2008 la Comisión puso en marcha la Iniciativa sobre Medicamentos Innovadores (IMI) ⁽¹⁾ como parte del VII PM. El CESE acoge favorablemente esta agenda estratégica que funciona eficazmente dando soluciones a retos de investigación mediante asociaciones de los sectores público y privado (universidades, institutos de investigación, PYME, hospitales, organizaciones de pacientes y reguladores) para eliminar estrangulamientos en la ciencia y crear cualificaciones que aceleren el desarrollo de medicamentos para las necesidades sanitarias futuras.

5.4 En la investigación competitiva, las patentes y la garantía de la protección de la propiedad intelectual en el sector farmacéutico son cruciales como incentivos para la innovación y a la hora de abordar los problemas sanitarios actuales y emergentes, así como la cuestión del largo ciclo de vida de los productos (incluidos los dilatados períodos de desarrollo).

5.5 El CESE ha tomado nota del informe provisional de noviembre de 2008 sobre una encuesta en el sector farmacéutico. El CESE aprueba resueltamente la adopción recomendada de una patente de la CE y la creación de un sistema europeo de resolución de litigios que racionalizará los procesos y ahorrará costes, en contraposición con 27 procedimientos para dirimir conflictos basados en legislaciones diferentes.

⁽¹⁾ La agenda de investigación estratégica de la IMI es la hoja de ruta para la aplicación rápida de la IMI, y se centra en cuatro pilares: seguridad, eficacia, gestión de conocimientos y educación así como formación.

5.6 A pesar de la reputación mundial de la Oficina Europea de Patentes, el CESE considera que su funcionamiento puede mejorarse.

5.7 Los medicamentos genéricos que son copias de medicamentos originales, una vez que las patentes han expirado, son sustancialmente más baratos de producir e introducir en el mercado que los segundos. El CESE aprueba el desarrollo de mercados competitivos al margen de las patentes.

5.8 El CESE subraya la necesidad de más eficiencia y competencia en el mercado europeo de los medicamentos genéricos. El CESE invita a la Comisión y a los Estados miembros a que examinen maneras de utilizar el potencial existente de ahorros significativos tanto para los pacientes como para los sistemas sanitarios.

5.9 En lo que se refiere al acceso libre y a la asequibilidad de los medicamentos, el CESE pide un debate renovado, en el que participen la Comisión, los gobiernos y las partes interesadas, sobre asuntos relacionados entre sí como, por ejemplo, las enormes diferencias de precios de los medicamentos en Europa, la accesibilidad, el comercio paralelo y el principio de no extraterritorialidad.

5.10 A título orientativo, el CESE se remite a una serie de declaraciones del G-10, la Recomendación 6, el Foro farmacéutico de alto nivel, la Recomendación 9.2 y el Informe de situación final de este Foro ⁽²⁾.

5.11 El objetivo de ese debate debería ser la definición de una visión común sobre la necesidad de acceso libre y precios asequibles para los pacientes, la creación de un mercado único, la previsibilidad del comportamiento y de las acciones de los gobiernos en este ámbito así como la necesidad de un entorno duradero para la I+D y la innovación.

5.12 Los desafíos nacionales y mundiales están relacionados entre sí:

- la posición de la industria farmacéutica europea a nivel global dependerá de su posición a escala europea;
- las enfermedades a escala global y la circulación mundial de productos farmacéuticos de las economías desarrolladas y emergentes afectarán también a los mercados europeos;
- una posición duradera a escala europea de la industria ha de resultar beneficiosa para los pacientes gracias a las plataformas de debate sobre productos farmacéuticos, enfermedades y actitudes cambiantes entre los consumidores de estos productos en Europa.

⁽²⁾ Véase la p. 85 del Informe de situación final.

5.13 En apoyo de ese debate renovado, la Comisión debería presentar cifras actualizadas de la UE sobre los avances del mercado, la creación de empleo y los presupuestos para I+D en el sector. También son muy necesarias cifras mundiales que sean comparables.

5.14 Las cifras y las tendencias mundiales deben abarcar también la ampliación de las actividades de I+D de las empresas europeas a los grandes mercados emergentes que indudablemente tendrá lugar con el crecimiento de los mercados en China e India. Esta ventaja de la globalización es otro argumento de peso para desarrollar el mercado único europeo como base duradera para la I+D y la innovación.

5.15 El comercio justo y el interés de los pacientes exigen que las importaciones de países con rentas bajas han de estar efectivamente sometidas a buenas prácticas de fabricación. Las medicinas falsificadas se prohibirán. El riesgo de ventas a través

de Internet de medicamentos falsificados disminuirá mediante un control efectivo de los medicamentos que se envían por correo.

5.16 El CESE considera que, para avanzar hacia un mercado único en este sector, se debería introducir el método abierto de coordinación y asignar un papel de supervisión a la Comisión, que es una práctica corriente en el marco de la Estrategia de Lisboa.

5.17 Al objeto de lograr mayor transparencia, la Comisión debería dar a conocer las buenas prácticas y examinar y destacar los debates y avances realizados en los Estados miembros en relación con el acceso libre y la asequibilidad de los medicamentos y con las condiciones jurídicas para la I+D, la innovación y la industria farmacéutica. Los resultados de estos exámenes deberían servir de base para la toma de decisiones por parte del Consejo.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social (instrumento de microfinanciación Progress)»

COM(2009) 333 final — 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Ponente General: **Gabriele BISCHOFF**

Den 17 juli 2009 beslutade rådet att i enlighet med artikel 152 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

«Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning och social inkludering (Progress-instrument för mikrokrediter)»

Den 14 juli 2009 gav kommitténs presidium facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att utarbeta ett yttrande i ärendet.

I enlighet med artikel 20 i arbetsordningen beslutade kommittén vid sin 456:e plenarsession den 30 september–1 oktober 2009 (sammanträdet den 1 oktober 2009) att utnämna Gabriele BISCHOFF till huvudföredragande och antog följande yttrande med 171 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommitténs slutsatser och rekommendationer

1.1 Lämpliga finansieringsinstrument för företag är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt. Detta gäller också för mikroföretag i den sociala ekonomin. Vi ställer oss därför positiva till idén om att utveckla mikrokrediterna. Detta kan nämligen vara ett nytt sätt att främja företagande och skapa nya arbetstillfällen i mikroföretag (dvs. företag med mindre än tio anställda och en årsomsättning eller en balansomslutning på mindre än två miljoner euro). På så sätt tar man också hänsyn till att mikrokreditinstrumenten i Europa hittills varit få.

1.2 Det är mycket omständligare och dyrare att ge mikrokrediter till mikroföretag i den sociala ekonomin och till personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden än att ge konventionella krediter. Detta merarbete kan reduceras, för det första genom att man utvecklar ett standardiserat, teknifierat tjänsteutbud, bättre marknadsföring och rent generellt professionaliserar mikrokredittjänsterna, för det andra genom garantier och samfinansiering. En central uppgift för det föreslagna mikrokreditinstrumentet är därför också att vidareutveckla instrumentet för mikrokreditjänster i samarbete med etablerade leverantörer av finansiella tjänster. Det handlar här om att utveckla organisationsstrukturer som möjliggör en standardiserad hantering av stora mängder ansökningar. Största möjliga professionalism kan knappast uppnås om man inte har lämpliga datorprogram och inte använder Internetbaserad teknik. 1.2.1 Tidigare erfarenheter av mikrokrediter i Europa ger dessutom vid handen att man måste skapa ytterligare marknadsekonomiska incitament för att den finansiella sektorn också verkligen ska sköta sin tilltänkta uppgift att ge mikrokrediter till de båda specifika målgrupperna.

1.4 Personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden och som startar eget företag bör ha tillgång till mikrokreditjänster inte bara vid företagsbildningen utan också under de första åren efter detta.

1.5 Cirka 1 % av medlen inom Progress-instrumentet för mikrokrediter är öronmärkta för administrativa utgifter. Detta inbegriper inte de medel som förmedlande banker och mikrokreditgivare får för att de förmedlar dessa krediter till målgrupperna. Kommittén skulle gärna vilja veta vilka medel de förmedlande bankerna och mikrokreditgivarna får för att de förmedlar dessa krediter. Dessutom skulle man behöva se till att bankerna också ger målgrupperna förmånliga räntevillkor, bl.a. genom regelbunden övervakning på EU-nivå och genom att kreditvillkoren offentliggörs på de behöriga inspektionsmyndigheternas hemsidor.

1.6 De sysselsättnings- och socialpolitiska effekter som man vill uppnå genom ett EU-instrument för mikrokrediter bör bli föremål för en noggrann utvärdering differentierad efter målgrupp. De båda målgrupperna – mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda sökande (arbetslösa, ungdomar och socialt utsatta) – har olika behov av rådgivning och stöd. Detta måste också beaktas i organisationen för att undvika överlappningar med andra program på samma område.

1.7 Avslutningsvis anser EESK att man bör undersöka vilka andra källor än Progress som finns tillgängliga för att finansiera det nya instrumentet för mikrokrediter.

2. Inledning och sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 I sitt meddelande av den 13 november 2007 om ett europeiskt initiativ för mikrokrediter för att främja tillväxt och sysselsättning (KOM(2007) 708) föreslår kommissionen för det första att man förbättrar de rättsliga och institutionella ramvillkoren i medlemsstaterna och för det andra att man skapar en ny tjänst för att stödja arbetet med att grunda och utveckla mikrokreditinstitut i gemenskapen ⁽¹⁾. Dessutom föreslår kommissionen att man bör avsätta ytterligare finansiella medel för nya mikrofinansinstitut utanför banksektorn ⁽²⁾. Enligt kommissionens meddelande kan mikrokrediterna spela en viktig roll i genomförandet av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning ⁽³⁾.

2.2 I kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag ⁽⁴⁾ definieras mikrokrediter som lån under 25 000 euro och mikroföretag som företag som sysselsätter färre än tio personer, inklusive egenföretagarna, och vars årsomsättning och/eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro.

2.3 Expertgruppen för reglering av mikrokrediterna i Europa förtydligar i sin rapport vilka stora skillnader det finns mellan medlemsstaterna när det handlar om att bevilja mikrokrediter och när det gäller de rättsliga ramarna.

2.4 I sitt meddelande av den 3 juni 2009 aviserade kommissionen ett nytt EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning ⁽⁵⁾ (Progress-instrument för mikrokrediter).

2.5 Mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella krisen och dess effekter på sysselsättningsnivån och kreditgivningen syftar kommissionens förslag av den 2 juli 2009 om inrättande av ett EU-instrument för mikrokrediter för sysselsättning och social inkludering ⁽⁶⁾ till att skapa ett nytt EU-instrument för mikrokrediter för att bistå (potentiellt) arbetslösa och personer med svårigheter att hävda sig på arbetsmarknaden som grundar egna mikroföretag, även som ensamföretagare, med mikrokrediter på upp till 25 000 euro, med garantier, egetkapitalinstrument, skuldinstrument och andra åtgärder, t.ex. inom kommunikation, övervakning, styrning, revision och utvärdering. Mikroföretag i den sociala ekonomin som anställer arbetslösa eller personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden kan få stöd. Tanken är att man ska öppna dörren till egenföretagande för arbetslösa och personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Tanken är att möjligtvis så mycket som 45 000 personer och företag genom en omfördelning av 100 miljoner euro från den löpande Progress-budgeten, som kan

leda till en mobilisering av sammanlagt mer än 500 miljoner euro, under fyraårsperioden 2010–2013 ska tilldelas ett genomsnittligt belopp på uppskattningsvis 11 000 euro. Förvaltningen sköts av kommissionen i samarbete med internationella finansiella institut som Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska investeringsfonden (EIF). Medlemsstaterna får inga nya administrativa uppgifter.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Kommittén ställer sig positiv till att kommissionen med sina förslag om att inrätta ett instrument för mikrokrediter fullföljer sitt engagemang för att skapa arbetstillfällen och ytterligare vill bidra till att främja egenföretagande bland personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Man bör dock framhålla att erfarenheterna i Europa av mikrokreditinstrument hittills varit jämförelsevis få och att det krävs exceptionella ansträngningar i samband med utformningen av systemet, för det första för den administrativa hanteringen av mikrokrediter och andra medel och för det andra för en hållbar användning av detta instrument. Just med tanke på de imponerande resultat som uppnåtts med mikrokredittjänsterna inom det utvecklingspolitiska samarbetet (och som ledde till att Grameen Bank och dess grundare Muhammad Yunus tilldelades Nobels fredspris 2006) måste man betona inte bara möjligheterna utan även de utmaningar som överföringen av dessa erfarenheter till ett europeiskt sammanhang innebär. Detta gäller inte minst eftersom stora fördelar med det ursprungliga konceptet går förlorade (t.ex. integreringen i en lokal gemenskap, en yrkesgrupp eller en etnisk gemenskap samt det förtroende och därmed de minskade övervakningskostnader och kreditförluster som detta medför). Det råder därför delade meningar om möjligheten att tillämpa dessa erfarenheter på mer utvecklade länder.

3.2 I Europa finns det också ett stort behov av mikrokredittjänster. Endast cirka hälften av de mindre företagen ställer sig helt positiva till bankernas roll i kreditgivningen ⁽⁷⁾. Programmet Jeremie (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), som framför allt finansieras med strukturfondsmedel, är ett gemensamt initiativ från GD Regionalpolitik och EIB-gruppen, för att stödja och förbättra finansieringen av mikroföretag och små och medelstora företag ⁽⁸⁾.

3.2.1 Med ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (CIP) ⁽⁹⁾ och pilotinitiativet Jasmine (*Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe*), som bland annat ska främja konsolidering och utveckling av andra mikrofinansinstitut än banker ⁽¹⁰⁾, har kommissionen dessutom satt i gång viktiga initiativ för att förbättra kapitalsituationen i små och medelstora företag och mikroföretag. Kommittén rekommenderar att dessa olika åtgärder stäms av bättre mot varandra. I sitt yttrande om Jeremie ⁽¹¹⁾ klargjorde kommittén redan 2006 att den alltjämt stöder kommissionens initiativ för att underlätta små och medelstora företags tillgång till kapital. Kommittén uppmanade också kommissionen att i stor utsträckning involvera arbetsmarknadsparterna.

⁽¹⁾ Se KOM(2007) 708 s. 2.

⁽²⁾ Dito s. 11.

⁽³⁾ Dito s. 2.

⁽⁴⁾ EUT L 124, 20.5.2003, s. 36.

⁽⁵⁾ KOM(2009) 257, 3.6.2009.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 333.

⁽⁷⁾ Se Eurobarometer (2005): «SME Access to Finance», Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Se KOM(2006) 349, s. 9.

⁽⁹⁾ Se KOM(2005) 121, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Se KOM(2007) 708, s. 3.

⁽¹¹⁾ EUT C 110, 9.5.2006.

3.2.2 Kommittén förklarade vidare att medlen från Europeiska investeringsbanken där de satts in visat sig vara ett användbart instrument för att underlätta mikro- och småföretagens tillgång till finansiering.

3.2.3 I yttrandet framhöll kommittén dessutom att tillgången till mikrokrediter framför allt bör underlättas för de små och medelstora företagen och att det är av avgörande betydelse att man når ut till sådana grupper som unga företagare, kvinnliga företagare eller människor från en mindre gynnad bakgrund och etniska minoriteter.

3.3 Mikrokredittjänster skapar möjligheter genom den centrala betydelse som informella och snabba finansieringsformer har för bl.a. nyetableringar. Den övervägande delen av de medel som behövs vid en nyetablering mobiliseras av grundaren, dennes släktingar, vänner och grannar⁽¹⁾. Detta visar de vanliga bankkrediternas begränsningar. Avslagskvoten blir nämligen högre ju lägre belopp kreditansökningarna avser, eftersom en noggrann prövning av ansökningarna är alltför kostsam. Mikrokredittjänsterna kan överbrygga klyftan mellan informella finansieringssätt (med begränsad effektivitet) och finansiering via banker. Om man lyckas bedöma ansökningar om mikrokrediter och andra mikrokredittjänster lika snabbt, okomplicerat och flexibelt som inom den informella sektorn, kan mikrokrediterna bli ett viktigt bidrag till ekonomisk dynamik och egenföretagande.

3.4 De personer ur målgruppen som startar eget företag bör ha tillgång till mikrokredittjänster inte bara när de startar företaget utan också under de första åren efter starten, eftersom de i stor utsträckning är hänvisade till mindre kapitalbelopp för finansiering av sina projekt.

3.5 Också om man bortser från den rådande ekonomiska och finansiella krisen är mikrokrediter mycket kostsamma och dyra i jämförelse med traditionella krediter. Detta beror på att lånebeloppen är förhållandevis små, att de garantier som bankerna brukar kräva inte kan ges och att handläggningen är mycket kostsam. Ett stort antal fall, en lämplig organisationsstruktur, lämplig teknik och en generellt sett så hög grad av professionalism som möjligt är därför av central betydelse för att mikrokreditinitiativen ska lyckas. Om det redan finns erfarenheter av liknande initiativ och program (CIP, Jeremie, EIB pilot; Jasmine) bör dessa till att börja med absolut inkluderas.

3.6 Med tanke på den professionalism som krävs måste mikrokrediterna för det första vara en massverksamhet som är så standardiserad som möjligt för att man ska kunna dra nytta av skalfördelar och riskspridning. Att uppnå så höga kundantal är ett ambitiöst mål, som brittiska och kanadensiska erfarenheter visar⁽²⁾. Detta visar hur viktigt det är med en hög igenkänningsgrad (t.ex. genom reklamkampanjer som franska ADIE:s »mikrokreditveckor») och vikten av lättillgänglighet (t.ex. via internet). Man bör visa om och hur detta kan uppnås och vilken roll

andra program (t.ex. Europeiska socialfonden) skulle kunna spela här (tekniskt stöd). Vidare borde man för samstämmighetens skull redogöra för skärningspunkterna med dessa program och initiativ.

3.7 När affärsverksamheten organiseras handlar det för det andra om att se till att den planerade massverksamheten uppfyller de organisatoriska förutsättningarna, så att ansökningar kan behandlas på ett snabbt och flexibelt sätt och med hänsyn till lämpliga former av skydd och så att standardiserade sanktioner och former av riskspridning kan sättas in vid avtalsbrott (betalningsförsummelse). Som i fallet med konsumentkrediter uppstår här frågan om hur man på enklast, snabbast och tillförlitligast möjliga sätt kan bedöma kundernas kreditvärdighet.

3.8 En teknisk förutsättning för en sådan massverksamhet är för det tredje att det finns mogna mjukvarusystem för förberedelse, ingående och uppföljning av avtal. På så sätt kan man göra den grannliga avvägningen mellan standardiserad massverksamhet och individuell behandling av ansökningarna och bidra till en bredare exploatering av marknadssegmentet för mikrokredittjänster.

3.9 Det är möjligt att mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda personer från medlemsstater och regioner där det redan finns särskilda mikrofinansinstitut lättare och snabbare kan få tillgång till medlen än sökande från länder eller regioner där de inte finns och inte heller är under uppbyggnad. Kommittén anser att man inom ramen för programmet bör se till att detta inte generellt sett leder till orättvisor i tillgången till mikrokrediterna.

3.10 En central fråga är om man vid kreditgivningen bör använda sig av traditionella kreditinstitut eller av särskilda mikrofinansinstitut som eventuellt måste inrättas och som för det mesta inte har något vinstsyfte och är mycket små. För det första håller sedan ett antal år tillbaka med stöd av kommissionen ett nätverk av tillhandahållare av mikrokredittjänster på att växa fram i Europa. Endast en femtedel av dessa tjänsteleverantörer (mindre än 20) tillhandahåller dock mer än 400 mikrokrediter per år⁽³⁾. För det andra kan man knappast lyckas med spridningen av mikrokredittjänster utan en mycket professionell och vinstorienterad ledning – och där har bankerna (som också redan nu står för de flesta mikrokrediterna) stora fördelar. Det förefaller inte meningsfullt att bara dela ut medlen via mindre mikrokreditgivare som framför allt ser till allmänintresset och riktar in sig på personer utan fast inkomst, kvinnor, ungdomar, äldre personer och invandrare, eftersom ett sådant nischbanksystem skulle leda till marginalisering av dessa grupper på ytterligare ett område. För att se till att också banksektorn tar på sig rollen som mikrokreditgivare, trots den minimala avkastning som kan förväntas, kommer det därför sannolikt att behövas ytterligare marknadsekonomiska incitament eller stödinstrument för uppbyggnad av nödvändig infrastruktur.

⁽¹⁾ Se <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>

⁽²⁾ Se <http://ssrn.com/abstract=976211>

⁽³⁾ Angående mikrokrediter i EU, se www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf och www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Eftersom man med mikrokreditinitiativet uttryckligen vill uppnå sysselsättnings- och socialpolitiska effekter, bör utvärderingen av programmets effektivitet också ur dessa aspekter vara differentierad efter de båda målgrupperna (mikroföretag i den sociala ekonomin och enskilda personer som har svårt att hävda sig på arbetsmarknaden). Medan kreditvolymen och antalet stödmottagare hittills varit de enda kriterierna att beakta, anser kommittén att man också bör mäta det första inträdet på arbetsmarknaden, vilken inkomst som uppnåtts och andra indirekta sysselsättningseffekter för de olika grupper som nämns i kommissionens meddelande. Endast på så sätt kan man se om initiativet varit lyckat också ur dessa aspekter.⁽¹⁾

3.12 Ett positivt inslag som bör framhållas är att kommissionen också föreslår till exempel stödåtgärder som kommunikation, övervakning, styrning, revision och utvärdering (artikel 4.1). Frågan återstår dock om det i första hand ska handla om rådgivning till nyföretagare eller rådgivning till mikrofinansins-

titut, hur dessa ska organiseras och hur tillgängliga medel ska fördelas mellan garantier, egetkapitalinstrument, skuldinstrument och stödåtgärder.

3.13 Kommittén anser att man bör se till att de förmånliga räntevillkoren kommer kredittagarna till godo. Samtidigt bör man ange hur stor andel av medlen som ska gå till förmedlande banker och mikrofinansinstitut som ersättning för handläggningen.

3.14 Som redan framförts i yttrande INT/495 stöder kommittén initiativet att skapa ett nytt mikrokreditinstrument för målgrupperna. Kommittén ställer sig dock tveksam till om det är meningsfullt och ändamålsenligt att ett nytt mikrokreditinstrument finansieras genom minskade anslag till Progress. EESK anser därför att man bör undersöka vilka andra källor än Progress som finns tillgängliga för att finansiera programmet.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ För exempel på ett sådant tillvägagångssätt, se [ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf](http://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress»

COM(2009) 340 final — 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Ponente general: **Gabriele BISCHOFF**

El 17 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 152 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress»

El 14 de julio de 2009, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

De conformidad con el artículo 20 de su Reglamento Interno, en su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009) el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Gabriele BISCHOFF y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE destaca la importancia del programa Progress para reforzar la Europa social, crear más y mejores puestos de trabajo, reducir la pobreza y lograr una mayor cohesión social. Junto con el Fondo Social Europeo (FSE), constituye uno de los principales elementos para apoyar la agenda de política social. Aparte de ello, una de las misiones fundamentales del Programa Progress es apoyar el desarrollo ulterior de la dimensión social.

1.2 El CESE acoge con agrado el hecho de que todas las fuerzas se centren en la superación de la crisis y de que en este contexto se examinen todas las líneas presupuestarias para ver cómo pueden contribuir a superar la crisis, en particular a asegurar el empleo y crear nuevos puestos de trabajo.

1.3 En particular los desempleados y grupos desfavorecidos necesitan ayuda y asesoramiento eficaces si desean ser independientes. Para ello existe, entre otros mecanismos, el Fondo Social Europeo (FSE). Por eso, el Comité recomienda detallar con más precisión los nexos entre el Fondo Social Europeo y el instrumento de microfinanciación Progress a fin de garantizar la existencia de ofertas de crédito y el acceso al mismo para grupos destinatarios específicos y de evitar duplicaciones.

1.4 Como señala en su Dictamen INT/494, el CESE apoya la idea de ofrecer microcréditos en condiciones favorables también a las pequeñas empresas de la economía social, con la condición de que contraten a desempleados o personas desfavorecidas. No obstante, es necesario definir con mayor precisión qué se entiende por personas desfavorecidas.

1.5 Sin embargo, el Comité abriga dudas acerca de si la reasignación de recursos y el consiguiente recorte de los mismos por un valor de 25 millones de euros anuales no repercutirá de manera importante en la eficiencia y el alcance del Programa Progress en el período 2010-2013, inclusive con respecto a su desarrollo ulterior y su orientación estratégica. Por ello pide a la Comisión que explique con mayor precisión estas repercusiones y que examine posibles alternativas. Asimismo deberían explicarse las posibles repercusiones en otras líneas presupuestarias y programas, en particular el FSE y las líneas presupuestarias autónomas, como por ejemplo las destinadas al diálogo social.

1.6 El Comité duda de que la reasignación de recursos presupuestarios no vaya a mermar la eficacia del Programa Progress en el ámbito de la política social y de empleo europea, por lo que pide a la Comisión que justifique por qué con los recursos reasignados se alcanzarán los objetivos de este programa mejor que con el modo de proceder previsto hasta ahora. Es necesario igualmente indicar cómo podrá garantizarse el desarrollo ulterior de la Europa social, en particular en relación con el desarrollo, la comunicación y la aplicación de una estrategia post-Lisboa después de 2010.

1.7 El Comité recomienda además que se exponga con más exactitud cómo puede lograrse una aplicación más efectiva del Programa Progress, así como una planificación más estratégica y medidas más selectivas, y en qué ámbitos y con qué medidas se puede recortar el gasto sin poner en peligro los objetivos y la orientación estratégica de este programa durante el resto de su período de vigencia.

1.8 Solicita igualmente información sobre los incentivos de mercado que deben crearse para que el sector bancario asuma realmente una de las tareas que le corresponde, a saber, la concesión de créditos.

2. Introducción y resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 A raíz de su Comunicación titulada «Gestionar la recuperación europea»⁽¹⁾ y tras el intercambio de puntos de vistas en la «Cumbre sobre el empleo» celebrada el 7 de mayo de 2009, la Comisión presentó el 4 de junio de 2009, en su Comunicación titulada «Un compromiso compartido en favor del empleo»⁽²⁾, diversas medidas prioritarias, entre las que cabe destacar:

- Utilizar mejor las medidas de reducción del tiempo de trabajo;
- Prever y gestionar mejor las reestructuraciones;
- Reforzar la creación de empleo;
- Apoyar a los jóvenes.

2.1.1 Se recomendaba a los Estados miembros que «en colaboración con los interlocutores sociales y con el apoyo del FSE», ayudaran «a los desempleados y a los jóvenes a poner en marcha sus propias empresas sobre una base sostenible, por ejemplo proporcionando formación empresarial y capital inicial a las empresas»⁽³⁾.

2.1.2 Todas las líneas presupuestarias disponibles, en particular las del Fondo Social Europeo, deben reforzar su contribución a la superación de la crisis. Las ayudas financieras del FSE deben concentrarse, entre otras cosas, en la promoción del espíritu empresarial y la autonomía, por ejemplo para la creación de empresas o mediante la reducción del coste del crédito.

2.1.2.1 En su Comunicación, la Comisión propone igualmente crear un nuevo instrumento comunitario de microfinanciación para fomentar el empleo con el fin de brindar a los desempleados nuevas posibilidades y de facilitar la creación de empresas, en particular a los grupos desfavorecidos, entre ellos los jóvenes.

2.1.2.2 La Comunicación contempla igualmente el apoyo a los fundadores de microempresas mediante tutorías, formación, asesoramiento y desarrollo de las capacidades, además del apoyo del FSE en lo que respecta a los tipos de interés⁽⁴⁾.

2.2 Por último, la Comisión propuso el 2 de julio de 2009 un nuevo instrumento de microfinanciación para el empleo y la integración social – Progress⁽⁵⁾, que debería contribuir a que los

desempleados y los grupos desfavorecidos creen pequeñas empresas, y a desarrollar la economía social. A tal fin propone reasignar 100 millones de euros del actual presupuesto, recurriendo para ello al programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress.

2.3 El Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social – Progress – (2007-2013) es un instrumento de financiación con el que se pretenden alcanzar los objetivos de la UE en materia de empleo, política social e igualdad de oportunidades, incluido su desarrollo ulterior. El Programa Progress sirve igualmente para facilitar la aplicación concreta y la definición de la Agenda Social Europea. Su cometido es también reforzar las ayudas a los esfuerzos de los Estados miembros para crear más y mejores puestos de trabajo y construir una sociedad solidaria⁽⁶⁾.

2.3.1 Actualmente se financian con recursos del Programa Progress:

- Análisis y asesoramiento político;
- La supervisión de la aplicación de la legislación y las estrategias comunitarias;
- La promoción del intercambio de estrategias de distintos agentes;
- Plataformas de intercambio de experiencias entre Estados miembros.

2.3.2 De acuerdo con la lógica de su marco estratégico, Progress ofrece los siguientes **productos**⁽⁷⁾:

- Formación continua y aprendizaje de miembros de las profesiones jurídicas y agentes políticos;
- Informes precisos de seguimiento/evaluación sobre la aplicación y el impacto de las normas y políticas de la UE;
- Determinación y difusión de buenas prácticas;
- Actividades de información y comunicación y establecimiento de redes entre los interesados y los acontecimientos;
- Herramientas estadísticas, métodos e indicadores apropiados;
- Asesoramiento, investigación y análisis político apropiado;
- Apoyo a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a las redes.

⁽¹⁾ COM(2009) 114 de 4.3.2009.

⁽²⁾ COM(2009) 257, de 3.6.2009.

⁽³⁾ COM(2009) 257, p. 7.

⁽⁴⁾ *Ibid.*, p. 14.

⁽⁵⁾ COM(2009) 333 y COM(2009) 340.

⁽⁶⁾ Véase Comisión Europea, «Asegurarse de que Progress logra resultados – Marco estratégico para la aplicación de Progress, el programa de la UE para el empleo y la solidaridad social (2007-2013)», p. 5.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 9.

2.3.3 Con la creación del Programa Progress se reemplazaron varios programas comunitarios anteriores con el objetivo de lograr sinergias y una mayor transparencia y coherencia por medio de su fusión.

2.4 En su dictamen 2005 SOC/188, el CESE acogió con gran beneplácito la propuesta de la Comisión Europea. En dicho dictamen se señala que el Programa Progress será, junto con el Fondo Social Europeo (FSE), uno de los principales elementos para apoyar la Agenda de política social en el futuro.

2.4.1 No obstante, el CESE advertía en ese mismo dictamen que era necesario asignar recursos presupuestarios suficientes a Progress. Y se preguntaba si los recursos propuestos por la Comisión Europea serían suficientes. Además señalaba que era «necesario garantizar que la simplificación administrativa proclamada no sólo produce una mejor gestión técnica del programa, sino también una adecuada estructuración de los contenidos que no se opone a los objetivos de cada sección».

2.4.2 El Comité proponía, asimismo, promover no sólo las redes de ONG de la UE relevantes, sino también el intercambio entre los agentes de la sociedades civiles nacionales.

2.5 En el marco del Acuerdo interinstitucional de 2006 y a instancias del Parlamento Europeo, la dotación para el Programa Progress se aumentó hasta alcanzar 114 millones de euros. De este modo, el Programa se inició con un presupuesto total de 743 250 000 euros para el período de siete años (2007-2013), que se consignaron de la forma correspondiente. Este presupuesto debe utilizarse para promover el cambio o la modernización en los cinco ámbitos del programa: empleo, integración y protección social, condiciones de trabajo, no discriminación e igualdad de género.

2.6 Al Programa Progress tienen acceso los 27 Estados miembros de la UE, los países candidatos a la adhesión y los países de la AELC/EEE. Los grupos destinatarios son los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, las agencias de empleo públicas y las oficinas de estadística nacionales. Pueden participar igualmente las universidades, institutos de investigación, interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales.

2.6.1 La Comisión selecciona los proyectos que recibirán ayudas financieras por medio de licitaciones o bien de convocatorias de ofertas.

2.7 La Comisión considera que la reasignación de una parte de los recursos presupuestarios no afectará a los objetivos del Programa Progress.

2.7.1 Un importe de 100 millones de euros se destinará al nuevo Instrumento de Microfinanciación para el Empleo y la Integración Social – Progress, de modo que durante el resto de su período de vigencia (2010-2013), el programa contará con 25 millones de euros menos ⁽¹⁾ cada año.

⁽¹⁾ De acuerdo con las previsiones financieras actualizadas de la Comisión, al finalizar 2009 se habrán gastado más de 280 millones de euros de los 745 millones de euros del presupuesto total, es decir, de la cantidad restante se sustraerán o reasignarán 100 millones de euros.

2.7.2 Por ello, la Comisión propone que el apartado 1 del artículo 17 de la Decisión 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress, se modifique del modo siguiente:

— «Para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, la dotación financiera para la ejecución de las actividades comunitarias previstas en la presente Decisión será de 643 250 000 EUR» ⁽²⁾.

3. Observaciones generales

3.1 En principio, el CESE acoge con agrado el hecho de que se examinen todos los programas europeos para determinar cómo pueden contribuir a superar la crisis, en particular a asegurar el empleo y crear nuevos puestos de trabajo.

3.1.1 Son precisamente los grupos más desfavorecidos, como desempleados, jóvenes, familias monoparentales, migrantes o mujeres, los que más necesitan una ayuda eficaz. Sin embargo, no basta con ofrecer créditos, sino que estos grupos necesitan especialmente asesoramiento, cualificación y apoyo previo, en particular para elaborar un buen plan de negocio. En este marco deben explicarse los nexos existentes con las ayudas concedidas por el FSE a fin de examinar tanto los posibles riesgos como las oportunidades de la idea de negocio.

3.2 En principio, el instrumento de microfinanciación – Progress deberá hacer una mayor diferenciación entre los siguientes grupos destinatarios:

- a) Microempresas ya existentes de la economía social
- b) Solicitantes individuales.

3.3 Como señala en su Dictamen INT/494, el CESE apoya la idea de ofrecer microcréditos en condiciones favorables tanto a los particulares como a las microempresas de la economía social, con la condición de que con ello se aseguren o generen puestos de trabajo. No obstante, el Comité duda de que la reasignación de recursos y el consiguiente recorte del presupuesto del programa Progress no vayan a tener importantes repercusiones en la eficiencia y el alcance de dicho programa. ⁽³⁾ En particular cabe preguntarse de qué manera se alcanzará el cometido del Programa Progress consistente en conceder ayudas para el desarrollo de la Europa social, en particular durante el período posterior a la Estrategia de Lisboa. Por ello, el Comité pide a la Comisión que explique estas cuestiones con mayor precisión lo antes posible. No basta, como se hace en la evaluación ex ante ⁽⁴⁾, con señalar, entre otras cosas, que las líneas presupuestarias del Programa Progress son adecuadas a tal fin porque los recursos deben proceder de una línea presupuestaria ya existente.

⁽²⁾ COM(2009) 340.

⁽³⁾ En una evaluación ex ante de su propuesta, la Comisión señala que, si bien sería deseable destinar más de 100 millones de euros a los nuevos instrumentos de microfinanciación, un incremento de esta cantidad tendría consecuencias negativas para los objetivos y prioridades del Programa Progress. Sin embargo, no se explica por qué dichas consecuencias se producirían a partir de los 100 millones de euros.

⁽⁴⁾ «The only realistic possibility would therefore be to reallocate funding from an existing budget line. The Progress budget line seems to be the most appropriate in this regard». SEC(2009) 907, p. 12.

3.3.1 Después de todo, existen otras líneas presupuestarias y programas –algunos de ellos mucho más amplios–, en particular el FSE, que ya prevé la posibilidad de que los Estados miembros utilicen el Fondo para microcréditos, algo que los Estados miembros no han hecho hasta ahora.

3.3.2 Asimismo deberían explicarse las posibles consecuencias para las líneas presupuestarias autónomas, como por ejemplo las destinadas al diálogo social.

3.4 Tampoco queda claro qué incentivos tiene el sector bancario para asumir la tarea concreta de conceder créditos que le corresponde. El simple flujo de recursos procedentes del Programa Progress para destinar recursos a una medida no constituye un valor añadido para la promoción de los objetivos de este programa. Por ello, el Comité propone que la Comisión ofrezca incentivos de mercado adecuados a los operadores económicos para que éstos establezcan un mercado de microcréditos para estos grupos destinatarios.

3.5 Al mismo tiempo se pide a la Comisión que exponga si el Programa para los instrumentos de microfinanciación no puede financiarse con cargo a otros recursos presupuestarios o programas. Sólo entonces podrá decirse que se dedicarán más recursos a promover el empleo y la integración social. Europa se enfrenta a graves desafíos a causa de la crisis y deberá superar un desempleo creciente, el descenso de los ingresos fiscales y grandes déficit presupuestarios. El Programa Progress debe hacer también una contribución importante a estas tareas. Por ello es necesario asegurarse de que cuente con recursos suficientes.

3.6 Si el nuevo instrumento de microfinanciación ha de financiarse con la reasignación de recursos del Programa Progress, sería preciso indicar con mayor precisión los proyectos o productos que serán suprimidos o reducidos, si del presupuesto de este programa se suprimen 25 millones de euros anuales. Este recorte, que equivaldría a algo más de un 13 % en relación con la duración total (2007-2013) del Programa, pero que en realidad resulta muy superior, porque los 100 millones de euros

reasignados provendrán del presupuesto restante para el período 2010-2013, no debe dar lugar a que, por ejemplo, las ayudas para las redes europeas de organizaciones no gubernamentales que financia el Programa Progress sufran la reducción correspondiente. El indicador de eficacia para el Programa Progress, al igual que para el marco estratégico del mismo, es el volumen de recursos financieros concedidos a las ONG y sus redes.

3.6.1 De este modo, en el marco estratégico para 2009 se subraya que se quiere invertir más en este ámbito con el objetivo de impulsar la capacidad de las redes nacionales y de la UE para participar e influir en la toma de decisiones y la aplicación de políticas, tanto en la UE como en el nivel nacional ⁽¹⁾.

3.7 Paralelamente, el Comité señala que no es de recibo en ningún caso reducir la financiación de medidas en el ámbito de las actividades de aprendizaje mutuo (Mutual Learning/Peer-Reviews), que constituyen el núcleo del método abierto de coordinación. Estas medidas deberían ampliarse a fin de poder contribuir mejor a superar la crisis en los Estados miembros, con una mayor participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

3.8 El Comité está convencido de que una reducción lineal en los distintos ámbitos del Programa Progress pondría en peligro los objetivos del programa y reduciría gravemente sus efectos. Por esta razón, el Comité recomienda que, si el nuevo instrumento de microfinanciación se crea con recursos del Programa Progress, se convoque al Comité de dicho Programa para debatir un plan de recortes con la participación de la sociedad civil.

3.9 En el período restante del Programa Progress habrá que acordar, comunicar y aplicar una nueva Estrategia post-Lisboa con la participación de todas las partes interesadas. Para ello se necesitará un amplio apoyo, financiado esencialmente con recursos del Programa Progress. En el plan de trabajo para 2009 del Programa Progress ya se prevén medidas para ello. A partir de 2010 habría que dedicar a dichas medidas una mayor cantidad de recursos de este programa.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

⁽¹⁾ Comisión Europea; «Asegurarse de que Progress logra resultados - Marco estratégico para la aplicación de Progress, el programa de la UE para el empleo y la solidaridad social (2007-2013)», p. 5.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos derivados»

COM(2008) 644 final — 2008/0198 (COD)

(2009/C 318/17)

Ponente: **Valerio SALVATORE**

Coponente: **Brendan BURNS**

El 14 de noviembre de 2008, de conformidad con el apartado 1 del artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos derivados»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Valerio SALVATORE; coponente: Brendan BURNS).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 87 votos a favor, 7 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El objetivo del Reglamento propuesto por la Comisión es minimizar el riesgo de comercialización en el mercado comunitario de madera y productos derivados procedentes de la tala ilegal, objetivo que el Comité Económico y Social Europeo comparte plenamente. La deforestación, responsable de casi el 20 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y de la pérdida de la biodiversidad, es causa de importantes problemas económicos y, sobre todo, sociales. Para alcanzar el objetivo marcado es preciso mostrar mayor valentía y hacer intervenciones más incisivas, recurriendo a medidas legalmente vinculantes y a plazos de actuación reducidos.

1.2 La propuesta de Reglamento representa un paso fundamental, junto con los acuerdos voluntarios de asociación FLEGT ⁽¹⁾, el desarrollo de programas de cooperación relacionados con la certificación y el uso sostenible de los recursos forestales y los acuerdos con los principales países importadores de madera, para luchar no solamente contra la tala ilegal sino también contra la comercialización de la madera.

1.3 El concepto de sostenibilidad no se centra solamente en la capacidad de producir madera sino también en criterios sociales (condiciones de trabajo aceptables, respeto de los derechos de los trabajadores) conforme a las definiciones de la OIT ⁽²⁾, en criterios económicos (evitar las distorsiones del mercado debidas a la competencia desleal) y en criterios medioambientales (impacto de la deforestación ilegal en el medio ambiente y en la reducción de la biodiversidad).

1.4 En el Reglamento que se está examinando, la Comisión define el sistema de diligencia debida como el instrumento para

minimizar el riesgo de comercializar en el mercado comunitario madera y productos derivados procedentes de la tala ilegal. Dicha opción, tal como ha sido formulada, requiere algunas correcciones.

1.5 En primer lugar, se considera únicamente a los agentes que comercializan madera y productos derivados por primera vez. En opinión del Comité, dicho sistema debería extenderse, con diversas modalidades y normas, a todos los agentes que forman parte del sector de la madera. La trazabilidad debe abarcar a todos los agentes, que deberán disponer de información sobre el origen y características del producto: país, bosque, especie, edad y proveedor. Las pequeñas y medianas empresas, al igual que los pequeños productores, deberían beneficiarse de medidas flexibles y graduales para adaptarse al nuevo sistema sin tener que costear gastos excesivos.

1.6 En cualquier caso, habría que evitar la duplicación de los sistemas de certificación forestal y los modelos organizativos que cumplen los criterios de gestión sostenible del patrimonio forestal con los sistemas de trazabilidad ya existentes, reconociendo para ello las legislaciones nacionales, y con los instrumentos de control correspondientes. En particular, en aquellos casos en que ya se aplican los principios de diligencia debida, resulta inútil imponer obligaciones burocráticas adicionales. La UE debe establecer normas y comportamientos comunes en el procedimiento de gestión del riesgo, con mayor rigor aún en el caso de las zonas de alto riesgo de ilegalidad por lo que respecta a la gestión de la madera ⁽³⁾, utilizando en caso necesario organismos de certificación externos, independientes y con experiencia probada.

⁽¹⁾ Plan de Acción sobre Aplicación de las Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales.

⁽²⁾ Organización Internacional del Trabajo.

⁽³⁾ Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon. Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade, and inventory. *Forest Policy and Economics*. 10 (2008) 480-490.

1.7 Los acuerdos con terceros países deben establecer las bases para una colaboración organizativa y de gestión, así como sistemas de incentivos sociales, habida cuenta de la relación inversa que se ha observado entre el porcentaje de tala ilegal y la renta per cápita de los habitantes de un país determinado.

1.8 La extensión del sistema de diligencia debida a todos los agentes favorecería la comercialización exclusiva de madera legal, no tanto por sus repercusiones económicas en sentido estricto, sino por su fuerte impacto social. Una gestión previsor del patrimonio forestal y el uso de productos legales representan, de hecho, una oportunidad de desarrollo sostenible para la población local que trabaja en el sector de la madera y una garantía de futuro para la industria europea de este sector.

1.9 El Reglamento se refiere igualmente a la madera y los productos derivados destinados a la producción de energía a partir de fuentes renovables.

1.10 Las sanciones para quienes incumplan las obligaciones en materia de comercialización de la madera y productos derivados deben ser homogéneas en los distintos Estados miembros y su severidad debe basarse en la responsabilidad, hasta prever, en los casos graves de dolo, la suspensión de las actividades comerciales.

1.11 A fin de garantizar el correcto funcionamiento del sistema, se apoya firmemente la idea de crear en la Comisión un Grupo consultivo sobre el comercio de madera, que incluya a las distintas partes interesadas.

1.12 Dos años después de la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión debería efectuar una evaluación de impacto relativa al buen funcionamiento del mercado interior de los productos de la madera. En caso de constatar resultados negativos, deberá proceder a la revisión de los puntos débiles del propio Reglamento.

2. Introducción

2.1 Esta propuesta de Reglamento pretende luchar contra la tala ilegal de la madera y favorecer el suministro en países que han adoptado prácticas legales de gestión de los bosques. Ésta es una de las respuestas de la UE al problema de la tala ilegal de madera, que es una de las causas de la deforestación. La deforestación es responsable de, aproximadamente, el 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el mundo y es una de las causas principales de la pérdida de biodiversidad en la Tierra. Por otra parte, la tala ilegal produce fenómenos de dumping económico, social y medioambiental que amenazan la competitividad de las empresas que realizan una explotación legal de los bosques.

2.2 Con respecto al dumping social, la UE ha intentado en varias ocasiones, desde 1996, introducir en los acuerdos de la OMC (Organización Mundial del Comercio) disposiciones para

la defensa de los derechos fundamentales del trabajo. Estas propuestas se han topado con una fuerte resistencia de los países en desarrollo, que acusan a los países industrializados de utilizarlas para crear nuevas formas de proteccionismo frente a las exportaciones de los países en desarrollo. Además es un tema de plena actualidad en la propia UE.

2.3 Por ello, la Comisión ha elaborado una serie de medidas para garantizar que, dentro de la UE, se comercialicen únicamente madera y productos derivados de procedencia legal. Estas medidas se han sometido a un análisis de impacto y han confluído en el sistema de «diligencia debida». Sin duda sería deseable y muy eficaz contar con un mayor control en las fronteras, pero resultaría incompatible con las normas del libre comercio de mercancías y, por ello, impracticable.

2.4 La legalidad de la procedencia se define de acuerdo con la legislación del país donde se ha cultivado la madera. La legalidad puede verificarse en los países signatarios de los acuerdos FLEGT, en el ámbito de las licencias UE-FLEGT establecidas en los acuerdos bilaterales voluntarios (ABV) entre la Comisión Europea y los distintos países exportadores, o en función de los permisos CITES ⁽¹⁾. En los demás países, la legalidad puede comprobarse por otros medios. En el caso de los agentes, puede verificarse mediante sistemas que respondan plenamente a los criterios previstos por el sistema de diligencia debida.

2.5 El sistema de diligencia debida se basa en la responsabilidad de los agentes de minimizar el riesgo de comercializar madera ilegal mediante un sistema de trazabilidad, basado en la accesibilidad a la información sobre la procedencia y las características de la madera, que cumpla los requisitos de legalidad establecidos en las legislaciones nacionales. Asimismo, el sistema pretende informar al consumidor, en el momento de la compra, para que no contribuya a la tala ilegal.

2.6 Para favorecer la aplicación del Reglamento, los agentes podrán utilizar los sistemas elaborados por los organismos de control allá donde los hubiere. En cualquier caso, las autoridades competentes designadas por los Estados miembros deberán identificar los organismos de seguimiento y reservarse la posibilidad de verificar regularmente su correcto funcionamiento.

2.7 Los organismos de control que hayan elaborado previamente las normas para realizar la diligencia debida autorizarán a los agentes mediante sistemas adecuados. Las autoridades competentes efectuarán los controles debidos y aplicarán las medidas disciplinarias oportunas a los agentes certificados que no respeten el sistema de diligencia debida.

2.8 Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación del presente Reglamento. Las reglas así establecidas, basadas en los acuerdos de la OMC, se aplicarán tanto a los productos importados como a los producidos en la UE.

⁽¹⁾ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

3. Observaciones generales

3.1 Se comparte plenamente el objetivo de garantizar que la madera presente en el mercado europeo proceda de bosques gestionados de manera legal y sostenible, y se insta a que el Reglamento se apruebe en un plazo breve de tiempo para que suponga un mensaje claro de la lucha de la UE contra la tala ilegal.

3.2 Resulta sin duda conveniente reforzar el planteamiento bilateral mediante los acuerdos voluntarios de asociación FLEGT, al igual que los acuerdos con los principales países importadores de madera (Estados Unidos, Rusia, China y Japón), a fin de establecer normas internacionales para luchar no sólo contra la tala ilegal sino también contra la comercialización de la madera. Asimismo sería conveniente desarrollar programas de cooperación con los países productores para promover el uso sostenible de los recursos forestales, el cumplimiento de la legislación en los países productores y la extensión de los sistemas de certificación. De modo más general sería conveniente la realización de proyectos que, mediante el desarrollo de sistemas de control adecuados, favorezcan la aplicación in situ de los principios de buena gobernanza.

3.3 Sin embargo, el sistema de diligencia debida presenta algunas deficiencias. En primer lugar, el sistema considera únicamente a los agentes que comercializan madera y productos derivados por primera vez, a saber, los propietarios de los bosques que tienen el derecho de tala y quienes importan la madera, de modo que el control del riesgo de comercializar productos ilegales se reduce a medida que los agentes del sector se acercan al consumidor final. En opinión del Comité, dicho sistema debería extenderse, con diversas modalidades y normas, a todos los agentes que pertenecen al sector de la madera en la UE.

3.3.1 Todos los agentes del sector deben comprobar la legalidad de la madera en su poder, y para ello deben disponer de información esencial sobre el origen del producto: país, bosque, proveedor, especie, edad y volumen. A tal fin puede adoptarse un sistema de trazabilidad que establezca diversos niveles de responsabilidad. Resulta inútil imponer cargas burocráticas adicionales a los pequeños propietarios forestales que operan en ámbitos nacionales ya organizados con sistemas legislativos de control eficaces y que respetan el sistema de diligencia debida. En cambio, los grandes agentes que adquieren y comercializan la madera en la UE o la importan de países terceros están obligados a aplicar el sistema previsto en el Reglamento.

3.4 El sistema de diligencia debida, incluso con las correcciones propuestas, no parece suficiente para alcanzar a corto plazo los objetivos establecidos, en vista de la gravedad y complejidad del problema de la tala ilegal. En concreto, habría que concentrar las medidas y controles en las zonas de procedencia de la madera y los segmentos del sector considerados de alto riesgo de ilegalidad, que son el verdadero meollo del problema. En estos casos, la gestión exigiría igualmente un seguimiento por parte de organismos de certificación independientes y de experiencia probada.

3.5 Sería conveniente elaborar un marco común a escala de la UE para establecer las normas que deban respetarse en el procedimiento de gestión del riesgo y utilizar los sistemas de control y trazabilidad de la madera que ya existen en la UE, para evitar así duplicaciones inútiles, sobre todo por parte de las pequeñas y medianas empresas forestales, e intentar armonizar el nuevo sistema con los más eficaces ya adoptados en los distintos Estados miembros. Por lo tanto habría que fomentar la aplicación de todos los sistemas que cumplan ya los requisitos relacionados con la diligencia debida basándose en las legislaciones nacionales y en sistemas idóneos de control, como la certificación forestal.

3.6 Sería conveniente que el Reglamento comprenda igualmente la madera y los productos derivados destinados a la producción de energía a partir de fuentes renovables. Todos los productos y subproductos de la madera, incluidos aquellos que puedan presentar características de sostenibilidad, como la biomasa destinada a la producción de energía, deben tener una procedencia legal. De hecho, la legalidad es un requisito previo ineludible para la sostenibilidad de cualquier acción.

3.7 Por último, habría que definir de forma clara y homogénea en los diversos Estados miembros el sistema de sanciones que deberá adoptarse para quienes incumplan las obligaciones de comerciar con madera y productos derivados obtenidos de modo legal. A tal fin, habría que garantizar que las sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasivas, y que contemplen incluso la suspensión de las actividades comerciales en casos graves de dolo.

4. Observaciones específicas

4.1 A fin de lograr los objetivos indicados, es fundamental definir los instrumentos adecuados para determinar la legalidad de la madera y los productos derivados que se comercializan en la UE. Además de las legislaciones nacionales y los instrumentos contemplados en la propuesta de Reglamento, deben tomarse en consideración los diversos sistemas que ya satisfacen los criterios de la diligencia debida, incluidos los sistemas de certificación de bosques. Asimismo, habría que definir sistemas de reconocimiento para quienes comercializan madera y productos derivados y operan de modo correcto, así como sanciones para quienes infrinjan las normas establecidas. Dichas normas, que no pueden establecerse a escala europea, deberán ser adoptadas por los Estados miembros de acuerdo con criterios de homogeneidad.

4.2 La tala ilegal representa, de hecho, una amenaza para cualquier proyecto de gestión forestal sostenible. Por consiguiente, los acuerdos con terceros países deben establecer las bases para una colaboración organizativa y de gestión, así como sistemas de incentivos sociales, habida cuenta de la relación inversa que se ha observado entre el porcentaje de tala ilegal y la renta per cápita de los habitantes de un país determinado. Los países tropicales con una fuerte presión demográfica y una alta tasa de pobreza son las principales fronteras de la deforestación⁽¹⁾. De forma análoga, los países africanos exportadores de madera se encuentran entre los cincuenta países más pobres del mundo, sus índices de desarrollo humano figuran entre los más bajos y sus rentas per cápita entre las más exiguas⁽²⁾.

⁽¹⁾ Causes of forest encroachment: An analysis of Bangladesh. Iftekhar M.S., Hoque A.K.F. Geo Journal 62 (2005) 95-106.

⁽²⁾ Greenpeace. L'industria del legno in Africa. Impatti ambientali, sociali e economici. (2001).

4.3 La extensión del sistema de diligencia debida a todos los agentes, y no sólo a aquellos que comercializan madera y productos derivados por primera vez, conlleva cargas administrativas adicionales, pero las ventajas que procura se harán evidentes al comercializarse en el mercado europeo únicamente madera de procedencia legal, de la que se podrá realizar un seguimiento completo. Se obtendrán múltiples ventajas no sólo de carácter económico ⁽¹⁾, sino sobre todo social. En este contexto, se considera que el medio ambiente es un elemento intrínseco de las fuerzas económicas y sociales, ante las cuales las personas actúan no sólo por motivos económicos, sino también por intereses de otro tipo (medioambientales, sociales y culturales).

4.4 Además de satisfacer la demanda de un mercado cada vez más sensible a la protección del medio ambiente, los productos así obtenidos se revalorizarán y podrían llegar a provocar también un efecto nada desdeñable de imitación en terceros países. Por consiguiente, una gestión previsora del patrimonio forestal y el uso de productos de procedencia legal constituyen una oportunidad de desarrollo para los trabajadores locales y una garantía de futuro para la industria europea de este sector.

4.5 Sin embargo es conveniente que las obligaciones se apliquen de acuerdo con las dimensiones de las empresas, de modo que se conceda a las pequeñas y medianas empresas, así como a los pequeños productores, una mayor flexibilidad y gradualidad para adaptarse al sistema de diligencia debida. En particular, los agentes que adquieran madera por primera vez deberán reducir el riesgo de comercializar productos ilegales por medio de la trazabilidad documental que demuestre el origen y las características del producto (país, bosque, proveedor, especie, edad y volumen), mientras que los demás agentes del sector situados en lugares posteriores de la cadena de suministro deberán documentar a quién han comprado la madera.

4.6 En la definición del Reglamento parece conveniente subrayar el reconocimiento pleno de las normativas y modelos organizativos nacionales que cumplan en mayor medida los criterios de gestión sostenible del patrimonio forestal, sin imponer la novedad por el simple hecho de innovar. A tal fin habría que ampliar el concepto de sostenibilidad, que no se centra solamente en la capacidad de producir madera sino también en criterios sociales (condiciones que respeten los derechos humanos y del trabajo), económicos (evitar las distorsiones del mercado debidas a la competencia desleal) y medioambientales (impacto de las operaciones sobre el medio ambiente y la biodiversidad de la zona).

4.7 Sería conveniente establecer una relación de confianza con los agentes que actúan correctamente y que informan a sus compradores de que la madera y los productos derivados son de procedencia legítima. Por último, sería igualmente deseable llevar a cabo una campaña de información para sensibilizar a los consumidores acerca de la importancia de conocer y poder verificar, mediante la trazabilidad, la procedencia legal de la madera y los productos derivados en el momento de la compra.

4.8 El fomento del uso de madera de procedencia legal en la construcción, en el sector del mueble y en otras manufacturas puede llevarse a cabo a través de acciones conjuntas y de la distribución de material de divulgación e información, con el fin de promover la madera procedente de bosques gestionados de manera sostenible como la única materia prima sostenible capaz de renovarse naturalmente y de almacenar dióxido de carbono durante todo el ciclo de vida del producto, característica que la distingue de cualquier otro material.

4.9 Para garantizar el correcto funcionamiento del sistema, se apoya firmemente la idea de crear en la Comisión un Grupo consultivo sobre el comercio de la madera, que incluya a las distintas partes interesadas.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Economics of sustainable forest management. Editorial. Shashi S. Kant. *Forest Policy and Economics*. 6 (2004) 197-203.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea»

COM(2008) 811 final

(2009/C 318/18)

Ponente: **BUFFETAUT**

El 3 de diciembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: Stéphane BUFFETAUT).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 160 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente el planteamiento adoptado por la Comisión en su Libro Verde. No obstante, lamenta que la reflexión se limite sólo a los biorresiduos, y no al conjunto de los residuos biodegradables.

1.2 A falta de una normativa común, recomienda, por consiguiente, una reglamentación armonizada en sus principios y en sus planteamientos técnicos.

1.3 El CESE destaca la necesidad de respetar la jerarquía de los métodos de gestión de los residuos y de promover y favorecer el reciclado y la recuperación, y, en particular, la recuperación energética.

1.4 El CESE se pronuncia a favor de que se haga lo máximo posible para desarrollar la prevención de la producción de residuos por los consumidores y los productores industriales, en el entendimiento de que el volumen de los tonelajes que se pueden evitar seguirá siendo relativamente bajo. En la medida en que las condiciones locales influyen mucho en la gestión de los biorresiduos y las posibilidades de utilización del material producido, el Comité estima que la Unión Europea debe dar por el momento la preferencia a directrices claras y a la definición de objetivos de calidad, antes que a normas vinculantes uniformes sobre las modalidades de producción del compost. Los Estados miembros, pues, deben mantener un margen de maniobra en la aplicación de los objetivos europeos. No obstante, convendría efectuar un balance de la aplicación de la política de la Unión Europea cinco años después de la aplicación de posibles directrices. Si tal balance resultase insatisfactorio, convendría entonces prever una legislación más vinculante.

2. ¿Qué se entiende por biorresiduos?

2.1 Se trata de los residuos biodegradables de jardines y parques, residuos alimenticios y de cocina procedentes de hogares, restaurantes, servicios de restauración colectiva y establecimientos de consumo al por menor (oficios relacionados con la alimentación), y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos. En la definición, por tanto, no se incluyen los residuos agrícolas o forestales, el estiércol, los lodos de depuración ni otros residuos biodegradables, como textiles naturales, papel o madera tratada. Queda claro, pues, que el objeto del Libro Verde son los biorresiduos, y no los residuos biodegradables, concepto más amplio que incluye los biorresiduos.

2.2 El total anual de biorresiduos generados en la UE se sitúa entre 76,5 y 102 millones de toneladas de residuos de alimentos y de jardinería incluidos en los residuos sólidos urbanos mezclados y hasta 37 millones de toneladas procedentes de la industria alimentaria y de la bebida.

3. ¿Por qué un Libro Verde?

3.1 Una primera comprobación se impone: las políticas nacionales varían mucho de un Estado miembro a otro. La cuestión, pues, consiste en saber si acciones nacionales son suficientes o si una acción comunitaria sería preferible y más eficaz, sabiendo que las condiciones locales específicas tienen su importancia, en particular el clima.

3.2 En la Directiva marco sobre los residuos se invita a la Comisión a que proceda a una evaluación de la gestión de los biorresiduos con el fin de prever, en su caso, una propuesta legislativa o directrices.

3.3 En 1999 y 2001 se publicaron dos documentos de trabajo, pero la situación ha evolucionado considerablemente, en particular a causa de la adhesión de doce nuevos Estados miembros.

3.4 El Libro Verde, pues, tiene por objeto explorar las posibilidades de mejorar la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea. Se trata de entablar un debate sobre la conveniencia de una acción comunitaria futura que tenga en cuenta la jerarquía del tratamiento de los residuos y posibles ventajas económicas, sociales y medioambientales. La dificultad del ejercicio reside en el hecho de que existen muchos interrogantes sobre la cuestión.

4. Las técnicas existentes

4.1 En los Estados miembros se utilizan las técnicas siguientes:

- la recogida selectiva, que permite la producción de un compost de calidad superior;
- el depósito en vertederos, muy utilizado aún para los residuos sólidos urbanos (RSU);
- la incineración, con recuperación energética (menos pertinente en los países meridionales, en los cuales la explotación del calor producido es menos útil);
- el tratamiento biológico;
- el tratamiento junto con otros residuos;
- la transformación del compost en «pellets»;
- el tratamiento aerobio;
- el tratamiento anaerobio;
- el tratamiento biomecánico, que combina selección y tratamiento biológico.

4.2 En los Estados miembros se utilizan todas estas técnicas con tres opciones dominantes: la incineración para evitar el depósito en vertederos, la recuperación a un alto nivel, pero cuya tasa de incineración es bastante baja, y el depósito en vertederos.

4.3 Las normas vigentes varían también. Existen sobre la utilización y la calidad del compost, pero varían de un Estado miembro a otro. Existen también en materia de recuperación energética. Son de origen comunitario.

4.4 Los impactos medioambientales y económicos difieren en función de las técnicas. El depósito en vertederos se considera la solución más barata, mientras que la incineración exige inversiones más importantes. En lo que se refiere al tratamiento biológico, las técnicas son tan variadas que es difícil establecer un coste único.

5. Observaciones generales

5.1 *Ámbito de aplicación*

5.1.1 El ámbito de aplicación del Libro Verde no cubre la totalidad de los residuos biodegradables. Esta elección es restrictiva, porque no se tienen en cuenta en su conjunto los residuos biodegradables. En cierto modo se crea así una nueva categoría de residuos biodegradables que sólo incluye los residuos biodegradables de los parques y jardines y los residuos alimenticios domésticos, de las actividades relacionadas con la alimentación o de la industria agroalimentaria.

5.1.2 Los circuitos de recogida y las herramientas de tratamiento de los biorresiduos y residuos biodegradables, así como, a veces, los sectores de recuperación, se conciben y se aplican de manera común. Habría sido más lógico, por tanto, un enfoque global homogéneo a través de una misma normativa. Si resultara imposible establecer tal normativa única, sería necesario crear una normativa armonizada en sus principios y en sus planteamientos técnicos.

5.1.3 Naturalmente, los métodos de gestión de los biorresiduos (y más generalmente de los residuos biodegradables) deben respetar la jerarquía de los métodos de tratamiento de los residuos: prevención, reciclado (dado que, en este caso, no cabe la reutilización), cualquier otra recuperación, incluida la recuperación energética, y, finalmente, eliminación.

5.1.4 La prevención es obviamente deseable. En la práctica, se trata de limitar en los residuos la parte de comida no consumida y limitar la producción de residuos de jardines y parques gracias a métodos de cultivo adaptados. No obstante, conviene ser realista y reconocer que la producción de biorresiduos es inevitable.

5.1.5 Para este tipo de residuos el reciclado debe considerarse el método de gestión prioritario. Se trata de producir enmiendas orgánicas del suelo mediante compostaje, e incluso abono por metanización. El método de recogida que precede al tratamiento biológico reviste una gran importancia. Se puede proceder por recogida selectiva en origen o por recogida de residuos mezclados, seguida de una selección en plantas de tratamiento. Conviene destacar aquí que la calidad de los productos que entran en la fabricación del compost tiene un fuerte impacto en la calidad del producto final. Lo importante es alcanzar los objetivos en materia de reciclado y calidad del material final cualquiera que sea la tecnología o el método de organización elegido.

5.1.6 Para los residuos biodegradables, la mejor recuperación es aquella cuyos rendimientos se optimizan por la metanización. La recuperación energética de la fracción residual de los residuos es un complemento indispensable de los sectores de reciclado de los residuos biodegradables, con vistas a no malgastar la energía que contienen.

5.2 La utilización del compost

5.2.1 En lo que se refiere a la utilización del compost, es necesario destacar que los mercados son muy variados según los contextos de los Estados miembros y que las relaciones comerciales de importación/exportación son muy limitadas. El mercado del compost es esencialmente local. En algunos países el uso es principalmente agrícola, mientras que en otros se orienta más hacia los espacios verdes o las enmiendas del suelo destinadas a los particulares. Por lo tanto, parece lógico que la normativa esté pensada en función del uso que se haga del producto final. Es posible distinguir tres grandes tipos de uso por producto:

- nutrición de los vegetales y suelos;
- mejora de las propiedades físicas de los suelos;
- sustitución parcial de los suelos.

5.2.2 En todos los casos, los criterios de calidad sanitaria y medioambiental de los materiales finales (compost o digestato) deben establecerse sobre la base de estudios de riesgos científicos. Los criterios finales de calidad del compost o digestato deben determinarse en función de los usos considerados y de verdaderos análisis de riesgos basados en metodologías sólidas y acreditadas.

5.3 El nivel de decisión

5.3.1 Para desarrollar el tratamiento de los biorresiduos, cuyas condiciones varían en función de la geografía, el clima y los mercados para el compost, es preferible encomendar la tarea a los Estados miembros en el marco de directrices claras establecidas a nivel europeo y criterios de calidad científicamente establecidos.

5.3.2 La política de la UE debería basarse así en la definición de normas para el compost, un apoyo claro a la recogida selectiva y al reciclado, la definición de normas en el proceso de producción del compost y el intercambio de buenas prácticas. El conjunto, no obstante, debe conservar una determinada flexibilidad, y de ahí la preferencia por directrices claras, más bien que por medidas legislativas excesivamente vinculantes y mal adaptadas a las condiciones locales. En realidad, los entes locales disponen de una gama de medidas en las que se incluyen la política arancelaria y la fiscalidad. Así, por ejemplo, en Francia, si un municipio elige la selección selectiva, ello lleva a una disminución del impuesto sobre la recogida de basuras domésticas que beneficia directamente a los contribuyentes, lo que constituye una medida muy incitadora para las autoridades mu-

nicipales. No obstante, es indudable que la recogida selectiva es más fácil de organizar en las zonas rurales o suburbanas que en el núcleo mismo de las ciudades, especialmente de las ciudades antiguas.

5.4 La clasificación del compost. En lugar de clasificar a priori la calidad del compost en función del tipo de recogida, selectiva o mixta, convendría determinar criterios de calidad del producto terminado cualquiera que sea su origen, en función de criterios científicos y sanitarios sólidos y del uso proyectado.

5.5 Las técnicas que deben fomentarse. Aunque la recogida selectiva puede difícilmente imponerse, ya que puede resultar prácticamente muy difícil, especialmente en los centros urbanos, debe fomentarse, sin embargo, cuando sea posible técnica y económicamente. Esto debe ir acompañado de una importante política de información y comunicación, con el fin de producir un cambio de comportamiento y de costumbres en la población.

5.5.1 Debe favorecerse el tratamiento biológico, antes que otras formas de tratamiento y, en particular, el depósito en vertederos. Cabe observar a este respecto que instrumentos económicos y fiscales pueden incitar a encontrar otras soluciones, antes que el depósito en vertederos como, por ejemplo, el aumento o la imposición de cánones o tasas que deben pagarse para el depósito en vertederos, con el fin de financiar su tratamiento en la etapa final de explotación. Pero para ello será necesario ofrecer alternativas a un coste asequible.

5.5.2 Conviene recordar la jerarquía de los residuos y las medidas de prevención reforzadas.

5.6 Instalaciones no cubiertas por la futura Directiva IPPC. Las instalaciones que escapan a la aplicación de la futura Directiva IPPC (menos de 50 toneladas de residuos tratados) deberían respetar un sistema de garantía de calidad. Pero es necesario destacar que aunque estas pequeñas instalaciones representan un 30 % de las instalaciones, sólo tratan un porcentaje muy escaso del tonelaje total de los residuos.

6. Observaciones particulares: ocho preguntas

6.1 La Comisión plantea ocho preguntas precisas a las partes interesadas. El Comité Económico y Social Europeo se propone responder a las mismas.

6.2 Pregunta nº 1: Prevención de los residuos

6.2.1 No cabe más que suscribir el objetivo general de prevención de la producción de residuos. La prevención puede ser cuantitativa o cualitativa. En el primer caso, se trata de limitar la cantidad de residuos que entran en los circuitos de gestión colectiva por medio del compostaje doméstico e incluso de barrio, pero en la práctica estas técnicas siguen siendo limitadas desde el punto de vista de las cantidades, y su impacto es escaso a corto y medio plazo. En el segundo caso, se trata de evitar la contaminación de los residuos biodegradables.

6.2.2 En ambos casos es necesario sensibilizar y educar a la población, que es un protagonista esencial no sólo en la producción de los residuos, sino también en su selección y recogida. Concretamente, esta sensibilización debería orientarse en primer lugar hacia los mayores productores de residuos.

6.2.3 Se podrían recomendar medidas específicas como:

- campañas destinadas a prevenir la producción de residuos alimenticios;
- uso de bolsas de recogida biodegradables e íntegramente compostables;
- recogida selectiva de los residuos peligrosos de los hogares;
- incitación al desarrollo de las recogidas selectivas de biorresiduos para los mayores productores;
- prevención de la producción de residuos en la cadena de suministro.

6.3 *Pregunta nº 2: Limitación del depósito en vertederos*

6.3.1 El hecho de limitar en mayor medida el depósito de los biorresiduos en vertederos tiene ventajas ecológicas y permitiría la recuperación energética de los biorresiduos, reciclar materias y producir mayores cantidades de compost, pero requiere alternativas a un coste asequible.

6.3.2 Convendría estimular los tratamientos biológicos, por ejemplo gracias a instrumentos financieros. En Francia, el aumento del impuesto sobre el depósito en vertederos va acompañado de una redistribución para los tratamientos biológicos. Debe preverse también la fijación de tasas de reciclado de los residuos biodegradables.

6.4 *Pregunta nº 3: Opciones de tratamiento para los biorresiduos desviados de los vertederos*

6.4.1 La digestión anaerobia de los residuos con recuperación energética del biogás y utilización del digestato para la fabricación de compost parece especialmente indicada. Este método es conforme a la noción de «ciclo de vida», porque permite reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar la calidad de los suelos gracias al compost y recuperar energéticamente el biogás.

6.4.2 En todo caso, y cualquiera que sea la técnica elegida, debe darse la prioridad al reciclado con producción de fertilizantes destinados a reintegrar el suelo, mediante tratamientos biológicos cuyo balance medioambiental se reconozca unánimemente como positivo.

6.4.3 El concepto de ciclo de vida es interesante, pero su uso práctico choca con el hecho de que los instrumentos de aplica-

ción actualmente disponibles no permiten aplicarlo. Las metodologías de evaluación de la gestión deben mejorarse con el fin de tener en cuenta los efectos del cambio climático y la cuestión de la calidad de los suelos.

6.4.4 Para la incineración de residuos homogéneos deben aplicarse condiciones más favorables dado el menor riesgo asociado a su incineración.

6.5 *Pregunta nº 4: Recuperación de energía de los biorresiduos*

6.5.1 Los residuos biodegradables urbanos contribuyen en un 2,6 % a la producción de energía renovable. Esto es el resultado de los métodos de tratamiento actualmente utilizados: incineración, tratamiento del biogás de los vertederos y biogás de metanización.

6.5.2 Según la Agencia Europea de Medio Ambiente, el potencial energético de los residuos urbanos sería de 20 millones de toneladas equivalentes de petróleo, lo que representa cerca de un 7 % del potencial global de las energías renovables de que se dispondrá en 2020. El margen de progresión, pues, es importante. Por tanto, no conviene considerar de manera a priori negativa la recuperación energética de los biorresiduos. El desarrollo de la metanización de los biorresiduos debe considerarse una vía interesante que cabe fomentar.

6.5.3 Es esencial fomentar el desarrollo de tecnologías nuevas y más eficaces con vistas a incrementar la transformación de residuos mediante instalaciones de biogás y otras formas de utilización de residuos para la producción de biocarburantes.

6.6 *Pregunta nº 5: El reciclado de biorresiduos*

6.6.1 Es indispensable apoyar el aumento del reciclado y la recuperación de los biorresiduos. Es necesario no sólo informar y animar a los productores de biorresiduos, sino también actuar en las administraciones encargadas de estos asuntos. Se podría prever la medida de incitar a cada Estado miembro a fijar un objetivo de utilización de fertilizantes de origen renovable.

6.6.2 Podrían considerarse las medidas siguientes:

- incentivos fiscales en favor de las operaciones de reciclado de los residuos biodegradables y de recuperación del compost/digestato;
- la introducción de cláusulas en los contratos públicos por las que se privilegie la utilización de fertilizantes de origen renovable;
- la promoción de sistemas de garantía de calidad en las etapas de tratamientos biológicos;
- la recuperación energética de la fracción residual de los residuos.

6.7 Pregunta nº 6: Fomentar la utilización de compost/digestato

6.7.1 Habida cuenta de la diversidad de usos y productos, convendría establecer normas sobre el compost y sobre su uso.

6.7.2 En lo que se refiere al compost, conviene fijar límites máximos relativos a los contaminantes y elementos patógenos.

6.7.3 Para el uso del compost sería deseable fijar:

- objetivos de nutrición de los vegetales y suelos;;
- objetivos de mejora de las propiedades físicas de los suelos;;
- objetivos de sustitución parcial de los suelos.

6.7.4 Cada objetivo correspondería a las características y a las calidades del compost en cuestión. En cada uno de estos casos deberían determinarse criterios de calidad sanitaria y medioambiental de los materiales finales sobre la base de estudios de riesgos científicos. Tales criterios se referirían a los contaminantes, los elementos patógenos y las impurezas.

6.7.5 La cuestión de la utilización de compost obtenido a partir de residuos mixtos suscita la pregunta del método de tratamiento. La recogida selectiva en origen es la más segura, pero no siempre fácil de organizar. La otra solución reside en una recogida de residuos mezclados seguida de una selección en planta o centro de clasificación. Por lo tanto, en la medida en que existen varias técnicas disponibles, conviene cerciorarse de que se alcancen los objetivos de reciclado y calidad del material final, cualquiera que sea el método elegido.

6.8 Pregunta nº 7: Lagunas en el marco reglamentario

6.8.1 Todas las instalaciones de tratamiento de residuos deben ser objeto de reglamentación y seguimiento estrictos. Un texto específico sobre la gestión de los residuos biodegradables en el que se fijen normas mínimas europeas permitiría, sin modificar el límite máximo de la Directiva IPPC, garantizar un mejor seguimiento de las instalaciones de compostaje, que suelen estar por debajo de este límite máximo.

6.9 Pregunta nº 8: Ventajas e inconvenientes de las técnicas de gestión de los biorresiduos

6.9.1 El Libro Verde recurre a la jerarquía de los residuos. Es la razón de que recomiende acertadamente limitar el depósito en vertederos. La incineración puede constituir un buen medio de recuperación de los biorresiduos, pero en este caso, por definición, los nutrientes contenidos en los biorresiduos no se utilizan para mejorar la calidad de los suelos. El compostaje supone la ventaja de producir un material dotado de un gran valor fertilizante y de propiedades propicias al acondicionamiento de los suelos. El inconveniente reside en la producción de emisiones de gases de efecto invernadero durante la fabricación del compost. La digestión anaerobia de los residuos con producción y recuperación energética del biogás y utilización del digestato para la fabricación de compost es más compleja y requiere inversiones más importantes que el recurso al compostaje, pero permite obtener una fuente de energía renovable más noble.

6.9.2 En cualquier caso, conviene preservar la capacidad de innovación tecnológica de los operadores, para que puedan hacer evolucionar los sectores y mejorarlos, tanto desde el punto de vista económico como cuantitativo y cualitativo. Lo fundamental es garantizar la mejor calidad posible del compost producido y conviene concentrarse en obligaciones de resultado, gracias a límites máximos establecidos científicamente, y no en la determinación de los medios técnicos predeterminados.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano»

COM(2009) 82 final

(2009/C 318/19)

Ponente: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

El 23 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano»

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2009 (ponente: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 165 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 La prevención es un principio fundamental para la protección y conservación del medio ambiente, así como un medio para minimizar los daños que pudieran causarse a la población civil a consecuencia de las catástrofes naturales o de origen humano, ocasionadas por el uso insostenible de los recursos naturales. El CESE ha recordado en repetidas ocasiones la necesidad de que las autoridades competentes en cada Estado implementen y controlen el cumplimiento de las disposiciones vigentes al respecto.

1.2 El método global propuesto para la prevención de las catástrofes nos parece apropiado. En este sentido, creemos que son fundamentales todos los instrumentos de recogida de información, tanto para la evaluación de la situación actual – inventario, mapas de riesgo y buenas prácticas – como para efectuar los Planes de trabajo anual del Mecanismo Comunitario de Protección Civil, a través del Centro de Control e Información. Es aquí, de nuevo, donde habría que destacar el papel de las autoridades locales, subrayando, en la propuesta, su papel en la información de métodos, de actuación preventiva y, ante las catástrofes, para la población civil.

1.3 Respecto a los sistemas propuestos de financiación de las medidas de prevención, mediante el inventario de los actuales sistemas de prevención de catástrofes, así como de otros sistemas concretos ligados a políticas agrícolas, industriales, etc., nos parece necesario ampliar la financiación a otras áreas de preparación, planificación y alerta temprana, para lo cual deberían dotarse con medios financieros suficientes, para no mermar la actual eficacia del Mecanismo.

1.4 La investigación relativa a medidas preventivas frente a las catástrofes es un elemento esencial que es necesario desarrollar. No basta con hacer referencia al Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico; habría que dotar de medios propios a los programas específicos de prevención de riesgos, no solo comunitarios sino también en los Estados miembros.

1.5 Por último, la cooperación internacional en materia de prevención complementa la ya existente en la intervención y ayuda en las catástrofes. Es un medio solidario y desarrollado no solo en el ámbito de la ONU, sino de otros acuerdos internacionales suscritos por la UE, tales como Euromed, Lomé, América Latina, etc.

2. Introducción

2.1 La UE se comprometió a emprender acciones preventivas frente al cambio climático no sólo por los compromisos asumidos a escala internacional sino también por las continuas catástrofes naturales o de origen humano que se han venido sucediendo en los últimos años en el espacio europeo. Esta orientación preventiva puede servir no sólo para mantener y regenerar el estado de nuestro territorio, nuestros mares y ríos, sino también para contribuir a que se generalice en otros países.

2.2 Estas medidas, que se contienen en la Comunicación objeto de nuestro examen, son consecuencia de una práctica que ya ha sido implementada en la mayoría de los países comunitarios para casos concretos (inundaciones, incendios) y que ha servido para crear, en un corto espacio de tiempo, una coordinación a nivel comunitario que ha permitido actuar con rapidez y eficacia e incluso intervenir en la esfera internacional.

2.3 EL CESE ha venido solicitando coordinación y sobre todo el desarrollo comunitario de un planteamiento integrado europeo de prevención de las catástrofes ⁽¹⁾. No obstante, quisiéramos insistir en la idea de que es necesario acompañar estas medidas de prevención con un sistema comunitario de prestación de ayuda ante las catástrofes de cualquier género, considerándolo como un sistema solidario de ayuda no sólo para los países comunitarios sino para todos aquellos que necesiten de nuestros conocimientos y medios para poder minimizar los efectos de estas catástrofes.

2.4 La prevención es un principio fundamental para la protección y conservación del medio ambiente así como para minimizar los daños que pudieran causarse a la población civil, y su finalidad es la de una utilización sostenible de los recursos naturales. La crudeza con la que se han acelerado en los últimos tiempos la pérdida de vidas humanas, la pérdida de biodiversidad y las pérdidas económicas hace que nos replanteemos el cumplimiento de las normas legales ya existentes. En este sentido, el CESE ha venido insistiendo en la necesidad de que las autoridades competentes en cada Estado implementen y controlen las disposiciones vigentes ⁽²⁾, ya que algunas catástrofes podrían haberse evitado o, al menos, se podrían haber atenuado sus efectos.

2.5 Los objetivos de prevención previstos en la presente Comunicación tienen un aspecto más amplio de aplicación que la UE, así en los días 16 a 19 de junio se celebró en Ginebra la 2ª Reunión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Catástrofes, con una participación destacada de la UE. Con carácter general, el contenido de sus conclusiones está en línea con los objetivos propuestos por la Comisión Europea. Algunas de ellas se comentarán en el texto.

3. Resumen de las propuestas contenidas en la Comunicación

3.1 Esta Comunicación es el resultado de un compromiso asumido por la Comisión ante el Parlamento Europeo y el Consejo a fin de que se refuerce la acción comunitaria destinada a prevenir las catástrofes y atenuar sus efectos.

3.2 Los elementos claves para que pueda establecerse un enfoque preventivo se basan fundamentalmente en medidas ya adoptadas a nivel europeo e incluso forman parte de la legislación sectorial vigente; se trata de ordenar y dar cohesión a las acciones y medios existentes de forma que puedan observarse en su conjunto. Entre estos elementos hay que destacar los siguientes:

⁽¹⁾ DO C 204 de 9 de agosto de 2008, p. 66.

⁽²⁾ DO C 221 de 8 de septiembre de 2005, p. 35.

⁽³⁾ DO L 288 de 6.11.2007.

3.2.1 Un mejor conocimiento de la situación de la que partimos y en la que estamos, sobre la base de la realización de un inventario de información sobre catástrofes, así como una difusión de las mejores prácticas que permita el intercambio de información entre las partes interesadas; esto permitirá la creación de mapas de peligrosidad y riesgo, tal y como se desarrolla en la Directiva 2007/60/CE, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación ⁽³⁾. En este aspecto, es esencial el fomento de la investigación, tal y como se ha incorporado al Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013).

3.2.2 Vincular a actores y políticas a lo largo del ciclo de gestión de las catástrofes es otro de los elementos claves propuestos. El Mecanismo Comunitario de Protección Civil va a ser un elemento fundamental, debido a la gran experiencia adquirida a lo largo de sus intervenciones. Pero, además, se insiste en la necesaria formación y sensibilización en el ámbito de la prevención de cara al público en general. También se destaca la mejora de la conexión entre los actores intervinientes y se propone una red europea integrada por los representantes de los diversos servicios nacionales.

3.2.3 La mejora del funcionamiento de los instrumentos existentes es una de las claves de la prevención y muy especialmente la utilización eficiente de la financiación comunitaria, ya que es más barato prevenir que reparar. Estas medidas deberán considerarse en alguno de los fondos (ejemplo: los proyectos de forestación-reforestación), y todo ello dentro de la legislación comunitaria vigente, ya que hacen de norma preventiva para muchas de las catástrofes naturales.

3.3 Por último, se propone reforzar la cooperación internacional en el ámbito de la prevención. Se trabajará en coordinación con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU, así como con otras organizaciones en el marco de la Asociación Euromediterránea, y de la política de vecindad.

4. Observaciones a la propuesta

4.1 El CESE considera muy positivo el contenido de la Comunicación de la Comisión, ya que, si bien es cierto que son pocas las novedades que introduce, se puede justificar esta posición. Si se cumplieran todas las normas comunitarias vigentes, serían efectivas las medidas preventivas que evitarían y disminuirían, en muchos casos, las catástrofes que desgraciadamente se producen con mayor frecuencia. El CESE ⁽⁴⁾ ha hecho de la prevención una de sus reivindicaciones más frecuentes.

⁽⁴⁾ DO C 221 de 8.9.2005 (p.35), DO C 195 de 18.8.2006 (p. 40) y DO C 204 de 9 de agosto de 2008 (p. 66).

4.2 Respecto a alguna de las propuestas, hay que destacar su valor como método global y no sólo referido a fenómenos concretos, como era el caso de las inundaciones; entendemos que la naturaleza de las catástrofes, tanto naturales como las de origen humano, hace necesario un método de prevención general, que contenga la máxima información del estado actual de nuestro territorio, de nuestros mares y ríos y de nuestra atmósfera, así como de las fugas que puedan producirse en las instalaciones subterráneas de almacenaje de CO₂; de ahí que la propuesta de creación de un inventario de información sobre catástrofes permitirá la confección de mapas de riesgos, tal y como se regula en la Directiva sobre inundaciones, que exigirá una actuación preventiva de las autoridades competentes.

4.2.1 Las autoridades competentes en materia medioambiental varían dependiendo del sistema de organización territorial de cada Estado ⁽¹⁾. No obstante, consideramos que es importante que sean ellas las responsables, en primera instancia, tanto de la actuación preventiva como de la información y educación de la sociedad civil. En gran medida depende de ellas la efectividad de las medidas establecidas para evitar o aminorar los efectos de las catástrofes, tanto naturales como de origen humano.

4.3 Creemos adecuado subrayar la importancia del Instrumento Financiero para la Protección Civil ⁽²⁾ que permite, a través de los Planes de Trabajo anuales cubrir, además de las actividades propias del Mecanismo Comunitario de Protección Civil (transporte, formación, etc.), otras relativas a las áreas de preparación, planificación, alerta temprana y prevención.

4.4 En el Plan de Trabajo 2009 (PT), aprobado en noviembre de 2008, se aumenta de forma significativa la partida "Proyectos de cooperación en prevención" que pasa de 1,1 millones de euros (PT 2008) a 2,25 millones de euros (PT 2009), lo que fomenta la prevención o mitigación de daños a largo plazo mediante la mejora de la evaluación de riesgo. En él pueden participar actores implicados en protección civil a todos los niveles administrativos o de la sociedad.

4.5 Igualmente, creemos importante señalar en dicho Plan de Trabajo el notable aumento en las áreas de actividades de apoyo y de preparación del Mecanismo, uno de cuyos objetivos es apoyar a la Comisión en la puesta en práctica de la estrategia de prevención de desastres y aumentar el conocimiento en temas de prevención de desastres, pasando de 650 000 euros (PT 2008) a 1,18 millones de euros, y la inclusión en el Plan de Trabajo 2009 de un capítulo para el intercambio de buenas prácticas en prevención.

4.6 La difusión de las mejores prácticas permitirá no sólo una mejor coordinación de las autoridades competentes sino

una mejora en la aplicación en la prevención de riesgos y de la actuación concreta en caso de catástrofes. A este respecto, entendemos que debe corresponder al Mecanismo Comunitario de Protección Civil ⁽³⁾, a través del Centro de Control e Información, la centralización de estas bases de datos a fin de hacerlas más operativas.

4.7 En este mismo sentido, consideramos que la propuesta de mejorar la conexión de todos los actores mediante una Red europea integrada por los diversos servicios nacionales permitirá no sólo aplicar las mejores prácticas en las catástrofes, sino tener una función preventiva en aquellos supuestos en que la intervención se suele realizar con dificultades.

4.8 Un tema importante es el referido a la financiación de las medidas de prevención; en la propuesta se plantean dos sistemas:

— Hacer un inventario en 2009 de los instrumentos comunitarios de financiación europeos para la prevención de catástrofes, de forma que se evalúe su utilización y las posibles deficiencias ⁽⁴⁾.

— Hacer un catálogo de las medidas de prevención financiadas por distintas políticas comunitarias, por ejemplo, forestación-reforestación.

4.9 El CESE considera que, además de estas propuestas, habría que considerar la adecuada financiación de la Protección Civil (*Instrumento Financiero de la Protección Civil*) de forma que las nuevas tareas no supongan una disminución de la capacidad de actuación del Mecanismo Comunitario, no sólo en los aspectos preventivos sino también en la actuación ante las catástrofes.

4.10 Por otro lado, es preciso volver a insistir en la importancia de la investigación en el campo de la prevención, una necesidad que pone de relieve la utilidad de invertir en temas de absoluta prioridad que ya empiezan a abordarse dentro del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013). No obstante, y para temas de actuación preventiva concreta, podrían utilizarse otros medios económicos relacionados con la materia regulada; por ejemplo, fondos del segundo pilar de la PAC para actuaciones en silvicultura. En este sentido, entendemos que la Comisión debería delimitar las fuentes de financiación de las que puede disponerse, dispersas en las políticas comunitarias, y no solo de la PAC, tales como las de la política regional, política energética, cambio climático, etc., de forma que se lograra una eficaz acción preventiva ante cualquier tipo de catástrofe.

⁽¹⁾ En el punto 12 de las conclusiones de la Plataforma, se solicita el desarrollo de una cooperación que reconozca y refuerce la dependencia mutua de las autoridades centrales y locales con la sociedad civil.

⁽²⁾ Decisión del Consejo, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil (2007/162/CE, EURATOM).

⁽³⁾ DO C 204 de 9 de agosto de 2008.

⁽⁴⁾ La evaluación de los posibles instrumentos de financiación disponibles a escala mundial para la reducción de catástrofes, se reconoce el punto 17 de las Conclusiones de la Plataforma.

4.11 Además, deseamos subrayar la importancia de la toma de conciencia de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y del voluntariado acerca de la necesidad de las políticas de prevención como base para una mayor seguridad y una adecuada respuesta en situaciones de emergencia. La formación y sensibilización de la sociedad civil en la prevención y en la correcta utilización de los recursos naturales sería una tarea fundamental de las autoridades competentes, y especialmente de las locales, por la cercanía de los recursos y de su forma de utilización.

4.12 Por último, la propuesta de reforzar la cooperación internacional en el ámbito de la prevención, y no solo de la ayuda, es uno de los elementos claves en que incide la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de la ONU

para los países en vías de desarrollo. En todo caso, habría que pensar, bajo el mismo patrocinio de la ONU, en universalizar los mecanismos de intervención sin, por ello, minimizar la intervención europea, que ha sido tan útil en las últimas catástrofes.

4.13 Las políticas europeas de vecindad deberían integrar sistemáticamente un apartado de cooperación en materia de prevención de riesgos a fin de promover un desarrollo sostenible de acuerdo, entre otros, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Marco de Acción de Hyogo de la EIRD ("Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres" de Naciones Unidas).

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde-RTE-T: Revisión de la política — Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes»

COM(2009) 44 final

(2009/C 318/20)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 4 de febrero de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde RTE-T: Revisión de la política - Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2009 (ponente: Jan Simons).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 167 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité comparte la opinión de la Comisión sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión a fondo de las orientaciones relativas a la RTE-T, en vista de la ampliación de la Unión Europea con un gran número de Estados miembros desde 1996. Por esta razón, y habida cuenta de la evolución de las prioridades políticas, en particular una mayor atención a las cuestiones relativas al medio ambiente y al clima, se impone una reorientación de la red comunitaria de infraestructuras de transporte.

1.2 En lo que respecta al problema del aumento de las emisiones de CO₂ y de las deficiencias infraestructurales y organizativas del transporte de mercancías, el Comité comparte el enfoque de la Comisión de buscar soluciones comodales integradas para este transporte, con el fin de crear sinergias en beneficio del usuario.

1.3 El CESE desea que el establecimiento de una nueva RTE-T se haga teniendo en cuenta de manera explícita la denominada política de vecindad, las conexiones hacia el este y el sur de la Unión Europea, para lo cual la Comisión y los Estados miembros deberían centrarse fundamentalmente en la red en su conjunto, y no en proyectos de infraestructura individuales. De este modo se reforzará la solidaridad entre los Estados miembros.

1.4 Con respecto a la forma que adoptará la futura RTE-T, la Comisión propone tres opciones. El Comité coincide con el Consejo en que debería existir una estructura de dos niveles: una red global y una red básica, dentro de la cual se combinaría

una red prioritaria definida geográficamente y un pilar conceptual con el fin de integrar los aspectos de la política de transporte y de la infraestructura de transporte. En opinión del CESE, con esta opción se podrán utilizar los recursos financieros de la UE con mayor eficacia y eficiencia que hasta ahora. Debería crearse una instancia que se encargue de coordinar la utilización de los recursos.

1.5 El Comité llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que, tanto para la instauración de la red prioritaria como para el funcionamiento de sistemas interoperables de gestión del tráfico, debe elaborarse un marco de aplicación más vinculante que incluya medidas de sanción adecuadas.

1.6 En la planificación futura de la RTE-T, el CESE manifiesta su acuerdo con el enfoque adoptado por la Comisión, tal como se presenta en su Libro Verde, basado en el principio de que cada modo de transporte se utiliza en función de sus ventajas comparables en cadenas eficientes de transporte comodal y que, por tanto, desempeña un papel importante para ayudar a la UE a lograr sus objetivos en la lucha contra el cambio climático. El objetivo debe seguir siendo cambiar hacia la cadena de transporte que sea más respetuosa con el medio ambiente.

2. Introducción

2.1 El 4 de febrero de 2009, la Comisión publicó su «Libro Verde RTE-T: Revisión de la política - Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes», en el que expone una revisión de su política en el ámbito de la red transeuropea de transporte (RTE-T).

2.2 La Comisión desea asociar al mayor número posible de interesados a esta revisión, con el fin de poder aprovechar los conocimientos, la experiencia y los puntos de vista existentes. A tal fin llevó a cabo una consulta pública que finalizó el 30 de abril de 2009.

2.3 La Comisión tiene la intención de analizar los resultados de esta consulta pública y utilizarlos para las actividades vinculadas al desarrollo de la nueva política en materia de RTE-T. En principio, se dedicará el resto del año 2009 a examinar las distintas reacciones suscitadas por el Libro Verde y a llevar a cabo los estudios necesarios. La Comisión prevé presentar a principios de 2010 la metodología de esta política y a finales de 2010 propuestas legislativas para la revisión de las orientaciones relativas a la RTE-T y, eventualmente, el Reglamento RTE-T.

2.4 En el Tratado CE (artículos 154-156) se define la política de la RTE-T como una contribución a la consecución de los objetivos del mercado interior en materia de crecimiento y creación de empleo y al desarrollo de una cohesión social, económica y geográfica en beneficio de todos sus ciudadanos y operadores económicos.

2.5 Además, se debe propiciar un desarrollo sostenible que otorgue a las exigencias vinculadas a la protección del medio ambiente un lugar central en la política. La política de la RTE-T deberá orientarse de tal modo que contribuya de manera sustancial a realizar los objetivos de «20-20-20» fijados por la UE en la lucha contra el cambio climático.

2.6 La política de la UE en materia de redes transeuropeas se configuró en los años 1990-1995 y se inició oficialmente en 1996 mediante una decisión del Parlamento Europeo y el Consejo. Desde entonces se han invertido 400 000 millones de euros en distintos proyectos de infraestructuras de transporte de interés común, si bien cabe señalar que se han acumulado considerables retrasos en la finalización de muchos proyectos. En particular, durante el primer periodo de la RTE (1996-2003) los Estados miembros llevaron a cabo la mayoría de los proyectos de transporte por carretera (con respecto al número total de proyectos prioritarios). En los casos evidentes es preciso establecer con rapidez y en mayor medida un equipamiento en infraestructuras para los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente.

2.7 El 30 % aproximadamente de los 400 000 millones de euros invertidos procede de fuentes comunitarias, como el presupuesto RTE-T, el Fondo de Cohesión, el BERD y el BEI. El remanente estimado de las partidas de inversión asciende a 500 000 millones de euros. Está previsto asignar el 80 % del total de los fondos destinados a los proyectos prioritarios de la RTE-T al sector ferroviario.

2.8 La experiencia demuestra que los ciudadanos europeos no perciben fácilmente los resultados de la política de la RTE-T y su valor añadido. La Comisión intenta remediar esta situación adoptando un nuevo enfoque en el Libro Verde objeto de examen y sitúa los objetivos vinculados al cambio climático en un lugar central de la futura política en materia de RTE-T.

2.9 La propia Comisión considera que se impone una revisión a fondo de la política de la RTE-T. Sería preciso sentar una base sólida, mediante un proceso que integre los objetivos económicos y medioambientales y se oriente claramente hacia las exigencias de un transporte de pasajeros y mercancías eficiente, basado en la comodidad y en el uso de técnicas innovadoras, para contribuir con eficacia a los objetivos de la UE en la lucha contra el cambio climático.

2.10 Habida cuenta de la envergadura de la revisión en términos políticos, socioeconómicos, medioambientales, institucionales, geográficos y técnicos, la Comisión ha optado por la publicación de un Libro Verde en el cual expone su punto de vista y ofrece a las partes interesadas la posibilidad, mediante la ronda de consultas, de participar activamente en la reflexión y hacer sugerencias acerca de una nueva política de RTE-T.

2.11 Con respecto al Libro Verde sobre la futura política de RTE-T, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 22 de abril de 2009, señala que apoya el vago concepto de «pilar conceptual» de la RTE-T, si bien ve más utilidad en los proyectos concretos y considera que en la lista de los proyectos prioritarios los modos de transporte respetuosos con el medio ambiente deben recibir una consideración proporcionalmente más amplia.

2.12 En su reunión de los días 11 y 12 de junio de 2009, el Consejo de Ministros de la UE se pronunció a favor de que todos los actuales proyectos RTE-T prioritarios formen parte integrante de una red prioritaria coherente, que incluya tanto infraestructuras ya realizadas como infraestructuras en curso de realización y proyectos de interés común. Estos proyectos deben ser de carácter multimodal, y debe prestarse atención a los nodos y conexiones intermodales.

2.13 El Consejo considera también que la política de la RTE-T debería aportar una contribución importante a la consecución de los objetivos medioambientales y de lucha contra el cambio climático. La integración y cooperación óptimas del conjunto de los modos de transporte, tanto en el sentido físico como en el de los sistemas de transporte inteligentes, deberían garantizar la eficacia de servicios de transporte cómodos y constituir así una base sólida para la reducción de las emisiones de CO₂ y otras emisiones en el sector de los transportes.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité considera que la Comisión, tras señalar que la aplicación de la decisión tomada en 1996 por el Parlamento Europeo y el Consejo para la creación de una red transeuropea de infraestructuras de interés comunitario no se ha desarrollado de acuerdo con lo previsto (hecho que también se menciona en la Comunicación de la Comisión «Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado», COM(2007) 135 final), ha adoptado las medidas necesarias para sentar las bases de una revisión fundamental de la política de la RTE-T mediante una consulta pública sobre el Libro Verde.

3.2 El CESE considera también que es necesario efectuar una revisión a fondo de las orientaciones relativas a la RTE-T, en vista de la ampliación de la Unión Europea con un gran número de Estados miembros desde 1996. Esta evolución hace necesaria una reorientación de la red comunitaria de infraestructuras de transporte.

3.3 La evaluación política de las orientaciones relativas a la RTE-T efectuada por la Comisión señala que la planificación inicial de la red, cuyo objetivo era interconectar extensas partes de las redes nacionales de los distintos modos de transporte y conectarlas en las fronteras nacionales, ha perdido fuerza por la ampliación de la UE.

3.4 Dado que la aplicación de una nueva RTE-T requiere cuantiosas inversiones, el Comité considera necesario tener en cuenta el mayor número posible de factores y elementos pertinentes, con el fin de efectuar elecciones acertadas y responsables. Como punto de partida, el Comité recomienda que sean los medios financieros los que reflejen los objetivos, y no al contrario.

3.5 La base de la futura política de la RTE-T tiene su fundamento en el Tratado CE. Los artículos 154 a 156 recogen los elementos que es necesario tener en cuenta. En el pasado no se concedió suficiente atención al desarrollo sostenible y, por extensión, a los objetivos de lucha contra el cambio climático, pero el Comité comparte la opinión de la Comisión de que constituyen un elemento clave de la política de transportes en general y, en consecuencia, también de la política de la RTE-T. El CESE, por otra parte, ya llamó la atención sobre este punto en su dictamen de 13 de marzo de 2008 (TEN/298 – CESE 488/2008), en el que destacaba también la necesidad de adoptar un enfoque integrado.

3.6 Con el fin de aplicar las disposiciones del Tratado, se han adoptado las denominadas «orientaciones relativas a la RTE-T», que establecen las condiciones para seleccionar los proyectos de interés comunitario que recibirán el apoyo de los Estados miembros. El objetivo último de estas orientaciones es crear una red multimodal que permita hacer posible, de manera innovadora, un tráfico seguro y eficiente.

3.7 El Comité comparte el enfoque de la Comisión de buscar soluciones comodales para el transporte de mercancías con el fin de hacer frente a los problemas que plantean el aumento de las emisiones de CO₂ y las deficiencias infraestructurales y organizativas. Por ejemplo, al igual que la Comisión, el Comité considera que el desarrollo de las autopistas del mar reviste una importancia crucial para el desarrollo futuro de la RTE-T.

3.8 La Comisión opina que una política de la RTE-T revisada debería basarse en los resultados obtenidos hasta ahora y velar por la continuidad del enfoque adoptado con anterioridad. El Comité se pregunta si este enfoque es conciliable con una revisión en profundidad de la política de la RTE-T. En efecto, una evaluación basada en criterios objetivos de la lista de los pro-

yectos actualmente prioritarios –recogida en el Anexo 3 de las orientaciones RTE– debería, en opinión del CESE, llevar a revisar el contenido de este Anexo, lo que, lógicamente, podría también traducirse en la desaparición de algunos proyectos.

3.9 En lo que respecta a la elaboración de la nueva política de la RTE-T, el Comité está de acuerdo con la Comisión en la necesidad de que dicha política se fundamente en un objetivo doble que integre economía y medio ambiente. En opinión del CESE, un enfoque integrado permitirá lograr sinergias, sobre todo en los proyectos que guardan relación con la ampliación de la Unión. Por esta razón, en la elección de una red es importante tener en cuenta también las consecuencias medioambientales y, en particular, las repercusiones sobre el clima. Así pues, a la hora de promover un sistema de transporte sostenible y eficiente basado en el principio de comodidad, se impone buscar un equilibrio entre intereses económicos y respeto del medio ambiente.

3.10 A modo de ejemplo, el Comité desea llamar la atención sobre la integración del tráfico aéreo y del transporte ferroviario en distancias de hasta 500 km, integración estimulada por el mercado. Las conexiones de líneas de alta velocidad desempeñan un papel muy importante en el transporte de pasajeros, pero el transporte de mercancías también ofrece oportunidades interesantes para la integración de los aeropuertos en la red ferroviaria europea.

3.11 El Comité opina que la nueva RTE-T debería concentrarse sobre todo en la red, en sus aspectos tanto físicos como no físicos, y para ello debería hacerse más hincapié en la dimensión de la política de vecindad, particularmente en las infraestructuras de transporte que van del oeste al este de la UE y del norte hacia el sur (la Vía Báltica y el eje Helsinki-Atenas). En opinión del CESE, el enfoque de la política de vecindad favorecerá la solidaridad entre los pueblos de la Unión.

3.12 La Comisión sugiere que todos los proyectos de interés común seleccionados podrían someterse a un análisis armonizado de costes-beneficios, basado en criterios múltiples, para determinar su valor añadido europeo. De este modo se pueden tener en cuenta todos los factores, sean o no estimables financieramente. Esto permitiría asignar las subvenciones con cargo al presupuesto comunitario de manera equitativa y objetiva, y limitarlas a los proyectos que presentan un valor añadido comunitario efectivo. El CESE opina que es necesario recurrir a todos los métodos que permitan utilizar con mayor eficiencia y eficacia los fondos comunitarios.

3.13 Tal armonización de los métodos de trabajo sería especialmente útil en el tratamiento de los puntos de congestión infraestructurales transfronterizos, donde el problema que a menudo se plantea es el de la distribución de los costes. Esta armonización podrá conducir a una racionalización del programa RTE-T y permitirá concentrarse aún más en la combinación de las dimensiones económica y medioambiental.

3.14 En el Libro Verde, la Comisión invita a pronunciarse en favor de una de las opciones siguientes para una futura RTE-T:

- mantener la actual estructura de dos niveles, con una red global y proyectos prioritarios (no relacionados);
- un solo nivel constituido por proyectos prioritarios, posiblemente conectados dentro de una red prioritaria;
- una estructura de dos niveles, con una red global y una red básica que comprenda una red prioritaria, definida geográficamente, y un pilar conceptual con el fin de integrar los diferentes aspectos de la política de transporte y de la infraestructura de transporte.

3.15 El Comité es partidario de esta última opción. Considera que los medios financieros de la Unión Europea deben utilizarse más eficazmente de lo que se ha hecho hasta ahora y que la concentración de los recursos en una red básica ofrece las mejores posibilidades para lograrlo. La red global, en la que a lo largo de los años la aplicación de parte de la legislación comunitaria en materia de transportes ha estado vinculada al ámbito de acción de la red RTE-T actual, no puede, precisamente debido a este vínculo, dejarse de lado y deberá seguir existiendo. Por tanto, los proyectos en cuestión ya no podrían optar a subvenciones procedentes del presupuesto RTE-T, sino que se financiarían con cargo a los fondos regionales y de cohesión.

3.16 A fin de utilizar los recursos financieros de la UE con mayor eficiencia y eficacia, el Comité considera que debería crearse una instancia que se encargue de coordinar la asignación de los recursos.

3.17 En opinión del Comité, la red prioritaria definida geográficamente debería estar constituida por ejes verdaderamente multimodales, que conecten los centros económicos y de población más importantes entre sí y con los principales nodos de transporte, como los puertos marítimos y de navegación interior y los aeropuertos. Esta red debería satisfacer las exigencias derivadas de la protección del medio ambiente y el fomento de un desarrollo social y sostenible.

4. Observaciones particulares

4.1 La Comisión considera que el desarrollo sostenible y, sobre todo, los ambiciosos objetivos de lucha contra el cambio climático que la UE estableció en diciembre de 2008 requieren una adaptación del enfoque de las redes transeuropeas. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que las consideraciones climáticas en sí mismas constituyen ya una razón suficiente para proceder a esta revisión, pero señala que la no finalización de los proyectos planificados y la ampliación de la Unión hacen también ineludible dicha revisión.

4.2 El CESE está de acuerdo en principio con la argumentación de la Comisión de que todos los proyectos de interés común deben someterse a un análisis de costes-beneficios, aunque debe ofrecerse también la posibilidad de recurrir a otros métodos que tengan el mismo efecto. El Comité, no obstante, llama la atención sobre la necesidad de definir y evaluar los efectos externos de una manera más uniforme.

4.3 El Comité está de acuerdo con la Comisión en que, en una revisión de la RTE-T, la red de grandes proyectos de infraestructuras conectados entre sí debe completarse con una red conceptual de este tipo de proyectos, si bien quiere hacer hincapié también en la necesidad de que la Comisión oriente una parte importante de sus esfuerzos de coordinación a llevar a cabo proyectos de este tipo.

4.4 El CESE destaca que la inversión sistemática en investigación y desarrollo tecnológico a escala europea ha creado nuevas posibilidades de realizar los objetivos de la política europea de transportes con medios en que no sólo se recurre a inversiones en infraestructuras físicas.

4.5 Así, por ejemplo, la Comisión ha expuesto distintas posibilidades y proyectos políticos en diversas comunicaciones, como las relativas al Plan de acción para la logística del transporte o el Plan de acción para un sistema de transporte inteligente (STI). En cualquier caso, al poner en práctica estas nuevas tecnologías es preciso evitar que ello repercuta negativamente en las condiciones de trabajo y la protección de datos.

4.6 Asimismo, cabe mencionar la iniciativa sobre los «coches verdes», que se inscribe en el plan europeo de recuperación económica e indica cómo mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema europeo de transporte recurriendo a tecnologías de propulsión limpias y a la logística inteligente. En lo que respecta a la innovación, cabe mencionar también el programa europeo Naiades, cuyo objetivo consiste, en sentido amplio, en estimular la navegación interior.

4.7 En el Plan de acción para la logística del transporte mencionado en el punto 4.5 se describe sumariamente el concepto de «corredores verdes». El Comité apreciaría una aclaración de este concepto, ya que en su opinión los corredores verdes implican también que para el transporte entre los distintos nodos debe haber disponibles modos de transporte alternativos, a fin de poder hacer elecciones rentables.

4.8 La instauración de la RTE-T se ha considerado hasta ahora como una obligación de los Estados miembros correspondientes. Aunque la construcción de infraestructuras como tal sea competencia nacional, el CESE exhorta a la Comisión a que elabore un marco más vinculante para la creación de la «red prioritaria» que incluya medidas de sanción adecuadas. Esto último podría aplicarse también a los sistemas interoperables de gestión del tráfico.

4.9 En opinión del Comité, en la reflexión sobre la red prioritaria deben tenerse en cuenta explícitamente las autopistas del mar y, al mismo tiempo, es preciso hacer más hincapié en la ampliación de la red logística, con el fin de que los puertos marítimos de la UE cuenten con un buen acceso y conexiones adecuadas con el interior, teniendo presente también que no puede haber distorsiones de la competencia.

4.10 El Comité, por último, manifiesta su acuerdo con varias cuestiones mencionadas por la Comisión en su Libro Verde que deberán tenerse en cuenta en la planificación futura de la RTE-T. En particular, cabe citar las necesidades divergentes del trans-

porte de pasajeros y el transporte de mercancías, la sensibilidad de los aeropuertos a los precios del combustible, la seguridad, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, el problema de los puertos marítimos y de la logística del transporte de mercancías mencionado en el punto 4.9, que se basa en el principio de que cada modo de transporte se utiliza en función de sus ventajas comparables en cadenas eficientes de transporte comodal y desempeña un papel importante para ayudar a la Comunidad a lograr sus objetivos en la lucha contra el cambio climático. El objetivo debe seguir siendo cambiar hacia la cadena de transporte que sea más respetuosa con el medio ambiente.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La UE, África y China: hacia el diálogo y la cooperación trilaterales»

COM(2008) 654 final

(2009/C 318/21)

Ponente: **Luca JAHIER**

El 17 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La UE, África y China: hacia el diálogo y la cooperación trilaterales»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2009 (ponente Luca JAHIER).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En los últimos quince años, África ha recibido una creciente atención por parte de China, que se ha consolidado como tercer socio comercial y económico del continente mediante un constante aumento del volumen de los intercambios, de las inversiones y de las asociaciones firmadas con la gran mayoría de países africanos. En cambio, si bien sigue siendo el primer socio económico de África, el avance de Europa tiende a reducirse en este mundo multipolar en el que los países emergentes pretenden establecer un nuevo equilibrio. Dado que África sigue siendo un espacio próximo que comparte solidaridad de intereses, la intervención de otras potencias obliga a Europa a redefinir su relación con África en una perspectiva de asociación con el continente.

1.2 El CESE manifiesta su satisfacción por la propuesta de la Comisión de entablar un diálogo y una cooperación trilaterales entre la Unión Europea, China y África. Se trata de una perspectiva necesaria e inevitable, si bien de resultado bastante incierto y problemático. En particular, es de apreciar el planteamiento pragmático y progresivo, así como la importancia de los cuatro sectores específicos propuestos: paz y seguridad, infraestructuras, explotación de los recursos naturales y del medio ambiente, y agricultura y seguridad alimentaria.

1.3 Ahora bien, una cooperación trilateral sólo tiene sentido si es eficaz y paritaria, y hay que tomar en seria consideración el dato de partida de que las relaciones existentes son asimétricas: China es un único y gran país que trata con cada uno de los países africanos, mientras que a la UE a menudo le cuesta hablar

con una sola voz en sus relaciones con el continente africano. Aunque la presencia china en África no carece de sombras, muchos gobiernos africanos tienden a preferir la asociación con Pekín, que parece más dispuesta a responder a sus peticiones sin imponer condiciones ni lentos trámites burocráticos.

1.4 Para desarrollar una cooperación eficaz es necesario, ante todo, verificar el interés efectivo de todas las partes por la estrategia propuesta y su compromiso concreto con el diálogo trilateral. Por tanto, la Comisión y el Consejo deben poner en marcha todas las iniciativas necesarias para obtener respuestas adecuadas a las propuestas formuladas.

Por otra parte, es necesario

— que la Unión Europea se esfuerce más por dar unidad a su acción, tanto en el ámbito económico como en el diplomático y de la cooperación al desarrollo, adoptando un enfoque geoestratégico a largo plazo más asertivo, que relance con fuerza la Estrategia de Lisboa respecto a las relaciones UE-África e incremente las dotaciones de fondos;

— que los gobiernos y la Unión Africana (UA) presten más atención a los beneficios a largo plazo que pueden obtener sus países de la asociación con Europa y China, reduciendo el espacio reservado a los intereses inmediatos de los líderes locales. Por ello, se les debe ayudar a mejorar su capacidad para definir y gestionar estrategias de desarrollo regional y continental a largo plazo;

— que se pida a China un compromiso cada vez mayor para que los frutos de la cooperación trilateral, así como de la cooperación bilateral que dicho país establece con cada uno de los países africanos, redunden en beneficio del conjunto de la sociedad y las poblaciones locales, y no sólo de sus gobiernos.

1.5 Hacer especial hincapié en el objetivo de crecimiento local sostenible significa, en particular, asegurarse de que:

- aumente la creación de valor añadido local;
- se creen nuevas infraestructuras sociales;
- se lleve a cabo una transferencia efectiva de competencias y tecnologías;
- se apoye el crecimiento de los mercados locales y regionales, las empresas locales y, más en general, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo;
- se apoyen asociaciones entre empresas europeas y locales;
- no se agrave una deuda insostenible a largo plazo y se refuercen, en general, las instituciones locales y regionales.

1.6 Además, un diálogo y una cooperación paritarios deben garantizar a todas las partes libertad para incluir también en el orden del día los puntos más controvertidos o aquellos sobre los que existan valoraciones y preocupaciones divergentes. Sobre la base de los elementos ya recogidos en la decisión del Consejo de la Unión Europea, la introducción en el proceso propuesto de asuntos clave como la gobernanza democrática, los derechos humanos y el papel de la sociedad civil, que actualmente no figuran en la Comunicación, sería más coherente tanto con la Estrategia de Lisboa de 2007 como con el Acuerdo de Cotonú de 2000, que regula las relaciones entre la UE y los países ACP.

1.7 El CESE considera necesario, en particular, resaltar la importancia crucial que reviste la participación en el diálogo trilateral de todos los agentes no estatales, como el sector privado, las organizaciones sindicales, los agricultores, las organizaciones de mujeres y consumidores, etc. El papel de estos agentes ha aumentado mucho en los últimos años, entre otras cosas como consecuencia del éxito de los Acuerdos de Lomé y Cotonú. Por tanto, este círculo virtuoso de participación de los distintos medios económicos y sociales en las relaciones UE-África no debe penalizarse ni ponerse en peligro, sino más

bien revalorizarse de forma adecuada. En consecuencia, el CESE pide a la Comisión que integre este punto decisivo en su propuesta.

1.8 Dada la vocación multilateral de Europa y el creciente interés de los Estados Unidos por África, la cooperación trilateral entre la UE, China y África podría ampliarse también a los Estados Unidos, con vistas a una asociación más completa, eficaz y paritaria, que opere, sin duda, en los sectores indicados, pero reservándose la posibilidad de ampliar la colaboración a otros ámbitos.

2. Introducción

2.1 África está registrando una transformación muy rápida. Aunque todavía representa sólo el 2 % del PIB mundial y menos del 1 % de la producción industrial mundial, el continente africano está entrando en los flujos de la globalización tras decenios de marginación geopolítica y económica. La Unión Europea sigue siendo su primer socio económico, pero África cada vez se ve más cortejada por los «financiadores emergentes»: ante todo China, pero también la India, Japón, Corea del Sur, los grandes países de América Latina y los países del Golfo. En los últimos años, también los Estados Unidos han empezado a prestar atención al continente africano, interesados sobre todo por hacerse con abastecimientos energéticos seguros y hacer frente a la amenaza del terrorismo. A pesar de que el 40 % de la población sigue viviendo por debajo del umbral de la pobreza, África cada vez se percibe menos como un «continente desesperado» y cada vez más como una «nueva frontera» que brinda oportunidades de desarrollo y negocio.

2.2 En el propio continente africano se han registrado importantes novedades de carácter político en el último decenio: el nacimiento de la Unión Africana, con el lanzamiento de su plan estratégico 2004-2009 y la puesta a punto de nuevas capacidades de intervención para la solución de conflictos; el papel más amplio asumido por las comunidades económicas regionales; y los programas para el desarrollo económico (Nueva Asociación para el Desarrollo de África – NEPAD) y para la gobernanza democrática (*African Peer Review Mechanism* – APRM, el mecanismo africano de evaluación *inter pares*).

2.3 Como ha resaltado en varias ocasiones el Comisario Louis Michel ⁽¹⁾, todos estos cambios han hecho que la renovada atención internacional hacia África se haya articulado en torno a tres ejes principales: los intereses económicos, los relativos a la seguridad y los nuevos intereses de poder y geoestratégicos.

2.4 Desde el punto de vista económico, junto a la competencia por el acceso y el control de los recursos naturales del continente africano, empezando por los recursos energéticos, la atención se ha centrado también en el todavía enorme potencial del mercado interior africano, que en los últimos años ha registrado un crecimiento medio del 6 %, una baja inflación y un proceso virtuoso de importante reducción de la deuda pública.

⁽¹⁾ Véase, en particular, Louis MICHEL, *Afrique-Europe: l'indispensable alliance*, Pro-manuscripto, CE, diciembre de 2007.

2.5 En estos dos ámbitos, China ha demostrado una gran determinación y capacidad de inversión estructural a largo plazo ⁽¹⁾, modificando su relación histórica con los países africanos, que se iniciara en los años cincuenta. Desde mediados de los años noventa, aunque ha seguido haciendo hincapié en la cooperación Sur-Sur entre países en desarrollo, China ha dedicado más atención a las oportunidades económicas que ofrece África y ha entablado relaciones amistosas con la práctica totalidad de los países africanos. La dimensión continental del nuevo enfoque chino se vio confirmada por la creación, por parte de Pekín, del Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC) ⁽²⁾, cuyas cumbres trienales (Pekín 2000, Addis Abeba 2003, Pekín 2006 y la prevista para diciembre de 2009 en Sharm el-Sheikh, Egipto) han marcado el ritmo y la continua evolución de las relaciones entre China y los países africanos. La renovada estrategia china para el continente africano se hizo oficial con la publicación, en enero de 2006, del «Libro Blanco» sobre la política de China en África ⁽³⁾.

2.6 El notable cambio de contexto respecto de los decenios anteriores impulsó también a la Unión Europea a revisar su propia política respecto a África. Este proceso condujo a la adopción, en diciembre de 2007 en Lisboa, de una nueva estrategia común África-UE, sobre la cual se expresó nuestro Comité en un detallado y articulado dictamen ⁽⁴⁾.

2.7 Mientras China y Europa redescubren su interés por África y la disponibilidad para efectuar inversiones en ese continente, el modo en que estos importantes agentes definan en el futuro su línea de acción recíproca plantea interrogantes y expectativas, tanto por las evidentes perspectivas de competencia como por los posibles espacios de cooperación. En efecto, hay que tener en cuenta que, si en términos absolutos, la UE y China ocupan respectivamente el primer y el tercer puesto entre los socios comerciales y los inversores extranjeros en África, en el último decenio la importancia relativa de las relaciones comerciales Europa-África ha descendido, mientras que ha aumentado radicalmente el peso relativo de las relaciones China-África ⁽⁵⁾.

2.8 Haciéndose eco del creciente debate público sobre la importancia de China en África y respondiendo también a la

adopción, en abril de 2008, de una resolución al respecto por parte del PE ⁽⁶⁾, la Comisión Europea inició en el último bienio una reflexión articulada, acompañada de significativas iniciativas de consulta ampliada ⁽⁷⁾, para comprender las repercusiones de los procesos en curso e identificar las posibles líneas de un diálogo trilateral entre la UE, China y África.

3. Contenido esencial de la Comunicación

3.1 La Comunicación propone buscar las modalidades más adecuadas para facilitar un proceso de diálogo y cooperación paritaria entre África, China y la UE. El objetivo principal de la Comisión es, pues, promover la comprensión recíproca y hacer posible la adopción de acciones comunes y coordinadas en sectores estratégicos, conforme a prioridades definidas, ante todo, por las instituciones africanas.

3.2 La Comunicación se basa en un planteamiento pragmático y progresivo, que se centra principalmente en una perspectiva de coordinación concreta en sectores considerados cruciales para fomentar la estabilidad y el desarrollo de África. Son los siguientes:

- **Paz y seguridad en África**, con la finalidad esencial de desarrollar una colaboración más intensa con la Unión Africana y China en el marco de las Naciones Unidas, a fin de imprimir un mayor impulso al desarrollo de la Arquitectura de Paz y Seguridad en África y reforzar las capacidades de gestión de las operaciones de paz por parte de la UA.
- **Apoyo a las infraestructuras africanas**, que constituyen la espina dorsal del desarrollo, el comercio y la inversión, para una mayor interconexión e integración regional, en particular en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía.
- **Gestión sostenible del medio ambiente y los recursos naturales**, que, mediante una mayor conexión con iniciativas como EITI (Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas), FLEGT (Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales) y el Proceso de Kimberley para la transparencia en la industria diamantífera, permite procesos más transparentes y estimula mayores transferencias tecnológicas y financiaciones para afrontar el cambio climático y favorecer el desarrollo de energías renovables.

⁽¹⁾ No se trata sólo de recursos naturales, infraestructuras y comercio. El primer banco chino, el *Industrial Land Commercial Bank of China*, ha comprado el 20 % del mayor banco sudafricano y de toda África, el *Standard Bank*, desembolsando 5 600 millones de dólares. Se trata de la inversión más importante jamás realizada en África por un grupo extranjero.

⁽²⁾ Véase la página oficial del FOCAC, www.focac.org/eng/

⁽³⁾ «China's African policy», 12 de enero de 2006, <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

⁽⁴⁾ DO C 77 del 31.3.2009, pp. 148–156, *La estrategia UE-África*, ponente: Sr. DANTIN.

⁽⁵⁾ Según datos del FMI, el volumen comercial UE-Africa, que en 1995 representaba el 45 % del total de los intercambios comerciales africanos, ha descendido a poco más del 30 %, mientras que China ha pasado de los irrisorios porcentajes de 1995 al 27 % actual. En 2008, el comercio China-África alcanzó una cuota de 106 800 millones de dólares, superando así, con dos años de adelanto y con un aumento del 45 % respecto del año anterior, el objetivo de 100 000 millones para 2010 anunciado en la Cumbre de Pekín de 2006. Véase también *Commission staff working paper, Annexes to the Communication of the Commission*, SEC(2008) 2641 final.

⁽⁶⁾ La política de China y sus efectos en África, Resolución del Parlamento Europeo: A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173, Resolución del PE de marzo de 2008, ponente: Ana Maria GOMES.

⁽⁷⁾ Fue especialmente importante la conferencia organizada por la CE el 28 de junio de 2007 con más de 180 responsables de la elaboración de políticas, expertos y diplomáticos africanos, chinos y europeos, y titulada *Partners in competition? The EU, Africa and China*.

— **Agricultura y seguridad alimentaria**, con la intención de potenciar la productividad y los niveles de producción de la agricultura africana, sobre todo a través de la investigación y la innovación agrícolas, los controles veterinarios y la seguridad alimentaria, inscribiéndose en el marco del CAADP (Programa general para el desarrollo de la agricultura en África).

3.3 La Comisión se propone que el diálogo y las consultas se desarrollen a todos los niveles (nacional, regional y continental, así como en la relación bilateral UE-China), para difundir entre los responsables políticos de la toma de decisiones de las tres partes una mayor comprensión recíproca de sus respectivas políticas y planteamientos, permitiendo así el desarrollo de posibilidades concretas de cooperación. Al mismo tiempo, el proceso servirá también para potenciar la eficacia de las ayudas, en la línea de la Declaración de París de marzo de 2005 y de las conclusiones del Foro de Accra de septiembre de 2008.

3.4 El Consejo de la Unión Europea ha aceptado y aprobado las principales recomendaciones recogidas en la Comunicación por considerar que este diálogo trilateral puede contribuir a respaldar los esfuerzos desplegados por África y la comunidad internacional en favor de la democratización, la integración política y económica, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos ⁽¹⁾ y ha recomendado un examen más detenido de las propuestas de medidas concretas.

3.5 No obstante, el CESE observa con preocupación y contrariedad que tanto China como la UA no han asumido hasta ahora ninguna posición oficial sobre el diálogo trilateral propuesto por la UE. En la última Cumbre UE-China, la cooperación con África no se incluyó en el orden del día, como, sin embargo, proponía la Comunicación sometida a examen ⁽²⁾. Por el momento, no existen, pues, pruebas tangibles de la voluntad de China y de la UA de acoger la propuesta de la UE.

4. Elementos positivos

4.1 La Comunicación contiene varios elementos apreciables y positivos, como:

- el enfoque basado en el diálogo e inspirado en una lógica de intercambio que se inscribe en la necesaria política de búsqueda de coordinación entre donantes y principales partes interesadas,
- el pragmatismo demostrado en la identificación de cuatro sectores ciertamente estratégicos y con grandes posibilidades operativas,

— el enfoque progresivo propuesto para la construcción de esta cooperación trilateral, que trata de aprovechar todas las estructuras ya existentes en vez de poner en pie una enésima y costosa estructura multilateral.

4.2 Por lo que respecta, en particular, al segundo punto, es indudable que los cuatro sectores identificados son cruciales para el desarrollo del continente africano, como también, aunque con modalidades diferentes, para los sistemas de relaciones bilaterales China-África y Europa-África.

4.3 La reactivación de algunos conflictos y la fragilidad de los procesos de paz en curso, unidos al riesgo de desarrollo de nuevas formas de integrismo o de zonas que puedan ocultar bases terroristas, hacen extremadamente importante la cooperación en el ámbito del mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad. Hay que prestar especial atención al apoyo a la Arquitectura de Paz y Seguridad en África y a las operaciones de la UE de mantenimiento de la paz, en la forma de desarrollo de las capacidades, formación, apoyo logístico o económico.

4.4 Sin embargo, la cooperación en materia de mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad debería prever también un diálogo específico sobre las normas que rigen el suministro y el comercio de armas, en especial a gobiernos o grupos armados no estatales implicados en los conflictos en curso o que cometan graves violaciones de los derechos humanos ⁽³⁾, inscribiendo así en la relación trilateral China-Europa-África un tema sobre el que se ha iniciado ya el debate en las Naciones Unidas.

4.5 La nueva importancia concedida a las inversiones en infraestructuras, durante largo tiempo olvidadas por parte de la cooperación europea y, en cambio, eje principal del enfoque chino en África, es estratégicamente importante por dos series de razones. Ante todo, son necesarias infraestructuras adecuadas para garantizar tanto el acceso y el transporte de materias primas y productos comercializados en los mercados africanos, como aquellas formas de concreta y efectiva integración regional fundamentales para el desarrollo social y económico de África. La mejora o la creación *ex novo* de infraestructuras constituye asimismo una clara prioridad para muchos gobiernos africanos y no puede seguir dependiendo sólo de las capacidades locales de financiación y de la viabilidad financiera ⁽⁴⁾.

4.6 La importancia de la sostenibilidad medioambiental y de la gestión de los recursos naturales es evidente por sí misma, no sólo por lo que respecta al panorama internacional del cambio climático, sino también por todos los aspectos relacionados con las condiciones de explotación, transporte y empleo de los recursos naturales del continente africano, en particular los mineros y energéticos.

⁽¹⁾ Véanse las conclusiones de la 2902ª sesión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 10 de noviembre de 2008.

⁽²⁾ 11ª Cumbre UE-China, Praga, 20 de mayo de 2009, Comunicado final conjunto.

⁽³⁾ Véase el ya citado informe y Resolución del PE, 2008, A6-0080/2008/P6_TA-PROV(2008)0173, Resolución del PE de marzo de 2008, ponente: Ana Maria GOMES.

⁽⁴⁾ Véanse los debates y deliberaciones de la XII Cumbre de la UA, mantenidos entre el 26 de enero y el 3 de febrero de 2009 en Addis Abeba, cuyo tema central era justamente *El desarrollo de las infraestructuras en África* www.africa-union.org

4.7 En los últimos años, el debate se ha centrado, sobre todo, en las condiciones ambientales y laborales en los astilleros gestionados o vinculados a empresas chinas que operan en África, tal como se documenta ampliamente en un estudio de la *African Labour Research Network* ⁽¹⁾. Pero no hay que olvidar que el mismo discurso puede aplicarse a muchas empresas europeas o transnacionales. Por tanto, el problema del respeto de las normas internacionales, como también el de la transparencia ⁽²⁾ en la celebración y ejecución de los contratos firmados con los gobiernos africanos, afecta a China, Europa y África en igual medida y, por tanto, debería ser parte integrante del diálogo trilateral sobre la gestión sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, y del correspondiente apoyo a las infraestructuras africanas.

4.8 El reconocimiento de la importancia central de la agricultura y la seguridad alimentaria vuelve a ser, por fin, una prioridad para los mayores donantes y en la estrategia común para el continente africano. Sin embargo, es necesario que esta atención se traduzca con urgencia en medidas concretas, que se inscriban en una perspectiva a largo plazo y afecten al desarrollo rural en su conjunto, garantizando el pleno protagonismo de las poblaciones rurales, la participación de las organizaciones campesinas y la salvaguardia para estas últimas del acceso a los recursos naturales y su gestión a largo plazo.

4.9 En esta perspectiva, es útil tener en cuenta la reciente alarma lanzada por la «Cumbre de organizaciones campesinas de las cinco regiones africanas», organizada en Roma por Coldiretti, sobre el gran aumento de las compras de tierra agrícola, en África y otros países en desarrollo, por países como Corea del Sur, China, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí y Japón, efectuadas para garantizarse el abastecimiento alimentario y los recursos para la producción de biocarburantes ⁽³⁾.

4.10 La cooperación en materia de seguridad alimentaria podría servir también para entablar un diálogo sobre otros temas importantes, como el respeto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la defensa de los grupos más vulnerables y la protección de la salud. En este último ámbito, habría que prestar especial atención a la identificación de estrategias comunes para la lucha contra las tres grandes pandemias ⁽⁴⁾ —malaria,

VIH/SIDA y tuberculosis—, que ya son objeto de cooperación internacional en acuerdos multilaterales.

4.11 Por lo que respecta al papel de las instituciones africanas en el proceso de diálogo trilateral, es muy de apreciar el lugar central reservado a la Unión Africana, junto a las organizaciones económicas regionales y a los diferentes Estados. La apertura a la participación de la troika UA en el diálogo anual UE-China es igualmente importante, como lo es la idea de confiar a la comisión de la UA de Addis Abeba un papel de mediador en las consultas triangulares periódicas. Estas indicaciones casan bien con la necesidad, ya subrayada por el CESE en su Dictamen sobre la estrategia UE-África ⁽⁵⁾, de garantizar una asunción de responsabilidad concreta por parte de las instituciones africanas, a fin de reforzar su soberanía y legitimidad y hacer posibles cooperaciones realmente equilibradas. Sin embargo, es necesario verificar que dichas prioridades sean compartidas y asumidas por la UA y se traduzcan cuanto antes en planes de acción concretos.

4.12 La búsqueda de un diálogo trilateral entre la UE, China y África es más importante aún si se tiene en cuenta la fascinación que ejerce Pekín en el continente africano. A ojos de muchos gobiernos africanos, China se presenta como un ejemplo a seguir, ya que ha sabido salir de la pobreza, vencer las enfermedades y convertirse en un actor destacado en la escena internacional en el curso de una sola generación. La batalla china contra la pobreza se desarrolló, sobre todo, en las zonas rurales, apostando por el desarrollo y el aumento de la productividad agrícola, una estrategia que podría servir también a los intereses de los países africanos ⁽⁶⁾. El atractivo chino se ha visto incrementado también por el hecho de que China carece de una herencia colonial, sigue definiéndose como un país en desarrollo y rechaza las lógicas de una relación donante-beneficiario, históricamente más propias del área de la OCDE. Estas características, unidas a la amplia disponibilidad de fondos para invertir o prestar a los socios gubernamentales africanos, otorgan a Pekín una clara baza en sus relaciones con África.

5. Elementos de crítica

5.1 Sin embargo, la relación China-África presenta también algunos puntos críticos que generan preocupación en los observadores externos y sobre los que se deberían encontrar espacios de diálogo en el marco del proceso de cooperación trilateral propuesto por la Comisión.

⁽¹⁾ A. Yaw Baah - H. Jaunch, *Chinese investment in Africa, a labour perspective*, ALRN, mayo de 2009, http://www.fnv.nl/binary/report2009_chinese_investments_in_africa_tcm7-23663.pdf

⁽²⁾ Véase Tax Justice Network, *Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development*, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽³⁾ Las organizaciones hablan de compras de extensiones de 7,6 millones de hectáreas sólo en 2008 y de acuerdos en materia agrícola firmados por China con diversos países africanos, http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm Véase también L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, *Land grab or development opportunity? – Agricultural investment and international land deals in Africa*, FAO-IFAD-IIED, mayo de 2009.

⁽⁴⁾ DO C 195 del 18.8.2006, pp. 104–109, *Dare priorità all'Africa: il punto di vista della società civile europea*, ponente: Sr. BEDOSSA.

⁽⁵⁾ DO C 77 del 31.3.2009, pp. 148–156, ya citado.

⁽⁶⁾ Con sólo el 7 % de las tierras cultivables, China alimenta al 22 % de la población mundial, ha ganado en gran parte la batalla contra la pobreza extrema, el analfabetismo, las enfermedades y las epidemias más devastadoras y ha reducido la mortalidad infantil. Según Martin Ravallion (*Are there lessons for Africa from China's success against poverty?* - The World Bank, Policy Research working paper - n°4463, enero de 2008), África podría aprender importantes lecciones de un análisis atento de las claves del desarrollo chino. Véase el anexo 2. Véanse también R. SANDREY, H. EDINGER, *The relevance of Chinese agricultural technologies for African smallholder farmers: agricultural technology research in China*, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, April 2009, <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>

5.2 La creciente presencia china en África no carece de zonas sombrías, empezando por la reconquista de un lugar central por los gobiernos locales y las élites urbanas, con la consiguiente y preocupante marginación del sector privado africano, la puesta en peligro de las modestas conquistas sociales obtenidas por los sindicatos africanos y unas condiciones de trabajo muy perjudiciales para los trabajadores locales. Una verdadera relación de cooperación entre iguales debería prever la posibilidad de que cada una de las tres partes (UE, China y África) pudiera incluir en el orden del día también los puntos más controvertidos o sobre los cuales existan valoraciones y preocupaciones divergentes.

5.3 Comparando los cuatro sectores de cooperación propuestos por la Comisión con los ocho puntos identificados como prioritarios en el Plan de Acción de la Estrategia Europa-África inaugurada en Lisboa ⁽¹⁾, se observa la ausencia en la Comunicación de temas importantes, como la gobernanza democrática, los derechos humanos y el trabajo digno. Para la UE, introducir en el diálogo trilateral estas cuestiones, como también el papel de la sociedad civil, sería más coherente tanto con la Estrategia de Lisboa como con el Acuerdo de Cotonú de 2000 ⁽²⁾, que regula las relaciones entre la UE y los países ACP.

5.4 Las estrategias de intervención en África de la UE y de China son diferentes. Mientras la UE aporta la mayoría de su ayuda en forma de donaciones, si bien supeditándolas a condiciones políticas cada vez más estrictas (respeto de las normas democráticas, de los derechos humanos, de las convenciones de la OIT, lucha contra la corrupción y desarrollo de prácticas de buen gobierno, además de la participación de la sociedad civil) y con el objetivo de reducir la pobreza, China suele conceder préstamos en condiciones preferenciales, en gran parte destinados a la construcción de infraestructuras y garantizados por contratos a largo plazo para la explotación de los recursos naturales. Además, los préstamos chinos suelen estar vinculados al empleo de empresas, bienes y, a veces, también mano de obra chinos, con arreglo a formas de «ayuda vinculada» ahora ampliamente abandonadas por los países de la OCDE. Por último, las mismas normas de la zona OCDE en materia de licitaciones favorecen en muchos casos a las empresas de países emergentes, empezando por China.

5.5 El enfoque chino resulta, en general, más apetecible para las clases dirigentes africanas, por carecer de condiciones y no verse entorpecido por la sobrecarga burocrática de Europa. Sin embargo, presenta dos riesgos: generar una forma de nuevo endeudamiento masivo, cuyos efectos a largo plazo podrían ser insostenibles, e incrementar la dependencia de las economías de los diferentes países de las «monoproducciones» y sus exportaciones, que, a su vez, dependen de las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales.

⁽¹⁾ Paz y seguridad; gobernanza democrática y derechos humanos; comercio, integración regional e infraestructuras; cooperación para los Objetivos de Desarrollo del Milenio; energía; cambio climático; migración, movilidad y trabajo; ciencia, sociedad de la información y espacio.

⁽²⁾ Véase el artículo 9, apartado 1.

5.6 Por su parte, Europa, si bien sigue siendo el primer socio económico y comercial de África, tiene dificultades para hablar con una sola voz y crear y mantener una auténtica coherencia de conjunto entre sus políticas, ya sean de desarrollo, comerciales o de asuntos exteriores y seguridad. También sobre el terreno la coordinación de las acciones de los distintos Estados miembros sigue adoleciendo de muchas limitaciones, lo que genera una pérdida de repercusión y eficacia.

6. Algunas dificultades más

6.1 Junto a las ya citadas condiciones que la UE impone en sus relaciones con África, hay otros elementos que marcan la diferencia de enfoque entre Europa y China y no dejan de ser resaltados por algunos gobiernos africanos:

— diversos problemas surgidos en las relaciones entre la UE y los países africanos con ocasión de las negociaciones para la celebración de los acuerdos de asociación económica (AAE), que contrastan con una progresiva y bien publicitada apertura del mercado chino a la entrada de mercancías africanas sin aranceles (en 2010 su número debería elevarse a 440, frente a las 190 de 2006);

— el importante y visible empeño en la construcción de infraestructuras, escuelas, hospitales y edificios públicos, por parte del Gobierno chino, frente a las obras, a menudo sólo parcialmente ejecutadas, de pasadas intervenciones europeas;

— una respuesta bastante más concreta por parte de China en el ámbito de la enseñanza y la formación profesional en los sectores agrícola, médico, científico y cultural, con una amplia oferta de acceso de estudiantes africanos a las universidades y centros de formación chinos;

— la gran disponibilidad de productos manufacturados de origen chino —en algunos casos con escaso respeto de las normas internacionales de seguridad de los productos, con serias consecuencias para la salud pública y el medio ambiente— que invaden progresivamente los mercados y las casas de todo el continente, con efectos a menudo devastadores en algunos sectores productivos concretos, empezando por el textil ⁽³⁾.

6.2 La actual crisis económica y financiera internacional incita a abrir una reflexión sobre sus posibles efectos en África ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Sobre este punto, véase el interesante informe del Banco Mundial de 2007, *Africa's Silk Road*.

⁽⁴⁾ Véase a este respecto la Comunicación «Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis», COM(2009) 160 final y el Dictamen del CESE en curso.

Los efectos de la recesión mundial, la reducción de las exportaciones, el cierre proteccionista de muchos mercados y la caída de los precios de muchas materias primas crean un escenario preocupante, que puede poner seriamente en crisis las metas alcanzadas durante el pasado decenio, como la reducción de la deuda y del déficit público, el aumento y la competencia sobre las inversiones en infraestructuras o el saneamiento de los sistemas fiscales, así como los esfuerzos por diversificar las estructuras nacionales de producción.

6.3 Ante la crisis, China ha confirmado e incluso aumentado sus compromisos recientemente, tanto en el ámbito de las ayudas y los préstamos como en el de las inversiones ⁽¹⁾. La UE intenta mantener los compromisos contraídos, pero en 2009 algunos Estados miembros han reducido ya drásticamente los recursos y compromisos bilaterales, con previsiones similares, cuando no peores, para 2010. Como se ha dicho en todas las cumbres recientes, son necesarios, en cambio, nuevos recursos.

6.4 En las relaciones entre Europa y África y entre China y África adquieren cada vez más importancia una serie de dinámicas migratorias que, sobre todo por lo que respecta a la llegada de ciudadanos chinos a los países africanos, todavía están poco estudiadas. Iniciar una reflexión sobre las modalidades y la magnitud de estos flujos y sus posibles interconexiones podría ayudar a comprender la repercusión que pueden tener para el desarrollo africano.

6.5 El CESE considera fundamental, por último, la compleja cuestión de la participación de la sociedad civil, un tema que no sólo es crucial para la parte europea ⁽²⁾, sino que se ha convertido ya en un elemento significativo y en parte integrante de todas las relaciones de cooperación con África, en especial a raíz del Acuerdo de Cotonú. Esta perspectiva no parece relevante de momento en las relaciones entre China y África, ni en las relaciones entre Pekín y cada uno de los países.

Los cuatro sectores indicados por la Comisión se prestan a una amplia y estructurada participación de todos los agentes no estatales, en especial los empresarios, los sindicatos y las organizaciones de agricultores, mujeres y consumidores. Su papel en las sociedades africanas, así como en las dinámicas económicas y en las relaciones políticas, que se ha visto reconocido y desarrollado debido justamente a los éxitos del proceso iniciado con los Acuerdos de Lomé y Cotonú, puede perder importancia y resultar de nuevo marginado si los diálogos bilaterales o trilaterales se mantienen sólo a escala intergubernamental; sin embargo, se trata de un papel que debería considerarse una riqueza decisiva, que hay que revalorizar y relanzar.

6.6 El CESE observa con preocupación que la Comunicación objeto de examen no hace alusión alguna a esta cuestión ni a la posibilidad concreta de participación ya sea de los interlocutores sociales ni, más en general, de los agentes no estatales en el marco del proceso propuesto.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

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

⁽¹⁾ Véanse los compromisos asumidos durante el viaje efectuado por el Presidente Hu Jintao a cuatro países africanos (Mali, Senegal, Tanzania y Mauricio) a mediados de febrero de 2009.

⁽²⁾ DO C 110 del 9.5.2006, pp. 68–74, *Relaciones UE-China: el papel de la sociedad civil*, ponente: Sr. SHARMA.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación — Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes»

COM(2009) 200 final

(2009/C 318/22)

Ponente: **Mr SIBIAN**

El 27 de abril de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones —Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación — Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2009 (ponente: Sr. SIBIAN).

En su 456º Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 1 de octubre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que dentro de este marco debería desarrollarse una estrategia no solo PARA los jóvenes, sino también CON los jóvenes, que deberían participar en el proceso de elaboración de las políticas y en su aplicación.

1.2 En virtud del principio de subsidiariedad, las políticas de la juventud son principalmente responsabilidad de los Estados miembros. No obstante, no puede responderse a muchos de los retos relacionados con la juventud de la sociedad actual sin un enfoque más global y holístico. Por este motivo, se valora positivamente la elaboración de una estrategia integrada en el ámbito de la política europea de juventud.

1.3 Todos los ámbitos de acción seleccionados son intersectoriales, y no pueden existir por separado. Están estrechamente vinculados y se influyen entre ellos. Por este motivo, deben abordarse con un planteamiento horizontal guiándose por las necesidades de los jóvenes.

1.4 El CESE considera que los principales factores para garantizar el éxito de la estrategia futura son los siguientes:

- el proceso de coordinación,
- establecimiento de prioridades entre los ámbitos de acción,
- la implicación de las partes interesadas relevantes,
- asignación de los recursos necesarios,

— apoyo al trabajo juvenil y a las estructuras juveniles,

Por ello, el CESE propone las siguientes recomendaciones:

1.5 El trabajo juvenil y las estructuras juveniles deberían ser el principal vínculo para sensibilizar al público y gestionar todos los ámbitos de acción propuestos en la Estrategia de juventud de la UE, gracias a un enfoque intersectorial.

1.6 Dado que el aprendizaje puede realizarse en entornos diferentes, debería apoyarse en mayor medida el aprendizaje no formal complementario de la educación formal.

1.7 En el nivel europeo y nacional deberían crearse vínculos entre el mundo de la escuela, el mundo del trabajo, las asociaciones y las actividades voluntarias.

1.8 Respaldo las actividades empresariales a través de mecanismos de financiación constituye un reto que es necesario asumir. El «espíritu empresarial» no debe restringirse a su significado económico, sino que debe considerarse en un sentido más amplio.

1.9 Los jóvenes deberían pasar a participar activamente en la sociedad, ya que su participación en las diferentes facetas de sus vidas constituye una condición previa para el desarrollo de una política de juventud.

1.10 Es necesario crear una amplia oferta de sistemas de trabajo juvenil, actividades y buenos servicios de cooperación en toda Europa, para evitar la marginación. Todas las actividades destinadas a los jóvenes que corren el riesgo de exclusión social no deberían dirigirse a ellos como receptores pasivos de servicios sociales, sino más bien como agentes activos.

1.11 El reconocimiento de las competencias adquiridas en actividades de voluntariado es fundamental (incluido su reconocimiento en la educación formal). Las competencias y conocimientos de carácter no formal acumulados pueden ser útiles posteriormente en el mercado laboral y contribuir a una mejor participación en la vida civil.

1.12 Los proyectos y actividades deberían desarrollar en los jóvenes un sentido de la solidaridad a nivel mundial y una mayor concienciación y responsabilidad hacia la comunidad mundial. Para no encontrar escollos en su trayectoria, los jóvenes deben poder aspirar en un futuro próximo a salarios decentes como fruto de su trabajo venidero, gracias a la instauración de condiciones que propicien políticas salariales adecuadas.

1.13 El CESE lamenta que la Estrategia propuesta no especifique métodos de aplicación concretos ni formas de medir los progresos en el nivel europeo y nacional. No obstante, es de esperar que el método abierto de coordinación siga siendo el instrumento principal. El CESE considera que debería complementarse con un Pacto Europeo para la Juventud renovado. Asimismo el CESE insta a los interlocutores sociales y a la Comisión Europea a que celebren un acuerdo para mejorar la movilidad y el empleo de los jóvenes.

1.14 Los jóvenes deberían constituir el núcleo de la Estrategia. El trabajo juvenil y la participación en estructuras juveniles son los medios más eficaces para conseguirlo. Por consiguiente, debería ser una prioridad la evaluación y la mejora de la calidad del trabajo juvenil.

1.15 La Comisión debería animar a los Estados miembros a introducir medidas que incrementen las oportunidades de empleo y permitan a los jóvenes independizarse, como por ejemplo:

- apoyo a la formación inicial (ayuda económica, alojamiento, asesoramiento, transporte, etc.),
- subsidio de integración para los que buscan su primer empleo,
- contratos de aprendizaje y períodos de prácticas de buena calidad, y
- la transformación de los períodos de prácticas en contratos de trabajo de duración indeterminada.

2. Propuestas de la Comisión Europea

2.1 El actual marco de cooperación en el ámbito de la juventud, basado en el Libro Blanco de la Juventud, el Pacto Europeo para la Juventud (2005), el método abierto de coordi-

nación (MAC) y la integración de las cuestiones relativas a la juventud en otras políticas, debía expirar en 2009, y no ha estado siempre a la altura de las expectativas. Como consecuencia, tras un amplio proceso de consulta en 2008, la Comisión Europea presentó una propuesta para un nuevo marco de cooperación. La Comisión Europea tituló su comunicación, publicada en abril de 2009, «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación».

2.2 La nueva Estrategia propuesta se basa en tres objetivos globales e interconectados, para cada uno de los cuales se proponen entre dos y tres campos de acción:

- **Objetivo: crear más oportunidades** para los jóvenes en la educación y el empleo

Campos de acción: **educación, empleo, creatividad y espíritu empresarial**

- **Objetivo: mejorar el acceso** a la sociedad de todos los jóvenes y su plena participación en ella

Campos de acción: **salud y deporte, participación**

- **Objetivo: potenciar la solidaridad mutua** entre la sociedad y los jóvenes

Campos de acción: **inclusión social, voluntariado, los jóvenes y el mundo.**

Para cada campo de acción se propone una lista de objetivos específicos y acciones para ser llevados a cabo por la Comisión y los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1 Necesidad de mejorar la coordinación

3.1.1 Importantes cambios sociales como la falta de seguridad social, el aumento de la xenofobia o los obstáculos al empleo y la educación pueden atravesar fácilmente las fronteras, y amenazar por tanto el modelo social europeo. Debido a la crisis económica es necesario hacer frente a estos problemas con un enfoque europeo más coherente. Aunque estos desafíos sociales no afectan exclusivamente a los jóvenes, estos constituyen uno de los grupos más vulnerables.

3.1.2 El CESE opina que los niveles europeo y nacional deberían estar más coordinados y tener funciones más claras. Las diferencias existentes entre los Estados miembros deberían verse y considerarse como fuente de sinergias fructíferas y no como un problema. La Comisión Europea debería procurar establecer un vínculo más sólido entre los niveles europeo y nacional para la cooperación en materia de juventud, e intentar reforzar y mejorar la aplicación de los objetivos europeos tanto a nivel nacional como regional y local. El proceso de consulta en el ámbito de la juventud que se llevó a cabo antes de la puesta en marcha de la propuesta de Estrategia demostró que esta política se ha convertido en una cuestión de primer orden, no solo a nivel europeo sino también nacional.

3.1.3 El Comité estima que la Estrategia propuesta constituye un avance. Para que tenga éxito, el CESE recomienda que se afronten los desafíos siguientes:

— **Representatividad.** Aunque el método abierto de coordinación y el diálogo estructurado son instrumentos útiles, es necesario seguir evaluando y mejorando continuamente su aplicación y desarrollar nuevos instrumentos de consulta en los que participen las organizaciones de base que trabajan en el ámbito de la juventud, los organismos gubernamentales competentes, los propios jóvenes y otras partes interesadas ⁽¹⁾.

— **Concienciación en relación con la política europea de juventud.** Una mayor visibilidad de las medidas adoptadas a nivel europeo sería beneficiosa para los jóvenes, pues estos podrían ser conscientes de las oportunidades que les brinda el ciclo de cooperación en materia de juventud (por ejemplo los intercambios entre jóvenes) derivado de la política europea de juventud.

— **Las diferencias entre países.** La coordinación y la integración de 27 enfoques nacionales en el marco de cooperación europeo constituye todo un reto. Algunos países cuentan con una tradición bien consolidada en varios de los ámbitos de acción pertinentes, y la Estrategia de la UE podría beneficiarse de su experiencia, mientras que en otros, estos ámbitos de acción acaban de empezar a aplicarse. No obstante, la nueva Estrategia debería aportar un valor añadido a cada uno de los Estados miembros.

— **Retos en materia de comunicación.** Debería adoptarse un enfoque común para difundir y recabar datos comparables de manera estructurada con el fin de mejorar la elaboración de informes intermedios y análisis. Deben acordarse indicadores comunes orientados a la obtención de resultados.

— **Aplicación.** Existen también grandes diferencias entre la capacidad de los Estados miembros para aplicar las políticas europeas. Algunos países cuentan con sistemas muy desarrollados, con ramificaciones en los niveles regional y local, mientras que otros disponen de muy pocos recursos para asignar a temas de cooperación europea en el ámbito de la juventud.

3.1.4 El CESE insta a la Comisión a que utilice sus competencias y autoridad actuales para instar a los Estados miembros a que apliquen la Estrategia y orientarlos al respecto. La Comisión debería asumir sin reservas su papel en el proceso de coordinación de la Estrategia.

3.2 Hacer del enfoque intersectorial un éxito

3.2.1 Los campos de acción sugeridos en la propuesta de Estrategia (véase el punto 2.2) cubren un área social y econó-

mica amplia. Ninguno de los ámbitos de acción está directamente vinculado a un tramo de edad específico, pero todos son extremadamente importantes para los jóvenes. Sin embargo, algunos de los campos de acción están más elaborados en lo que respecta a los objetivos que se pretende alcanzar, mientras que otros siguen siendo de carácter más bien general.

3.2.2 El CESE considera que la puesta en marcha simultánea de ocho ámbitos de acción temáticos supone un reto ambicioso y que, por lo tanto, deberían abordarse los siguientes aspectos:

— la creación de un órgano de coordinación en el seno de la Comisión Europea y procedimientos claros para todo el proceso de coordinación a fin de dirigir, gestionar, supervisar y evaluar el proceso de aplicación tanto a nivel europeo como nacional, junto con las partes interesadas relevantes (incluidas las organizaciones juveniles) y los órganos correspondientes encargados de los ámbitos de acción pertinentes (por ejemplo, un órgano diferente en el seno de otras instituciones europeas, incluido el Consejo de Europa); debería haber reuniones regulares de grupos de trabajo conjuntos, ejercicios de aprendizaje entre pares, teniendo en cuenta la renovación del Pacto Europeo para la Juventud;

— el establecimiento de objetivos claros con un plazo acordado y la elaboración de un plan de trabajo para cada uno de ellos;

— el establecimiento de prioridades entre los ámbitos de acción y la garantía de que todos serán objeto de una estrecha supervisión;

— la implicación de las partes interesadas (como trabajadores jóvenes, agentes sobre el terreno, investigadores, expertos, interlocutores sociales, políticos, etc.) y la participación de los jóvenes y sus estructuras en un diálogo estructurado;

— la adopción de un enfoque fiable, transparente y sistemático en la aplicación de la Estrategia;

— la inclusión de la dimensión de la juventud en la Estrategia de Lisboa post-2010 para facilitar la integración social y profesional de las jóvenes y los jóvenes;

— la asignación de los recursos necesarios gracias a la creación de nuevos instrumentos o la adaptación de las generaciones actuales y futuras de programas, como «La juventud en acción», el «Programa de Aprendizaje Permanente», Progress, Media, el programa «Erasmus para los jóvenes empresarios», el Programa para la Competitividad y la Innovación y los Fondos Estructurales. Estas herramientas deberían coordinarse y complementarse entre sí;

⁽¹⁾ Solo un 33 % de los jóvenes considera que la juventud desempeña un papel influyente en la sociedad a nivel europeo, mientras que un 50 % opina que no dispone de oportunidades para hacer oír su voz (resultados de la consulta en línea en el ámbito de la juventud – 2008).

- la reducción de la burocracia y la garantía de una mayor transparencia en la gestión de los proyectos y actividades enmarcados en los ámbitos de acción;
- el apoyo al trabajo juvenil y las estructuras juveniles debería considerarse como un pilar fundamental para abordar todos los ámbitos de acción temáticos y la participación debería considerarse un principio subyacente general.

3.3 *El trabajo juvenil como instrumento para aplicar la Estrategia*

3.3.1 El CESE acoge con satisfacción el énfasis que se hace en el importante papel del trabajo juvenil. Las políticas de juventud deberían concebirse y aplicarse en beneficio de TODOS los jóvenes. El ámbito de la juventud se ha convertido en un importante vehículo de cambio social ⁽¹⁾, al desarrollar competencias transferibles y compensar la falta de certificaciones oficiales (en particular en el caso de los grupos desfavorecidos). Con todo, deberían redoblar los esfuerzos en favor del reconocimiento de las competencias adquiridas a través del trabajo juvenil. Debería reconocerse en mayor medida el papel de las organizaciones juveniles en la capacitación de los jóvenes, ya que constituyen un espacio para el desarrollo personal, para aprender a participar y para desarrollar las competencias.

3.3.2 El trabajo juvenil está relacionado con actividades que buscan expresamente tener una repercusión entre los jóvenes y puede tener lugar en diversos entornos y estructuras (por ejemplo, organizaciones juveniles de voluntariado, centros de juventud vinculados a una comunidad, lugares concretos dirigidos por instituciones públicas o iglesias). Sin embargo, es necesario elaborar una definición clara de este término.

3.3.3 El trabajo juvenil debería convertirse en un elemento transversal integrado en todos los ámbitos de acción contemplados por la propuesta de Estrategia. Por este motivo, para que la nueva Estrategia a largo plazo para la política de juventud alcance a todas las categorías de jóvenes, la calidad del trabajo juvenil debería convertirse en un objetivo explícito. Los programas como «La juventud en acción» y el programa sectorial Leonardo da Vinci deberían tener como objetivo desarrollar, apoyar y mejorar la formación de las personas activas en el trabajo juvenil, incluidos los profesionales, contribuyendo de este modo al desarrollo de capacidades más profesionales en el trabajo juvenil.

3.3.4 En la mayoría de los casos, el trabajo juvenil equivale a una situación de «preempleo» en la vida de los jóvenes; ello incluye adolescentes, jóvenes con necesidades especiales, emigrantes económicos, grupos de discapacitados y jóvenes desfavorecidos de comunidades de pocos recursos. Aunque no sea un instrumento que permita un acceso directo al empleo, el trabajo juvenil y la participación en estructuras juveniles favorecen la integración social, y podrían beneficiarse de una mejor cooperación con los servicios de formación profesional y dar a conocer en mayor grado su contribución a la empleabilidad de los jóvenes.

⁽¹⁾ Véanse los resultados de la investigación del proyecto UP2YOUTH presentados en el Informe de la UE sobre la juventud de abril de 2009.

4. **Observaciones particulares sobre los campos de acción**

4.1 El CESE formula observaciones sobre el contenido de los ocho campos de acción propuestos, sin perjuicio de que puedan presentarse más propuestas sobre otras prioridades o darse prioridad a algunas de las que se hayan sugerido.

4.2 *Educación*

4.2.1 La educación ha sido siempre no sólo un elemento esencial para el desarrollo y el crecimiento personal, sino también un factor de desarrollo de las propias sociedades. El CESE ha puesto de manifiesto que la política de formación académica y profesional del profesorado está estrechamente relacionada con otras políticas clave, como la política de juventud ⁽²⁾.

4.2.2 El aprendizaje no formal puede ser complementario de la educación formal y contribuir a proporcionar las competencias necesarias que pueden desarrollarse más fácilmente en un sistema menos formal, mientras que en la educación formal pueden integrarse métodos de aprendizaje no formal que apliquen principios del aprendizaje permanente.

4.2.3 Para que el aprendizaje resulte más atractivo y eficiente para los jóvenes ⁽³⁾ y para reconocer la función del aprendizaje no formal, las siguientes cuestiones deberían abordarse y ser objeto de un seguimiento:

- introducir métodos de aprendizaje no formal en la educación formal,
- establecer transiciones fáciles entre las oportunidades de aprendizaje formal y no formal,
- orientar a los jóvenes hacia un aprendizaje a través de la experiencia,
- crear vínculos entre los establecimientos escolares y el trabajo juvenil a nivel local,
- poner a los jóvenes en el centro del proceso de aprendizaje,
- reconocer las competencias adquiridas a través del voluntariado y el aprendizaje no formal (el certificado «Youthpass» constituye un buen ejemplo que debería aplicarse también a más acciones y actividades, incluidas aquellas que recaigan fuera del ámbito del programa «La juventud en acción»),
- debería ponerse en marcha un sistema claro para evaluar las competencias adquiridas tanto en la educación no formal como en la educación informal.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE de 16.1.2008 sobre el tema «Mejorar la calidad de la formación del profesorado», ponente: Sr. Soares (DO C 151 de 17.6.2008).

⁽³⁾ El 67 % de los jóvenes y las organizaciones juveniles no están satisfechos con los sistemas educativos nacionales (resultados de una consulta en línea en el ámbito de la juventud – 2008).

4.2.4 La proporción de jóvenes obligados a trabajar para financiar sus estudios no para de crecer, cuando se sabe que esta actividad por partida doble es un factor importante de fracaso en los exámenes.

4.2.5 El programa «La juventud en acción» y los programas Comenius, Erasmus y Erasmus Mundus podrían incluir acciones y una financiación con objetivos más específicos para poner en práctica este tipo de planteamientos en el futuro. Estos programas deberían ser más accesibles para todas las categorías de jóvenes.

4.3 Empleo

4.3.1 Hay un vínculo directo entre educación y empleo: cuanto más elevado es el nivel de educación, menor es el riesgo de desempleo ⁽¹⁾. Los jóvenes que han abandonado prematuramente la escuela, en particular, tienen grandes dificultades para encontrar empleo, lo que da como resultado ingresos bajos y el riesgo de quedar expuestos a la pobreza y la exclusión social.

4.3.2 En los últimos años, las disparidades sociales se traducen de manera creciente y marcada en desiguales grados de éxito en los estudios, titulación y acceso al empleo cualificado. Los jóvenes empleados sufren una gran precariedad, con unos ingresos muy bajos y unas condiciones laborales y de vida indignas. El título ha dejado de ser un seguro contra el desempleo y la falta de cualificación, y la sociedad debe responder a estos retos asumiendo su parte de solidaridad.

4.3.3 Para dar a todos los jóvenes perspectivas de futuro seguras, lo prioritario en este contexto, además de una nueva mejora de las cualificaciones, es el refuerzo de las medidas activas en materia de política del mercado laboral para los jóvenes en busca de empleo y eliminar los problemas estructurales de la transición desde la educación al empleo.

4.3.4 Muchos jóvenes se ven forzados a dejar su país de origen en busca de empleos mejor pagados y más atractivos. Esto se aplica a todas las categorías educativas afectadas por una constante emigración o fuga de cerebros, en particular en los nuevos Estados miembros. Se trata de un fenómeno muy diferente de la movilidad temporal, que reporta ventajas para todos (jóvenes, sociedad, economía) y debería promoverse dentro de la UE.

4.3.5 El empleo representa un factor de dignidad personal y colectiva, así como de inclusión social. La inseguridad en el lugar de trabajo, los salarios bajos y las horas extraordinarias obstaculizan la conciliación de la vida profesional y la vida personal y familiar.

4.3.6 En el nivel europeo y nacional debería seguir abordándose la transición de los jóvenes entre la escuela y el trabajo. Sin

servicios de orientación y asesoramiento profesionales bien desarrollados y sistemas educativos adaptados a las necesidades del mercado de trabajo, la cuestión del desempleo juvenil seguirá sin resolverse.

4.3.7 Teniendo en cuenta estas observaciones, el CESE recomienda que la Estrategia de la UE establezca medidas específicas destinadas a:

- facilitar mejor educación y formación profesional y hacerlas más accesibles, para posibilitar el acceso sin problemas de los jóvenes al mercado de trabajo y la permanencia continuada en el mismo;
- aplicar medidas destinadas a garantizar que el empleo temporal y el empleo precario no pasen a ser la norma para los jóvenes;
- desarrollar amplias posibilidades de orientación profesional e información fácilmente accesibles para las mujeres y hombres jóvenes de todos los niveles de formación y crear más oportunidades de períodos de prácticas y puestos de aprendizaje de calidad (mediante algún tipo de marco europeo de calidad);
- facilitar asistencia activa temprana a los jóvenes en busca de puestos de aprendizaje y de trabajo, así como reforzar los programas esenciales para la integración de las categorías con problemas, como los jóvenes desempleados de larga duración y los jóvenes que han abandonado la escuela o los estudios, entre otras cosas, mediante proyectos de empleo de utilidad pública y fomento de la formación;
- mejorar la cooperación entre las instituciones educativas y los empresarios;
- consolidar las relaciones entre los sistemas académicos y el mundo empresarial en los casos en que se considere adecuado;
- establecer vínculos con las asociaciones y reconocer las actividades de voluntariado;
- fomentar las buenas prácticas entre todas las partes interesadas;
- seguir desarrollando la iniciativa «Nuevas capacidades para nuevos empleos» de la Comisión;
- impulsar la movilidad mediante una nueva generación de programas ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Según el informe de la UE sobre la juventud presentado en abril de 2009, en los Estados miembros las personas con una educación secundaria básica están expuestas al desempleo casi tres veces más que aquellas con un nivel de educación superior.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 17.1.2008 sobre la Comunicación «Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, en el empleo y en la sociedad», ponente: Sr. Trantina (DO C 151, 17.6.2008).

4.3.8 La iniciativa de que el empleo juvenil sea el tema del ciclo del diálogo estructurado para 2010 se considera positiva, pues brinda una buena oportunidad para hacer avanzar esta cuestión.

4.3.9 En el mundo del trabajo, el papel de los interlocutores sociales es particularmente importante. Los interlocutores sociales europeos están sumamente comprometidos a este respecto, y la participación de los jóvenes con las cualificaciones y competencias adecuadas para las necesidades del mercado laboral siempre ha sido una de las prioridades en sus programas de trabajo conjuntos.

4.4 Creatividad y espíritu empresarial

4.4.1 Respaldo la innovación en los proyectos juveniles y las actividades empresariales a través de mecanismos de financiación constituye efectivamente un reto, pero éste debería asumirse para conseguir un aprendizaje adaptado a los participantes. Sería positivo contar con más recursos financieros para fomentar este tipo de iniciativas, ya que en muchos Estados miembros la financiación nacional es escasa o nula.

4.4.2 El «espíritu empresarial» no debe restringirse a su significado económico, sino que debe considerarse en un sentido global más amplio, de actitud emprendedora, que se traduce en la capacidad para reconocer o crear una oportunidad y actuar para hacerla realidad, independientemente del ámbito en que esto ocurra (social, político, etc.).

4.4.3 El CESE recomienda que se fomente y respalde entre los jóvenes esta actitud social emprendedora.

4.4.4 Los programas destinados a desarrollar el pensamiento creador y la resolución de problemas deberían estar incluidos en todos los niveles educativos.

4.4.5 Habría que crear programas de tutoría para la creación de empresas ⁽¹⁾ (capacidad de iniciativa empresarial), así como planes de ayuda para cualquier modalidad de espíritu de empresa.

4.5 Salud y deporte

4.5.1 El deporte y las actividades físicas son instrumentos importantes para acercarse a los jóvenes. Contribuyen a un estilo de vida sano, una ciudadanía activa y la integración social. Una condición previa es que se ponga menos énfasis en el deporte como espectáculo; debería fomentarse la participación masiva, así como los deportes recreativos y no competitivos.

4.5.2 Los encuentros deportivos con participación activa son bastante frecuentes en los clubes deportivos de carácter recreativo y atraen a jóvenes de diferentes orígenes sociales. Esto tiene un gran potencial si se asocia al uso de métodos de aprendizaje

no formal destinados a los jóvenes trabajadores, en el contexto del fomento del deporte y la actividad física entre la juventud.

4.5.3 Las organizaciones juveniles de nivel europeo y nacional deberían participar en mayor medida en las campañas que desarrolla actualmente la UE para fomentar un estilo de vida sano: los desafíos que plantea la nutrición, los efectos nocivos del alcohol, el tabaco y las drogas y la salud mental. Cuando se revisen las estrategias comunitarias sobre estos problemas debería hacerse más hincapié en los jóvenes como grupo específico. La Comisión debería también considerar la posibilidad de elaborar una estrategia comunitaria sobre salud sexual, especialmente centrada en los jóvenes.

4.5.4 El Programa de Salud de la UE debería promocionarse entre las organizaciones juveniles. Este programa podría constituir una fuente de financiación adicional para la promoción de un estilo de vida sano. Las organizaciones juveniles deberían recibir apoyo y beneficiarse de esta iniciativa de la UE, en colaboración con los profesionales sanitarios.

4.5.5 La Comisión y los Estados miembros deberían también examinar el tema de la salud y la seguridad en el trabajo de los jóvenes. Los datos europeos y nacionales sugieren que los trabajadores jóvenes se hallan expuestos a un mayor riesgo de sufrir accidentes laborales. La tasa de accidentes de trabajo no mortales fue un 40 % más elevada entre los trabajadores con edades comprendidas entre los 18 y 24 años ⁽²⁾ que entre los trabajadores de más edad.

4.6 Participación

4.6.1 El CESE considera que la Estrategia propuesta debería adoptar un enfoque pragmático sobre la participación, y debería ser más que un instrumento político. Se necesita un auténtico diálogo transparente entre los jóvenes y los responsables políticos a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local).

4.6.2 El CESE señala algunas posibilidades para alcanzar este objetivo:

- desarrollar métodos de participación fáciles de poner en práctica y atractivos,
- crear oportunidades y estructuras de participación para los jóvenes,
- difundir e intercambiar buenas prácticas,
- crear consejos juveniles y darles respaldo a nivel local, regional, nacional y europeo,
- crear oportunidades para los jóvenes desfavorecidos y grupos juveniles informales que les permitan expresarse,

⁽¹⁾ Conclusiones del *Youth Event*, organizado por la Presidencia checa del Consejo de la UE entre el 2 y el 5 de junio de 2009 en Praga.

⁽²⁾ European Statistics for Accidents at Work (ESAW).

— eliminar las barreras a la movilidad, aportando de este modo una clave para que los jóvenes participen y comprendan mejor los temas europeos,

— utilizar plenamente los instrumentos de participación ya desarrollados por las diferentes partes interesadas en el nivel europeo y nacional ⁽¹⁾,

— orientar un diálogo estructurado permanente, que reúna a todas las partes interesadas fundamentales (jóvenes, organizaciones juveniles, trabajadores jóvenes, agentes sobre el terreno, investigadores, expertos, interlocutores sociales, políticos, etc.).

4.6.3 Debería aumentar la participación de los jóvenes en estructuras juveniles y en la sociedad civil en su acepción más amplia. También es necesario que se entiendan y den a conocer mejor conceptos como los de «participación» y «ciudadanía activa».

4.7 Inclusión social

4.7.1 Promover el potencial de los jóvenes debería ser una preocupación constante de la sociedad. Por consiguiente, debe mejorarse el enfoque relativo a los jóvenes desfavorecidos mediante medidas específicas.

4.7.2 El trabajo juvenil y el aprendizaje no formal es una herramienta poderosa para integrar a los jóvenes. La mejor manera de aproximarse a los jóvenes que han abandonado prematuramente la escuela o los jóvenes de origen emigrante son estructuras de aprendizaje no formal diseñadas para prevenir una posible exclusión social. El proceso no debería centrarse en los problemas ni debería limitarse exclusivamente a aquellos jóvenes que ya tienen problemas.

4.7.3 El CESE recomienda que se dedique una acción específica a proyectos y actividades destinadas directamente a los jóvenes desfavorecidos (podría incluirse en el actual programa «La juventud en acción»). Ello no debería remplazar la prioridad general del programa, sino sobre todo centrar más la atención sobre la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos.

4.7.4 En las regiones en que la participación de los jóvenes es menor, es preciso hacer mayores esfuerzos para lograr la cohesión social.

⁽¹⁾ Tales como la Carta Europea revisada sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional del Consejo de Europa, elaborada por el Consejo de Europa: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Resources/Documents/Bibliographies/Political_participation_en.asp

4.7.5 El hecho de que 2010 haya sido declarado Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social brinda una buena oportunidad para impulsar y desarrollar esta cuestión.

4.8 Voluntariado

4.8.1 Como ha señalado en dictámenes anteriores, el CESE considera que el voluntariado es una experiencia valiosa para el desarrollo personal y la inclusión social y profesional, y desempeña un papel importante en la inclusión de los jóvenes con pocas oportunidades ⁽²⁾.

4.8.2 Para reforzar el papel del voluntariado, la Unión Europea debería garantizar el mantenimiento en su agenda política de la necesidad de mejorar el reconocimiento de las actividades de voluntariado. El «Youthpass» ofrece un buen ejemplo que podría utilizarse en otros casos. Las iniciativas como el Servicio Voluntario Europeo deberían desarrollarse en mayor grado, y debería reconocerse el valor del voluntariado también en otras formas de participación (por ejemplo, otras acciones dentro del programa «La juventud en acción»).

4.8.3 Convendría asimismo desarrollar más sinergias entre los sistemas de voluntariado nacionales y europeo. En este sentido, al trabajar con diferentes nociones de voluntariado convendría armonizar su definición, de modo que pueda aplicarse en contextos diferentes.

4.8.4 Como se ha recomendado en otras ocasiones, en el ámbito del voluntariado es esencial garantizar una mejor cooperación entre los programas nacionales y europeos existentes, a fin de reducir las barreras técnicas y solucionar las cuestiones relativas al seguro de enfermedad y de accidentes. El CESE pide a la Unión Europea que examine la posibilidad de crear un distintivo para los programas de intercambio que cumplen los requisitos de calidad fijados por la Unión. Independientemente del tipo de actividad de voluntariado, la calidad es esencial, y debe ser garantizada por los medios adecuados ⁽³⁾.

4.8.5 Asimismo, deberían hacerse esfuerzos para evitar que el voluntariado sustituya a diferentes tipos de empleo.

4.8.6 El CESE pide al Consejo que adopte la propuesta de decisión de la Comisión de declarar 2011 como Año Europeo del Voluntariado. El Día Internacional del Voluntariado, que se celebra el 5 de diciembre, también ofrece una buena oportunidad para fomentar y desarrollar esta cuestión.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE de 13.12.2006 sobre «El voluntariado, su papel en la sociedad europea y su impacto», ponente: Sra. Koller (DO C 325 de 30.12.2006).

⁽³⁾ Véase el Dictamen exploratorio del CESE de 25.2.2009 sobre «El servicio cívico europeo», ponente: Sr. Janson, coponente: Sr. Si-bian.(DO C 218 de 11.9.2009)

4.9 Los jóvenes y el mundo

4.9.1 Los jóvenes son también «factores» directamente afectados por el proceso de globalización. Se necesitan más conocimientos, y por tanto investigación, sobre las repercusiones de la globalización para los jóvenes. Al participar en proyectos y actividades que desarrollan su sentido de la solidaridad a nivel mundial y los conciencian sobre este aspecto, los jóvenes se sienten más responsables hacia la comunidad mundial.

4.9.2 Las cuestiones de índole planetaria (medio ambiente, cambio climático, desarrollo sostenible) deberían integrarse en la política de juventud, de manera que esta política y los proyectos de los jóvenes contribuyan a un desarrollo en este ámbito. A cambio, cuando se aborden las políticas globales se debería tener en cuenta a los jóvenes.

4.9.3 La iniciativa de que los jóvenes y el mundo sea el tema del ciclo del diálogo estructurado para 2011 se considera positiva, pues brinda una buena oportunidad para hacer avanzar esta cuestión.

5. Instrumentos y aplicación del nuevo marco de cooperación

5.1 El CESE lamenta que la Estrategia propuesta no especifique métodos de aplicación concretos ni formas de medir los progresos en el nivel europeo y nacional. No obstante, es de

esperar que el método abierto de coordinación siga siendo el instrumento principal. El CESE considera que debería completarse con un Pacto Europeo para la Juventud renovado.

5.2 El futuro marco de cooperación debería basarse en un diálogo estructurado mejorado, es decir, tan integrador como sea posible, y llevado a cabo en todos los niveles, en el que los jóvenes, las personas dedicadas al trabajo juvenil, las organizaciones juveniles, las instancias nacionales, los investigadores y otras partes interesadas participen durante todo el ciclo político y en todos los ámbitos de las políticas. Este marco debería basarse en un enfoque abierto y de abajo arriba que integre también diversas formas de ciudadanía activa e incluya a los jóvenes con menos oportunidades.

5.3 El proceso de elaboración de las políticas de la Estrategia propuesta debería estar basado en pruebas y ser tan transparente como sea posible. El CESE recomienda que la base de datos del Centro de Conocimiento Europeo sobre Políticas de Juventud ⁽¹⁾ se utilice para la publicación de todos los informes, recopilaciones de datos y análisis.

5.4 Los jóvenes deberían estar situados en el centro del proceso y el trabajo juvenil es la forma más eficaz de llegar a ellos. Por consiguiente, debería ser una prioridad la evaluación y la mejora de la calidad del trabajo juvenil.

Bruselas, 1 de octubre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ <http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership/ekcyp/index>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial»

COM(2009) 268 final — 2009/0077 (COD)

(2009/C 318/23)

El 30 de junio de 2009 el Consejo, de conformidad con el artículo 152, apartado 4, letra b) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial»

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en sus anteriores dictámenes CES 1411/2000 y CESE 1705/2007, aprobados el 29 de noviembre de 2000 (*) y 12 de diciembre de 2007 (**), el Comité, en su 456° Pleno de los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 2009 (sesión del 30 de septiembre), decidió por 180 votos a favor y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 30 de septiembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

(*) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las condiciones zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial – DO C 116 de 20.4.2001, p. 54.

(**) Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial, ampliando el periodo transitorio – DO C 120 de 16.5.2008, p. 49.

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2009/C 318/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social — Progress» COM(2009) 340 <i>final</i> — 2009/0091 (COD)	84
2009/C 318/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos derivados» COM(2008) 644 <i>final</i> — 2008/0198 (COD)	88
2009/C 318/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la gestión de los biorresiduos en la Unión Europea» COM(2008) 811 <i>final</i>	92
2009/C 318/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque comunitario para la prevención de catástrofes naturales y de origen humano» COM(2009) 82 <i>final</i>	97
2009/C 318/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde-RTE-T: Revisión de la política — Hacia una red transeuropea de transporte mejor integrada al servicio de la política común de transportes» COM(2009) 44 <i>final</i>	101
2009/C 318/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La UE, África y China: hacia el diálogo y la cooperación trilaterales» COM(2008) 654 <i>final</i>	106
2009/C 318/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación — Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes» COM(2009) 200 <i>final</i>	113
2009/C 318/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 998/2003, por el que se aprueban las normas zoosanitarias aplicables a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial» COM(2009) 268 <i>final</i> — 2009/0077 (COD)	121

Precio de suscripción 2009 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 000 EUR al año (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al mes (*)
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + CD-ROM anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	700 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	70 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	40 EUR al mes
Diario Oficial de la UE, series L + C, CD-ROM mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	500 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), CD-ROM, dos ediciones a la semana	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	360 EUR al año (= 30 EUR al mes)
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

(*) Venta por ejemplar: — hasta 32 páginas: 6 EUR
— de 33 a 64 páginas: 12 EUR
— de más de 64 páginas: precio fijado caso por caso

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) nº 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 CD-ROM plurilingüe.

Prevía 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 publicaciones de pago editadas por la Oficina de Publicaciones pueden adquirirse en nuestra red de distribuidores comerciales, la relación de los cuales figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES