



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

504º Pleno del CESE de los días 21 y 22 de enero de 2015

2015/C 242/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La contribución de la sociedad civil a la revisión de la estrategia de la UE para Asia Central» (Dictamen exploratorio)	1
2015/C 242/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo» (Dictamen de iniciativa)	9
2015/C 242/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar» (Dictamen de iniciativa)	15
2015/C 242/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015» (Dictamen de iniciativa)	24
2015/C 242/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Hipersensibilidad electromagnética (Dictamen de iniciativa)	31
2015/C 242/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Situación y condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía»	34

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

504º Pleno del CESE de los días 21 y 22 de enero de 2015

2015/C 242/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 726/2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos» [COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)].	39
---------------	---	----

2015/C 242/08	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 — Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento [COM(2014) 473 <i>final</i>]	43
2015/C 242/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión sobre sistemas sanitarios eficaces, accesibles y adaptables» [COM(2014) 215 <i>final</i>]	48
2015/C 242/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos y por el que se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo [COM(2014) 556 <i>final</i> — 2014/0255 (COD)] y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los medicamentos veterinarios [COM(2014) 558 <i>final</i> — 2014/0257 (COD)]	54
2015/C 242/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una economía de los datos próspera [COM(2014) 442 <i>final</i>]	61
2015/C 242/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas que podrá tomar la Unión en relación con el efecto combinado de las medidas antidumping o antisubvenciones y las medidas de salvaguardia (versión codificada)» [COM(2014) 318 <i>final</i> — 2014/0164 (COD)]	66

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

504º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 21 Y 22 DE ENERO DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La contribución de la sociedad civil a la revisión de la estrategia de la UE para Asia Central»

(Dictamen exploratorio)

(2015/C 242/01)

Ponente: Jonathan Peel

Coponente: Dumitru Fornea

Mediante carta de 25 de septiembre de 2014, Rihards Kozlovskis, ministro de Asuntos Exteriores en funciones y ministro de Interior de la República de Letonia, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un Dictamen exploratorio sobre el tema

«La contribución de la sociedad civil a la revisión de la estrategia de la UE para Asia Central».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 17 de diciembre de 2014.

En su 504º pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 2 en contra y 18 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité acoge con gran satisfacción que la próxima Presidencia letona de la UE haya solicitado un dictamen exploratorio sobre la próxima revisión bienal de la Estrategia de la UE para una nueva Asociación con Asia Central⁽¹⁾ y, en particular, su propuesta de transformar la profundización de las relaciones de la UE con los cinco países de Asia Central⁽²⁾, mediante una asociación efectiva, en una de sus principales prioridades en materia de política exterior.

1.1.1. El Comité quisiera aprovechar la ocasión para llamar la atención una vez más sobre las conclusiones y recomendaciones expuestas en su Dictamen de 2011 sobre Asia Central⁽³⁾, que siguen siendo válidas.

⁽¹⁾ «Unión Europea y Asia Central: Estrategia para una nueva asociación», Consejo QC-79.07.222.29C, octubre de 2007.

⁽²⁾ Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

⁽³⁾ COM(1010)2011 (DO C 248 de 25.8.2011, p. 49).

1.2. El Comité toma nota de que en su anterior revisión el Consejo concluyó que la Estrategia de la UE no solo había demostrado su validez, sino que la mantenía ⁽⁴⁾. Cualquier intento de la UE por estrechar sus relaciones con los cinco países de Asia Central debe basarse en un planteamiento pragmático y adaptarse a la evolución de las realidades políticas, económicas y sociales de la región, sin que por ello se descuiden los valores y principios clave en materia de derechos humanos; además, la UE deberá mostrarse suficientemente flexible, en la medida de lo posible, para facilitar el desarrollo de unas relaciones mutuamente beneficiosas.

1.2.1. Sobre todo, huelga recordar a la UE que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, no existe un verdadero sentimiento de afinidad regional entre estos países, que deben tratarse de forma individual, y que cualquier profundización o ampliación de su implicación en la región incidirá inevitablemente en sus relaciones más amplias con Rusia. La UE debe tener en cuenta las estructuras de poder existentes en la zona, reservándose al mismo tiempo el derecho de actuar con independencia. Dado que estos cinco países formaban parte de la antigua Unión Soviética, Rusia considera que se encuentran, al igual que Ucrania, dentro de su esfera de influencia. Por ello, es indispensable que la revisión pueda basarse en un intercambio de información sobre el enfoque global de la UE sobre Rusia y sus relaciones con este país.

1.3. El Comité observa que el valor estratégico de Asia Central ha aumentado desde 2011, en especial a la luz de la crisis en Ucrania. Observa, asimismo, que la participación de China en la región está aumentando de manera exponencial. La región es, por ello, importante para las relaciones entre la UE y China y representa una oportunidad única para reforzar la asociación estratégica entre la UE y China, especialmente a través de una mayor cooperación en los ámbitos de la energía y el transporte. El Comité recomienda que se estudie a fondo esta cuestión.

1.3.1. La estrategia de asociación reconoce que la energía y el transporte constituyen ámbitos prioritarios. El Comité reitera su recomendación de 2011 de que la viabilidad de la participación de la UE en la explotación de las cuantiosas reservas energéticas de Asia Central debe basarse en consideraciones de orden práctico y económico. La UE hace bien en participar en el desarrollo del sector energético en estos países, sobre todo porque sus reservas representan para Europa una fuente de energía añadida y complementaria (no alternativa), aunque existen dificultades de tránsito y transporte. No obstante, será importante evitar cualquier posible malentendido con China atendiendo al interés de ambas partes por aumentar el suministro de energía de Asia Central.

1.3.2. El Comité recomienda encarecidamente recurrir a los considerables conocimientos técnicos de la UE para reforzar la cooperación destinada a mejorar la eficiencia energética y aprovechar las fuentes de energía renovable, ya que existe un considerable potencial sin explotar en la región; la ampliación de la cooperación regional en el marco de la ITIE ⁽⁵⁾, también es un objetivo clave.

1.3.3. El Comité reitera, asimismo, su recomendación de 2011 en el sentido de alinear completamente los corredores de transporte propuestos por China y la UE, sobre todo en las infraestructuras ferroviarias, siempre que sea posible. También se recomienda un mayor esfuerzo encaminado a sacar rendimiento de la Comisión Intergubernamental para el corredor de transporte Europa-Cáucaso-Asia (CIG TRACECA) ⁽⁶⁾, al objeto de acelerar la creación de una cadena de infraestructuras sostenibles y garantizar así el transporte multimodal (en particular, las infraestructuras ferroviarias y de carretera), conectando el corredor con las redes transeuropeas de transporte (RTE).

1.4. No obstante, la UE no podrá granjearse el apoyo y la confianza de los países de Asia Central persiguiendo únicamente objetivos económicos. La estrategia de asociación también hace hincapié en los derechos humanos, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y la democratización. La UE debe fomentar un clima de confianza dentro de las actuales estructuras de poder. En este contexto, la región sigue teniendo ante sí difíciles retos debido a la penosa transición de economías dirigidas a economías de mercado nacionales, obstaculizadas por períodos endémicos caracterizados por turbulencias étnicas, medioambientales y económicas.

1.4.1. La estrategia de asociación pone de relieve, en particular, la capacidad de la UE para ofrecer «experiencia en una integración regional que conduzca a la estabilidad política y la prosperidad», con referencia específica a los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 o más tarde. Por consiguiente, el Comité insta encarecidamente a la Presidencia letona a que anime a los otros Estados miembros a compartir su experiencia en la gestión de la transición de economías dirigidas, el desarrollo de la gobernanza electrónica (en particular, la «e-silk-highway») y otros ámbitos de apoyo que puedan aportar valor añadido, especialmente los relacionados con esfuerzos destinados a consolidar el Estado de Derecho.

⁽⁴⁾ Véase el comunicado de prensa relativo a las Conclusiones del Consejo sobre Asia Central, junio de 2012.

⁽⁵⁾ Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas.

⁽⁶⁾ <http://www.traceca.org/en/traceca/>

1.4.2. Las recomendaciones formuladas en el Dictamen del Comité sobre el tema «Cambios sostenibles en las sociedades en transición»⁽⁷⁾ también son importantes en este contexto. Se señala, además, que las empresas y los sindicatos, tanto por separado como en su calidad de interlocutores sociales, también están llamados a desempeñar un papel clave, recurriendo a sus redes actuales y, sobre todo, animando a los gobiernos de Asia Central a reconocer en mayor medida la función positiva que ejerce la sociedad civil. Para ello y a fin de fomentar las inversiones, se recomienda que una delegación del CESE visite Asia Central lo antes posible.

1.4.3. El Comité manifiesta especial preocupación por el hecho de que no se ha renovado el mandato del representante especial de la UE, y recomienda enérgicamente que vuelva a su puesto lo antes posible.

1.5. La juventud y la educación son especialmente importantes. A este respecto, el Comité valora positivamente el revisado y muy apreciado programa Erasmus+ de la UE, que contribuye a desarrollar aún más los vínculos educativos y la movilidad en la educación superior, y que irá acompañado de medidas que facilitarán la expedición de visados y la exención de las tasas correspondientes para los estudiantes más dotados de la región.

1.5.1. La mitad de la población de Asia Central tiene menos de 25 años de edad. Por tanto, la educación secundaria es como mínimo tan importante como la educación superior. El Comité insta a la UE a que intensifique su actividad y apoyo en este ámbito, en particular mediante la provisión de libros de texto (que escasean en la educación secundaria) e información general sobre la UE en las lenguas locales. Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de reforzar el apoyo al cuerpo docente —quizás como parte del programa de desarrollo más amplio— y realizar un mayor esfuerzo para implicar a los padres. La mejora del nivel general de la educación también debería ayudar a reducir el posible radicalismo entre la juventud a escala local.

1.5.2. El Comité recomienda, además, poner mayor énfasis en el apoyo a la enseñanza de la ciencia en Asia Central, donde ha sido un tema de importancia histórica y en relación con el cual se han mantenido vínculos con los Estados bálticos en particular, así como reforzar la presencia de los medios de comunicación en la región a través de cadenas de radio y televisión europeas como, por ejemplo, Euronews y Euramet, con programas en las lenguas locales.

1.6. No obstante, el Comité está firmemente convencido de que los derechos humanos pueden fomentarse de manera idónea desarrollando y promoviendo contactos con la sociedad civil local y reforzando su capacidad para convertirse en un socio eficaz y en interlocutor de los gobiernos de la región, lo cual contribuirá a reforzar también el Estado de Derecho y garantizar al mismo tiempo la independencia del poder judicial.

1.6.1. Además, reviste especial importancia fomentar una función pública imparcial y un mayor protagonismo para la sociedad civil local, sobre todo si se tiene en cuenta la escasa tradición en estos ámbitos. El compromiso de la propia UE con la sociedad civil local a un nivel más amplio y profundo en torno al diálogo sobre derechos humanos es esencial y debe reforzarse, en particular a través de un mayor uso de internet y los sitios web correspondientes.

1.6.2. Uno de los primeros resultados de la estrategia de la UE para Asia Central en 2007 fue la puesta en marcha del proceso de diálogo sobre los derechos humanos de la UE. Por término medio, se han celebrado unas seis rondas de dicho diálogo con cada país. Si bien acoge favorablemente las sesiones informativas para las organizaciones de la sociedad civil, organizadas por el SEAE en Bruselas, el Comité solicita un aumento significativo del número de reuniones que se celebran con las organizaciones de la sociedad civil en Asia Central. Al parecer, estas reuniones solo tienen lugar sobre una base *ad hoc* y, en la mayoría de los casos, únicamente antes del diálogo y sin abordar sistemáticamente las cuestiones más importantes desde el punto de vista de estas organizaciones.

1.6.3. El Comité lamenta que hasta ahora el papel de las asociaciones comunitarias o de autoayuda tradicionales y de índole más rural, de tipo *ashar* o *hashar*, profundamente arraigadas entre las poblaciones nómadas y sedentarias de Asia Central, se haya visto ignorado en gran medida por la UE, que al parecer solo proporciona fondos a las ONG profesionales y de carácter consolidado. Es necesario modificar cuanto antes este planteamiento.

(7) DO C 67 de 6.3.2014, p. 6.

1.7. En el presente Dictamen el Comité no abordará, por motivos de espacio, muchos ámbitos específicos cubiertos por la estrategia de asociación, pero la sostenibilidad medioambiental y el agua siguen siendo de fundamental importancia. El Comité pide que se haga mayor hincapié en la eficiencia energética, la seguridad del suministro de alimentos, la seguridad alimentaria y, sobre todo, en la eficiencia en el uso del agua, así como un esfuerzo centrado en reducir el elevadísimo porcentaje de derroche de agua. El agua es una materia prima esencial en la región, por lo que debe constituir el aspecto fundamental de cualquier ayuda que la UE esté en condiciones de ofrecer a la agricultura local.

1.7.1. El Comité reitera su recomendación de 2011 relativa a las difíciles e interrelacionadas cuestiones de la seguridad alimentaria, la seguridad del agua y el suministro energético. Una vez más, insta a la UE a que realice un mayor esfuerzo para animar a los cinco países a trabajar de consuno para abordar estos problemas de manera global, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia práctica que ya ha adquirido la UE ayudando a otros países en estos ámbitos, y a que fomente mayores intercambios comerciales de productos agroalimentarios entre estos países.

2. Contexto

2.1. La próxima Presidencia letona de la UE ha hecho de la profundización de las relaciones de la UE con los cinco países de Asia Central una de sus principales prioridades en materia de política exterior. A principios de 2015 el Consejo adoptará sus conclusiones sobre la revisión bienal del SEAE relativa a la estrategia de la UE para esta región. Se ha pedido al Comité que aborde, en particular, las cuestiones clave que plantea la actual situación geopolítica y estratégica, sobre todo las que presenten un claro potencial para desarrollar una verdadera asociación entre la UE y cada uno de los países de Asia Central.

2.1.1. Entre estas cuestiones cabe mencionar la seguridad, la educación, el transporte, los problemas medioambientales —incluido el desarrollo rural—, los aspectos más generales del desarrollo sostenible y el entorno empresarial, donde se incluyen las pymes, el comercio y la inversión.

2.1.2. No es necesario evocar los elementos contextuales del dictamen de 2011. Sin embargo, cabe recordar que, si bien estos cinco países cubren una extensión geográfica muy amplia, la población total solo era de unos 66 millones en 2013. Estos Estados relativamente nuevos todavía están tomando forma. Al haberse independizado tan recientemente como 1991, tras la caída de la Unión Soviética, en ninguno hay constancia de un movimiento de liberación nacional. La mayoría mantiene relaciones tensas con sus vecinos, sobre todo debido a unas fronteras que guardan poca relación con las fronteras étnicas, lo que puede dar lugar a enfrentamientos violentos. No obstante, el escaso sentimiento de cohesión que queda puede ser también un factor negativo, ya que es un remanente de la época soviética. Además, persisten problemas complejos debido a la difícil transición a la economía de mercado nacional. La mentalidad de las élites que gobiernan ahora tampoco ha cambiado mucho, es decir, las estructuras administrativas de la antigua *nomenklatura* soviética se han transformado en burocracias oligárquicas, de clanes o de familias.

2.1.3. Los cinco países también se encuentran en estadios de desarrollo muy diferentes. Kazajistán está emergiendo como un actor clave en la región y las relaciones de la UE con este país progresan a muy buen ritmo. A pesar de ser mucho más pobres, Kirguistán y Tayikistán son países relativamente abiertos, con cierta participación de la sociedad civil. La UE y Uzbekistán mantienen relaciones cada vez más estrechas, mientras que el país más cerrado de la región sigue siendo Turkmenistán, que carece de una sociedad civil independiente y efectiva.

3. Una encrucijada estratégica

3.1. Pese a lo inhóspito de su territorio, la importancia de Asia Central como encrucijada estratégica ha crecido desde 2011. Debido a su situación geográfica, la región depende en gran medida de las vías de transporte de los países vecinos para acceder a los mercados internacionales.

3.1.1. La influencia de Rusia es poderosa y está siendo objeto de una creciente atención regional e internacional a raíz de la crisis de Ucrania y del rechazo de los tratados internacionales por parte rusa. Existe una percepción generalizada de que el presidente de Rusia desea restablecer sus antiguas áreas de influencia. Esta circunstancia, a su vez, suscita una preocupación cada vez mayor por un posible retorno a los tiempos de la guerra fría y por el recrudecimiento de la amenaza no solo para otros países de la antigua Unión Soviética, sino también para intereses más amplios. Además, conviene no subestimar el papel prominente de Rusia como «poder blando» a través de la radio y la televisión, favorecida por el hecho de que el ruso es el principal idioma de comunicación en la región y la elevada proporción de emigrantes de esa región que trabajan en la actualidad en Rusia.

3.1.2. En particular, se han acrecentado el interés y la atención de la comunidad internacional por la energía —y por los recursos naturales—, aunque la presencia china en la región ya era muy significativa. Además, la perspectiva del final de la guerra en Afganistán y una menor implicación de EE. UU. podrían alentar el islamismo militante y el auge del denominado Estado Islámico.

3.2. Son muchos quienes sitúan en Asia central el principal foco de una renovada rivalidad entre China y Rusia, con la UE como espectadora. La crisis financiera de 2008 impulsó a China a expensas de Rusia. En el ámbito de la energía, la cooperación de ambos países no ha sido fácil, y China, con un papel más activo en Asia Central, ha logrado desafiar verdaderamente el dominio ruso en la región. Con el paso del tiempo, ello podría ser suficiente para que Rusia buscara estrechar sus relaciones con la UE, a pesar de las tensiones actuales. Por su parte, China —como la India— ha dado muestra de un notorio silencio acerca de la crisis ucraniana, y son muchos los que no aceptan plenamente las preocupaciones europeas.

3.2.1. China es asimismo la fuerza motriz de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), que engloba a Asia Central, Rusia e Irán. Creada en un inicio para solucionar cuestiones fronterizas, esta organización ha sido de utilidad para China, tanto a la hora de promoverse a sí misma en los nuevos Estados como de potenciar sus posiciones en Xinjiang, dentro de sus fronteras. En el caso de Rusia, la OCS ha sido importante para mantener sus influencias frente a China, aunque también le brinda un foro común donde tratar sobre cuestiones de seguridad como el terrorismo, el extremismo y el separatismo («las tres fuerzas del mal»).

3.2.2. El papel cada vez más importante de China en la región se puso de manifiesto en 2013, cuando el presidente Xi puso en marcha su iniciativa del «Cinturón económico de la Ruta de la Seda» que, respaldada por un presupuesto de 16,3 millones USD, tenía como objetivo entablar unos vínculos más estrechos no solo con Europa, sino también con los países de tránsito. La actividad económica china en la región se ha visto espoleada por sus necesidades energéticas. Este país ha construido carreteras y oleoductos y ha realizado ingentes inversiones, sobre todo en el gas de Turkmenistán, posiblemente por encima de su capacidad extractiva, pero en proporción a sus inmensas reservas. Si bien la agencia de noticias rusa *Novosti*⁽⁸⁾ ha informado de que Rusia ha ofrecido a Tayikistán 6,7 millones USD en ayudas a la reestructuración rural, un ministro de Tayikistán ha comunicado posteriormente al *Financial Times* que China tiene previsto invertir al menos 6 000 millones USD de aquí a 2017 [lo cual equivale a cerca del 70 % del PIB de 2013 de Tayikistán y más de 40 veces su inversión extranjera directa anual⁽⁹⁾].

3.2.3. Sin embargo, y al igual que ocurre en África, la aportación de China incluye la importación masiva de mano de obra y de ingenieros civiles chinos, lo que ha desencadenado cierta impopularidad, quizá exacerbada en Tayikistán por la ausencia de un gran número de tayikos que trabajan en Rusia.

3.3. El 1 de enero de 2015 echará a andar, liderada por Rusia, la Unión Económica Euroasiática, que se deriva de la antigua Unión Aduanera. Kazajistán formará parte de esta Unión, como también es más que probable que lo haga Kirguistán, aunque ello podría causarle problemas por el comercio floreciente que representa su actividad como intermediario de las exportaciones chinas. Es posible también que Tayikistán no tenga más alternativa que adherirse, sobre todo porque el 52 % de su PIB lo constituyen las remesas que envían a casa los tayikos que trabajan en Rusia. Sin embargo, y como ya ocurría anteriormente, Uzbekistán y Turkmenistán siguen siendo los países más reticentes a restablecer los lazos con Rusia.

3.3.1. Con todo, Kazajistán ve esta Unión como algo fundamentalmente económico, más que político, y desea a toda costa mantener un equilibrio entre los diversos intereses externos de carácter internacional. Kazajistán desea poner en marcha cuanto antes el Acuerdo reforzado de Colaboración y Cooperación que ha alcanzado recientemente con la UE, y es el primer país de Asia central que se incorpora a la Reunión Asia-Europa (ASEM)⁽¹⁰⁾. Cabe lamentar que la reunión ministerial de la OMC no haya resuelto la solicitud de adhesión de Kazajistán a esa organización, una circunstancia que muchos achacan a los retrasos provocados por su gran vecino eurasiático.

3.4. Aunque la militancia islamista representa un fenómeno minoritario (el fervor religioso fue uno de los principales factores en la guerra civil de Tayikistán de los noventa), todos los regímenes aplican agresivas políticas secularizadoras, algo contraproducente habida cuenta de la creciente demanda de educación islámica, también entre las mujeres. La mayor parte de la población es suní, y en Siria se han detectado combatientes procedentes de esta región. Irán está interesada en estrechar sus lazos con la región, no solo por las infraestructuras de transporte y energía (y su conexión a China), sino también por motivos lingüísticos y culturales. Los tayikos hablan farsi, que también es el idioma de zonas considerables de Uzbekistán (como Samarcanda o Bujara). Como el resto de las lenguas pertenecen a la familia túrquica, también Turquía tiene intereses fundamentales en esta región.

⁽⁸⁾ 7 de febrero de 2014.

⁽⁹⁾ 22 de octubre de 2014, citado en *The Diplomat* de 11 de noviembre de 2014.

⁽¹⁰⁾ Un foro fundamental para el diálogo y la cooperación a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno — 53 miembros en octubre de 2014.

4. Posibilidades para establecer una asociación más sólida entre la UE y Asia Central

4.1. El Dictamen del Comité de 2011 reconocía el papel relativamente endeble que desempeñaba la UE en la región. A iniciativa de la Presidencia alemana, la UE lanzó su propia Estrategia para Asia Central en julio de 2007. A pesar de los modestos intercambios comerciales, la UE es uno de los principales socios comerciales de todos y cada uno de los países y, en especial, de Kazajistán. En 2013, la UE generó el 38 % de todo el comercio de Kazajistán, y fue el destino de dos tercios de sus exportaciones (principalmente de carácter energético). Sin embargo, el total de las importaciones de la UE procedentes de la región apenas llegó a los 24 900 millones EUR, mientras que las exportaciones alcanzaron los 10 600 millones EUR, un 1 % de todo el comercio de la UE.

4.1.1. Hay que aprovechar todas las oportunidades para incrementar los niveles de inversión y comercio en cada país, así como para desarrollar el papel y las actividades que desempeñan los interlocutores sociales como actores clave de la sociedad civil.

4.1.2. Si Kirguistán puede optar al SPG+ ⁽¹¹⁾, Uzbekistán y Tayikistán aún no han solicitado su participación en este sistema, una circunstancia achacable sin duda a las condiciones asociadas al mismo. En 2016 Turkmenistán perderá la posibilidad de adherirse al SPG a raíz de su reclasificación como «país de renta media». Como quiera que solo Kirguistán y Tayikistán son miembros de la OMC, no se prevén acuerdos de libre comercio, especialmente en la línea de los firmados por la UE con Ucrania, Georgia y Moldavia. En cualquier caso, y siempre que sea posible, la UE debe mantener una relación más estrecha con Asia Central teniendo en cuenta sus estrategias para la Asociación Oriental y para el Mar Negro.

4.2. Asia Central representa una oportunidad fundamental para reforzar la asociación estratégica UE-China a través de una mayor cooperación, especialmente en los ámbitos de la energía y el transporte. Es preciso ahondar en este punto dado que ambas partes persiguen incrementar sus suministros energéticos procedentes de esta región.

4.2.1. Habida cuenta de los abundantes recursos de hidrocarburos existentes en Asia Central, sobre todo de gas natural, hoy por hoy no se aprecia una reñida competencia por estos objetivos. El crecimiento demográfico y económico en la región incrementará sin duda las necesidades internas de energía, aunque en este caso también existe un importante potencial, aún por explotar, para mejorar la eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía renovables. Existen motivos de peso para intensificar la cooperación en estos ámbitos, ya que la UE ha adquirido una considerable experiencia política y ha desarrollado un poderoso sector de la energía sostenible, además de ampliar la cooperación en la región gracias a la ITIE ⁽¹²⁾, que contempla una mayor transparencia de los ingresos públicos procedentes de las fuentes energéticas y refuerza el papel de la sociedad civil.

4.3. La TRACECA sigue representando una importante iniciativa para la UE. Se trata de un programa internacional para reforzar las relaciones económicas, el comercio y las vías de comunicación desde la región del mar Negro hasta el Cáucaso meridional y Asia Central, sobre la base de los sistemas de transporte ya existentes y recurriendo a la voluntad política y a las aspiraciones comunes de sus 13 Estados miembros, entre los que figuran los países de Asia Central y de la antigua Unión Soviética (excepto Turkmenistán), Turquía, Bulgaria y Rumanía.

4.3.1. La construcción de infraestructuras viarias y ferroviarias estratégicas, modernas e interoperables a lo largo de la Ruta de la Seda reviste especial interés tanto para China como para la UE y Rusia. El éxito en la integración de esta región a través de unas infraestructuras modernas y fiables debe brindar una gran oportunidad no solo para intensificar la integración económica regional, sino también para promover la movilidad de las personas y los intercambios multiculturales, logrando a su vez un mejor entorno para fomentar el Estado de Derecho y la democracia. Así pues, el Comité felicita a la Presidencia letona por la atención especial que está prestando al desarrollo de los enlaces de transporte multimodal en Eurasia.

4.4. Kazajistán dispone de enormes reservas de recursos naturales y combustibles fósiles, gran parte de las cuales aún por explotar; a pesar de ello, la industria minera está muy lejos todavía de aprovechar su pleno potencial en términos de producción ⁽¹³⁾. Kazajistán y Uzbekistán atesoran una gran riqueza en recursos petrolíferos y gasísticos, mientras que Turkmenistán posee por sí sola más del 9 % de las reservas de gas natural de todo el mundo ⁽¹⁴⁾. Por otro lado, Kirguistán y Tayikistán deben aún desarrollar su potencial de energía hidroeléctrica y sus valiosos recursos minerales ⁽¹⁵⁾. Uzbekistán y Turkmenistán se cuentan entre los diez principales países productores de algodón, a pesar de que carecen de recursos hídricos suficientes para un cultivo de riego tan intensivo como este.

⁽¹¹⁾ ¿Un Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE?

⁽¹²⁾ Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

⁽¹³⁾ [http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan\(observer\)](http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan(observer))

⁽¹⁴⁾ BP *Statistical Review of World Energy*, junio de 2014.

⁽¹⁵⁾ Según las estimaciones, los depósitos de mineral de hierro de Kirguistán se elevan a 5 000 millones de toneladas, en su mayor parte con un contenido de hierro en torno al 30 por ciento. Asimismo, Kirguistán cuenta con una de las mayores reservas comprobadas de oro en el mundo.

4.5. No obstante, la UE no podrá granjearse el apoyo y la confianza de los países de Asia Central persiguiendo únicamente objetivos económicos. Un tercio de la población de Kirguistán y Tayikistán vive por debajo del umbral de la pobreza. En Kirguistán, más de dos tercios de la población en edad laboral están empleados en el sector informal. Más de un millón de tayikos y casi medio millón de kirguizios trabajan en el extranjero, principalmente en Rusia o en Kazajistán, como consecuencia sobre todo del desempleo juvenil en aquellos países. A pesar de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, la persistencia de desigualdades salariales por motivos de sexo se relacionan en parte con los bajos niveles de empleo de las mujeres, que además ocupan las profesiones peor remuneradas. Las mujeres han de hacer frente también a una disminución de sus posibilidades de educación.

4.6. Por todo ello, el presente Dictamen formula una serie de recomendaciones clave acerca de ámbitos como la eficiencia energética e hídrica, la seguridad alimentaria (que sigue siendo una cuestión central en Tayikistán), la seguridad del agua y el suministro energético, y se hace eco de las recomendaciones ya formuladas en el Dictamen de 2011.

5. El papel de la sociedad civil

5.1. Entre sus principales convicciones, el CESE cree que entablar contactos con la sociedad civil local es una de las mejores formas de asegurar la mayor eficacia de la UE. También es importante que lo haga de una manera positiva, intentando sobre todo mitigar las preocupaciones que acechan cada vez más a los gobiernos de la región acerca del papel de la sociedad civil⁽¹⁶⁾. El fomento de los contactos y los intercambios juveniles debería contribuir por lo general a facilitar este objetivo. El Comité acoge con satisfacción el gran apoyo que ha cosechado en Asia Central la ampliación del programa Erasmus + de la UE, que fomenta la profundización de los vínculos educativos y la movilidad de la educación superior, y que debería verse acompañada de mayores facilidades para la tramitación de los visados y la exención de tasas a los estudiantes más dotados de la región.

5.1.1. La educación de nivel secundario ofrece otro ámbito clave para incrementar la actividad y el apoyo de la UE, proporcionando también más información acerca de la UE en las lenguas locales y logrando implicar a los padres de los alumnos. El sistema educativo se está degradando en algunos países: existe penuria de libros de texto de secundaria y la educación de calidad se percibe por lo general como algo elitista sobre todo por el elevado coste de las matrículas universitarias. Invertir en favor del profesorado a nivel local podría también resultar beneficioso, quizás como parte de un desarrollo más amplio del ámbito rural. También se debería plantear seriamente una mayor presencia de los medios de comunicación en la región a través de las redes de radiotelevisión europeas, como Euronews y Euranet, con programación en los idiomas locales.

5.2. En su Dictamen de 2011, el Comité se interesó por el papel y las actividades de una sociedad civil organizada más amplia e independiente en Asia Central. Lamentablemente, la situación no parece haber mejorado notablemente desde entonces en ninguno de los cinco países. La mayor preocupación de los gobiernos se ha traducido en un incremento de la presión sobre las ONG, los medios de comunicación y los miembros de la oposición. En Kazajistán, una protesta de los trabajadores del sector petrolífero dejó catorce muertos y numerosos heridos a finales de 2011. Este suceso agravó las sospechas gubernamentales acerca de los sindicatos independientes y supuso el encarcelamiento de un importante dirigente de la oposición y la prohibición de varios medios de comunicación.

5.2.1. Kirguistán y Kazajistán, países con una sociedad civil más dinámica, se han propuesto reforzar el control que ejercen sobre las ONG internacionales. Kazajistán elaboró un estudio para examinar las experiencias de «otros países» (es decir, Rusia), mientras que los parlamentarios de Kirguistán han retomado un proyecto de ley inspirado en esa legislación.

5.3. En el Dictamen de 2011 también se prestaba especial atención a las modalidades más tradicionales y rurales de asociación —conocidas como *hashar* o *ashar*, para mejorar, por ejemplo, las infraestructuras comunitarias—, de profunda raigambre en las regiones nómadas y sedentarias de Asia Central. Su reactivación en los años noventa sucedió al desmoronamiento del sistema socialista, especialmente en el sector social. Si bien los *ashar* suelen carecer de estructuras formales, algunos se han institucionalizado e inscrito como ONG. En el caso de los donantes internacionales, estos grupos ofrecen una base para acometer proyectos de capacitación de las comunidades rurales.

5.3.1. El Comité lamenta que la UE tienda únicamente a financiar las ONG asentadas, aunque constata que los *hashar* o *ashar* se fundamentan en tradiciones anteriores a la Unión Soviética que son a menudo incompatibles con los valores de los donantes, sobre todo cuando las decisiones son adoptadas por *aksakals* («ancianos sabios»). Cuando estos consideran que un proyecto no es necesario, su parecer es respetado estrictamente por la comunidad, lo que dificulta su aplicación.

⁽¹⁶⁾ Todo ello es consecuencia también de la primavera árabe, la reciente Ley sobre los «agentes extranjeros» en Rusia y el movimiento Euromaidán en Ucrania.

5.4. La estrategia de la UE para Asia Central de 2007 precedió la puesta en marcha del Proceso de Diálogo de los Derechos Humanos de la UE, del que se han llevado a cabo seis rondas con la mayoría de los países (ocho con Uzbekistán y cinco con Kirguistán).

5.4.1. Antes y después de cada ronda de diálogo, el SEAE organiza sesiones informativas para las organizaciones de la sociedad civil en Bruselas. No obstante, las reuniones con las organizaciones de la sociedad civil de Asia Central sobre el terreno se han celebrado únicamente a título individual, en la mayoría de los casos antes del diálogo. Estos seminarios locales ofrecen un foro a la sociedad civil europea y de Asia Central para debatir, país por país, cuestiones de derechos humanos con representantes de la UE y funcionarios del gobierno, quienes deciden entre sí el orden del día. Las recomendaciones de la sociedad civil que se formulan en estos seminarios deben incorporarse plenamente a los diálogos sobre derechos humanos.

5.4.2. La relevancia y el impacto de los diálogos en materia de derechos humanos difieren de los seminarios de la sociedad civil concomitantes. Estos seminarios han tenido cierta relevancia para la situación real de los derechos humanos y el diálogo con los gobiernos únicamente en Kirguistán y Tayikistán, donde se han introducido unas escasas modificaciones legislativas de carácter concreto ⁽¹⁷⁾, especialmente en lo relacionado con el uso de la tortura. No obstante, en ambos casos, los diálogos que ha emprendido la UE han desempeñado, a modo complementario, una función facilitadora, puesto que estas cuestiones ya se han planteado previamente en los foros de las Naciones Unidas. Por desgracia, la incidencia ha sido muy escasa y se ha celebrado un solo seminario de la sociedad civil en Uzbekistán, en 2008; en Turkmenistán, ninguno.

5.4.3. Sin embargo, se impidió a la sociedad civil de Kazajistán participar en la selección de los temas del seminario de la sociedad civil de 2011, que giraba en torno a los derechos de las personas con discapacidad y las cuestiones de género, aunque no abordó la huelga de los trabajadores del sector petrolífero en Kazajistán occidental. El seminario de 2012 se centró en «La contribución de la sociedad civil a las reformas judiciales en Kazajistán», pero el Gobierno del país no mostró ningún interés por este acto, ni tampoco queda claro si sus recomendaciones fueron incluidas en los diálogos sobre los derechos humanos.

5.5. Los cinco países presentan muchas similitudes en el ámbito laboral a pesar de las diferencias en su situación económica: en todos ellos escasea el trabajo digno, la economía informal desempeña un papel notable y se registran elevados niveles de corrupción: es, pues, un entorno poco propicio para la libertad de asociación.

5.5.1. En todos estos países existen disposiciones legales restrictivas en relación con los conflictos laborales y, en particular, con el derecho de huelga. Los gobiernos interfieren con frecuencia, por ejemplo favoreciendo a determinados candidatos para que ocupen cargos de responsabilidad sindical y aplicando restricciones a las estructuras, los procedimientos y las actividades de los sindicatos. En Kazajistán, una nueva ley podría dar lugar a una situación de monopolio sindical, como ya es el caso de Tayikistán y Uzbekistán. El Gobierno domina con mano de hierro los sistemas de diálogo social —tripartito— a nivel nacional: el papel de los interlocutores sociales es mayoritariamente consultivo y los principales líderes sindicales son cercanos a las autoridades.

5.5.2. El Dictamen de 2011 examinaba en profundidad la situación en lo referente a los convenios fundamentales de la OIT. Durante muchos años, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán han cooperado con la OIT, en particular a través de los programas nacionales en favor del trabajo digno, que Uzbekistán suscribió en abril de 2014. El programa internacional de la OIT para la eliminación del trabajo infantil funciona bien especialmente en Kirguistán y Tayikistán, mientras que la UE ha reconocido también las medidas positivas que ha adoptado Uzbekistán en esta materia ⁽¹⁸⁾. La aplicación plena de estos convenios sigue siendo un objetivo esencial.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ El Parlamento kirguís adoptó una Ley contra la Tortura en junio de 2012 siguiendo las recomendaciones formuladas en el seminario de la sociedad civil celebrado cuatro meses antes, mientras que en Tayikistán se adoptó ese mismo año otra ley que tipificaba la tortura como delito.

⁽¹⁸⁾ Comunicado de prensa del SEAE, 19 de noviembre de 2014.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 242/02)

Ponente: Béatrice OUIIN

El 10 de julio de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«*La integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 18 de diciembre de 2014.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 212 votos a favor, 1 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1. Para poner en práctica la Estrategia Europa 2020 y la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, tanto en lo que respecta al acceso de las mujeres al empleo como a la integración de los inmigrantes, y teniendo en cuenta que Europa necesita a los migrantes, a pesar de los discursos hostiles cuya propagación es inquietante y contraria al interés a largo plazo de los ciudadanos europeos, **el CESE pide a las instituciones europeas que:**

- aprovechen mejor el potencial del Semestre Europeo y formulen recomendaciones específicas por país relativas a la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral,
- tengan en cuenta las características específicas de las mujeres migrantes a la hora de elaborar la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres después de 2015,
- continúen supervisando la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre la reagrupación familiar, a fin de no retrasar el acceso al mercado laboral de las mujeres que tengan derecho a la reagrupación y contemplen la posibilidad de revisar esta Directiva para permitir que los cónyuges accedan inmediatamente al empleo,
- evalúen la proporción de mujeres entre los beneficiarios de la tarjeta azul de la UE ⁽¹⁾ y de la Directiva sobre los trabajadores temporeros ⁽²⁾, así como la naturaleza de los puestos de trabajo que ocupan, para asegurarse de que las mujeres migrantes no son víctimas de discriminación,
- garanticen que las futuras normas aplicables a los investigadores, estudiantes, voluntarios y trabajadores *au pair* ⁽³⁾ benefician tanto a las mujeres como a los hombres,
- garanticen que al menos la mitad de los instrumentos financieros consagrados a la integración de los inmigrantes se dedican a las mujeres.

1.2. Junto a las medidas que deberían aplicarse a todos los inmigrantes, tanto hombres como mujeres, **el CESE pide a los Estados miembros que:**

- establezcan objetivos claros y ambiciosos en materia de integración de las mujeres migrantes,
- adopten políticas que tengan en cuenta la situación específica de las mujeres, su nivel de cualificación, su conocimiento de la lengua del país de acogida, su pertenencia a la primera generación de inmigrantes o a las siguientes,

⁽¹⁾ Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009.

⁽²⁾ Directiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014.

⁽³⁾ Propuesta de Directiva COM(2013) 151 final.

- comuniquen a la Comisión Europea, en el marco del Semestre Europeo, las medidas adoptadas en favor de la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral,
- en el marco de la reagrupación familiar, no retrasen el acceso al empleo para los cónyuges, a fin de fomentar la integración de las familias, evitar la pobreza y la pérdida de competencias,
- garanticen a las mujeres, en todas las fases del proceso de migración, el ejercicio de sus derechos individuales, y no solo de sus derechos como miembro de la familia,
- aseguren a las mujeres migrantes una mejor información sobre el acceso a los servicios instaurados para facilitar el acceso a la formación lingüística y profesional y a puestos de trabajo de calidad,
- organicen formaciones lingüísticas que respondan a las necesidades específicas de las mujeres inmigrantes, que estén orientadas a la búsqueda de empleo y que les sean accesibles,
- aceleren los procesos de reconocimiento de las cualificaciones y la experiencia adquiridas en el extranjero, para que las mujeres puedan encontrar un empleo acorde a sus competencias y aspiraciones,
- eviten la descualificación, que representa una pérdida de capital humano,
- consideren que el trabajo en determinados sectores (limpieza, cuidado de niños, asistencia a personas de edad avanzada, hostelería, agricultura, etc.) puede ofrecer oportunidades a las mujeres inmigrantes poco cualificadas, a condición de que se acabe con el trabajo no declarado, que estos sectores se profesionalicen y valoricen, y que se impartan formaciones a estas mujeres, para permitirles avanzar en su carrera profesional,
- apoyen a las mujeres empresarias y fomenten la educación empresarial de las mujeres migrantes,
- hagan participar a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en la elaboración y aplicación de las políticas,
- ratifiquen la Convención internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 18 de diciembre de 1990,
- regularicen el derecho de residencia de los inmigrantes que viven en Europa desde hace varios años; en efecto, las regularizaciones masivas a las que han procedido algunos Estados han resultado beneficiosas.

1.3. Por último, **el CESE pide a los interlocutores sociales que:**

- integren mejor las particularidades de las mujeres migrantes en el programa de trabajo del diálogo social europeo,
- faciliten, en los convenios colectivos, el reconocimiento de las cualificaciones de las mujeres migrantes.

2. Introducción

2.1. Desde hace varias décadas, la inmigración se está feminizando. Algunas mujeres emigran hacia Europa para reunirse con su familia, otras son refugiadas y solicitantes de asilo. Son muchas las que vienen a Europa para ganarse la vida, dejando a su familia en el país de origen, y se convierten en el principal sustento de la familia.

2.2. Llegan con permiso de residencia o sin él, con altos niveles de cualificación o sin ellos. Emigran voluntariamente o se ven obligadas a ello; algunas son víctimas de la trata de seres humanos. Este colectivo es, pues, tan amplio como diverso.

2.3. Por su parte, Europa se enfrenta a un desafío importante en el ámbito de su mercado de trabajo, debido al envejecimiento de su población, al descenso de las tasas de natalidad y a las necesidades de mano de obra cualificada en muchos sectores.

2.4. En este contexto, las mujeres migrantes son una fuente de competencias y creatividad que en la actualidad no se aprovecha suficientemente. Su integración en el mercado laboral es una necesidad y contribuye a la plena explotación del potencial de las migraciones, tanto para las mujeres migrantes como para la Unión Europea. Se refuerza así la integración, y se contribuye al crecimiento económico y a la cohesión social.

2.5. El CESE se ha pronunciado ya en varias ocasiones sobre las cuestiones de inmigración e integración, y ha emitido muchas recomendaciones relativas tanto a los hombres como a las mujeres⁽⁴⁾. El presente Dictamen evitará, por tanto, reiterar estas recomendaciones.

2.6. En cambio, hasta ahora el CESE no había formulado propuestas específicas sobre las mujeres migrantes. Ahora bien, dado que la igualdad entre mujeres y hombres no existe en ningún lugar del mundo y que no cabe analizar de manera conjunta determinadas cuestiones específicas a las mujeres, el presente Dictamen se dedica a la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral.

3. Contexto europeo

3.1. El aumento de la tasa de empleo de las mujeres, al igual que el de los migrantes, es una de las prioridades de la UE, según se establece en la Estrategia Europa 2020, en la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países⁽⁵⁾ o en los programas plurianuales del Consejo Europeo⁽⁶⁾.

3.2. La Estrategia Europa 2020 prevé incrementar la tasa de empleo hasta el 75 % de aquí a 2020. Para alcanzar este objetivo, es esencial integrar mejor a las mujeres en el mercado laboral. En este contexto, el Semestre Europeo puede ser un valioso instrumento. Los Estados miembros deberían presentar medidas dirigidas a la integración de las mujeres migrantes y la Comisión debería proponer recomendaciones específicas en este ámbito.

3.3. Asimismo, es preciso tener más en cuenta la especificidad de las mujeres migrantes a la hora de preparar la nueva Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres después de 2015. Esta estrategia debería contribuir a mejorar la situación de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo, entre otras cosas impulsando el espíritu empresarial.

3.4. En la UE, la situación de las mujeres migrantes varía mucho en función de la directiva de aplicación.

3.5. Las titulares de una tarjeta azul⁽⁷⁾ pueden acceder con más facilidad a empleos altamente cualificados; igualmente, el cónyuge de un titular de tarjeta azul goza de manera automática e inmediata de un derecho general de acceso al mercado laboral del país de acogida.

3.6. En cambio, la mujer que se beneficia de la reagrupación familiar⁽⁸⁾ debe a veces esperar un año antes de acceder a un empleo asalariado o una actividad independiente, un plazo que los Estados miembros pueden imponer. Este tiempo de espera hace que la mujer dependa de su marido, la aleja del mercado laboral y le hace perder parte de sus competencias. Para remediar esta situación, la Comisión Europea no debería limitarse a controlar la aplicación de la Directiva sobre la reunificación familiar en los Estados miembros, sino que debería considerar su revisión.

3.7. En cuanto a los solicitantes de asilo, prohibirles trabajar les incita a optar por el trabajo no declarado. Por tanto, convendría suprimir los obstáculos jurídicos a su acceso al mercado de trabajo. Además, el acceso al empleo debería permitir la regularización de la estancia, algo que ya ha dado buenos resultados en los Estados miembros que han llevado a cabo regularizaciones masivas.

3.8. En conclusión, es preciso armonizar los instrumentos europeos para permitir a todas las personas que residan legalmente en el territorio europeo acceder sin demora al empleo y gozar de los derechos individuales de residencia, independientemente de su estado civil.

4. Medidas específicas para la integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo de los Estados miembros

4.1. *Un balance preocupante: la doble dificultad de ser mujer e inmigrante*

4.1.1. El mercado laboral es desfavorable para las mujeres, ya sean europeas o inmigrantes. A pesar del marco legislativo de la UE, el equilibrio entre vida privada y vida profesional, el acceso a los derechos sociales y a los puestos de responsabilidad e incluso la participación en la vida pública siguen siendo más difíciles para las mujeres que para los hombres.

⁽⁴⁾ Véanse los Dictámenes más recientes del CESE: DO C 451 de 16.12.2014, p. 96, DO C 67 de 6.3.2014, p. 16, DO C 351 de 15.11.2012, p. 16, DO C 181 de 21.6.2012, p. 131, DO C 48 de 15.2.2011, p. 6, DO C 354 de 28.12.2010, p. 16, DO C 347 de 18.12.2010, p. 19, DO C 128 de 18.5.2010, p. 29, DO C 27 de 3.2.2009, p. 95, así como el Documento informativo sobre «Los nuevos desafíos de la integración», SOC/376.

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final.

⁽⁶⁾ Consejos Europeos de Tampere (1999), La Haya (2004) y Estocolmo (2009).

⁽⁷⁾ Directiva 2009/50/CE (DO L 155 de 18.6.2009, p. 17).

⁽⁸⁾ Directiva 2003/86/CE (DO L 251 de 3.10.2003, p. 12).

4.1.2. Las mujeres se concentran en determinados sectores ⁽⁹⁾ (sanidad, educación, administración pública, hostelería, servicios para la familia, trabajo doméstico, etc.). Trabajan más a menudo a tiempo parcial y son mayoritarias en los contratos cortos precarios. En 2014, la diferencia entre el salario medio femenino y masculino en la UE sigue siendo de un 16,4 % ⁽¹⁰⁾ y la diferencia entre las pensiones es aún mayor.

4.1.3. La situación es aún más preocupante para las mujeres migrantes: su tasa de actividad profesional es más baja que la de las mujeres autóctonas. La mayoría se concentran en unos pocos sectores, y se ven más afectadas por la precariedad y el trabajo a tiempo parcial, los bajos salarios y las pésimas condiciones de trabajo. Obstáculos culturales, en su familia o su comunidad, pueden dificultar su acceso al empleo. Además, pueden sufrir discriminaciones a la hora de acceder al mercado de trabajo.

4.2. *Se necesitan medidas específicas*

4.2.1. Frente a esta situación, se necesita una actuación positiva. Ante todo, la acción que se emprenda deberá tener en cuenta la situación de las mujeres, su nivel de cualificación, su conocimiento de la lengua del país de acogida y su pertenencia a la primera generación de inmigración o a las siguientes.

4.2.2. Algunas medidas, relacionadas con la conciliación de la vida profesional y familiar, son las mismas que para las mujeres autóctonas. Tener acceso a unos servicios de cuidado de niños de calidad, asequibles desde el punto de vista financiero y geográfico, es esencial para las mujeres inmigrantes, cuya familia no se encuentra a su lado para ayudarles.

4.2.3. Otras medidas atañen de manera más específica a las mujeres migrantes: combatir el racismo, mejorar el acceso a la vivienda, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, luchar contra los matrimonios forzados, la poligamia, etc. Gozar del respeto de los derechos humanos y de la igualdad entre hombres y mujeres en Europa y huir de la violencia contra las mujeres y las situaciones de desigualdad son algunas de las razones que llevan a las mujeres a abandonar su país. No deberían encontrarse con los mismos problemas en Europa donde, sin embargo, estas dificultades también existen y afectan incluso a las segundas generaciones de inmigrantes, obstaculizando su acceso al empleo.

4.2.4. En la UE, muchas iniciativas exitosas para la integración de las mujeres en el mercado laboral se toman a nivel local, a través de la sociedad civil, las asociaciones de mujeres inmigrantes o las universidades. Deberían respaldarse, y la difusión de estas buenas prácticas debería fomentarse tanto a escala nacional como entre los Estados miembros.

4.3. *Recopilar los datos necesarios para desarrollar unas políticas fundadas*

4.3.1. Para tener un conocimiento más profundo de las necesidades de las mujeres inmigrantes y elaborar las políticas adecuadas, es indispensable disponer de mejores estadísticas, desglosadas por sexo y nacionalidad u origen, a nivel nacional y europeo.

4.4. *Informar mejor a las mujeres migrantes*

4.4.1. Para conocer mejor la sociedad de acogida y su mercado laboral, las mujeres migrantes deben tener acceso, en varios idiomas, a la información sobre sus derechos y los servicios disponibles, en colaboración con la sociedad civil y las redes de migrantes, cuya contribución debe reconocerse y apoyarse.

4.5. *Facilitar el aprendizaje de la lengua del país de acogida*

4.5.1. La integración y el acceso al empleo requieren, en primer lugar, conocer la lengua del país de acogida. Un dominio insuficiente de la lengua mantiene el aislamiento de las mujeres, les impide conocer sus derechos y acceder a los servicios públicos y afecta a la integración de sus hijos. De ahí que el rendimiento escolar de la mayoría de los jóvenes procedentes de la inmigración sea inferior al de los autóctonos.

4.5.2. Para paliar esta situación, las autoridades públicas deberían poner a disposición de las mujeres migrantes unos cursos de idiomas que sean asequibles, tanto por su coste como por su localización y horario (es decir, que puedan conciliarse con la presencia de niños pequeños en el hogar). En cuanto al contenido, los cursos deberían resultar útiles para la búsqueda de empleo y en los contactos con los servicios públicos.

⁽⁹⁾ *Gender Equality Index Report* (Instituto Europeo de la Igualdad de Género, 2013), p. 21.

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

4.6. Reconocer las cualificaciones y evitar la descalificación

4.6.1. Los perfiles de las mujeres inmigrantes son variados, y requieren que las políticas se adapten a estas diferencias. Algunas tienen un bajo nivel de educación y experiencia, mientras que otras tienen importantes cualificaciones universitarias o profesionales.

4.6.2. Para muchas de ellas, la mayor dificultad es el reconocimiento de dichas cualificaciones y experiencia adquiridas en el extranjero, lo que resulta paradójico dado que Europa necesita personal cualificado en muchos sectores. El reconocimiento de sus diplomas, que en algunos casos requiere largos períodos de espera, puede producir desánimo y conducir a la pérdida de conocimientos, e incluso empujar a las mujeres a aceptar empleos para los cuales están sobrecualificadas. Las mujeres migrantes desempleadas o que ocupan puestos para los que están excesivamente cualificadas representan un recurso infrautilizado y un despilfarro de capital humano.

4.6.3. Deberían crearse servicios que permitan el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en el país de origen. Los interlocutores sociales también desempeñan un papel importante a la hora de facilitar, en los convenios colectivos, el reconocimiento de dichas cualificaciones.

4.6.4. Determinados sectores, como los de la limpieza, cuidado de niños, asistencia a personas de edad avanzada, hostelería, agricultura o economía social, pueden ofrecer oportunidades a las mujeres inmigrantes menos cualificadas, como empleadas o autónomas. Sin embargo, es preciso profesionalizar y valorizar estos sectores, formar a las mujeres para que puedan ejercer estas profesiones y reconocer la importante contribución de las mujeres trabajadoras en estos ámbitos, para que su trabajo redunde en beneficio de todos: tanto la población autóctona como las propias mujeres inmigrantes.

4.6.5. Este tipo de trabajo también puede ser transitorio, de ahí la importancia de ofrecer formaciones a las mujeres que trabajan en estos sectores, para que puedan desarrollar su carrera o cambiar de profesión.

4.6.6. El caso específico del trabajo en domicilios privados

4.6.6.1. Aunque no todas las mujeres inmigrantes trabajan en este sector, suele ser hacia el que se orientan en primer lugar, primero porque hay una fuerte demanda y, en segundo lugar, porque se puede trabajar en él aun estando indocumentada.

4.6.6.2. Estas mujeres se ven atrapadas: solo pueden ocupar un empleo no declarado, que las priva de protección. No pueden obtener la regularización ni un permiso de residencia ya que no pueden demostrar que están trabajando. Se encuentran, pues, en una situación de gran vulnerabilidad, solas frente a numerosos empresarios o viviendo en casa de un único empleador.

4.6.6.3. Algunos países europeos han tomado medidas que permiten regularizar el trabajo no declarado (ayudas fiscales en Suecia, «titres-services» en Bélgica, «chèque emploi service» en Francia, etc.). Estas medidas facilitan el procedimiento de registro para los empleadores y permiten a los trabajadores beneficiarse de los derechos sociales y demostrar su actividad profesional, allanando así el camino hacia la regularización de su estancia.

4.6.6.4. Los Estados miembros deberían ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ⁽¹¹⁾, que permite reconocer a los trabajadores domésticos derechos equivalentes a los de otros trabajadores, y estructurar este sector, como recomienda el CESE en su Dictamen «Desarrollar servicios para la familia a fin de elevar los índices de empleo y fomentar la igualdad entre los sexos en el puesto de trabajo» ⁽¹²⁾.

4.7. Apoyar el autoempleo y el espíritu empresarial

4.7.1. La investigación demuestra que el espíritu innovador y empresarial de los inmigrantes es mayor que el de los autóctonos. En muchos países, adoptan el estatuto de «autoempresario» o crean nuevas empresas, en las que contratan, a menudo, a otros inmigrantes. El Comité ha dedicado un Dictamen ⁽¹³⁾ a «La contribución de los emprendedores inmigrantes a la economía».

4.7.2. Para tener más éxito, estos empresarios necesitan ayuda para acceder a la financiación, aprender a elaborar planes de empresa y conocer el entorno económico del país de acogida. Asimismo, convendría desarrollar iniciativas específicas destinadas a ayudar a las mujeres empresarias, y prestar una atención especial al emprendimiento social.

⁽¹¹⁾ Convenio 189 de la OIT, entrado en vigor el 5 de septiembre de 2013.

⁽¹²⁾ DO C 12 de 15.1.2015, p. 16.

⁽¹³⁾ DO C 351 de 15.11.2012, p. 16.

4.7.3. Las mujeres inmigrantes también deberían poder beneficiarse de tutorías por parte de otros empresarios con más experiencia, y convendría ayudar a las redes de mujeres migrantes emprendedoras. Las mujeres inmigrantes también deberían recibir una educación empresarial, organizada en estrecha cooperación con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada.

4.8. *Mejorar la imagen de las mujeres inmigrantes*

4.8.1. Mientras, por una parte, la inmigración femenina autónoma de mujeres a menudo cualificadas aumenta, por otra, la representación social de la mujer inmigrante como víctima de una cultura que deja poco margen para los derechos de la mujer evoluciona muy lentamente. Se necesita una imagen más positiva de las mujeres migrantes, que podría servir de modelo en las comunidades de inmigrantes. Campañas informativas deberían contribuir a ello.

4.9. *Mejorar la cooperación en múltiples niveles*

4.9.1. La integración efectiva solo podrá lograrse si colaboran todas las partes interesadas: instituciones europeas, Estados miembros y actores nacionales, regionales y locales.

4.9.2. La sociedad civil organizada, y en particular las asociaciones de mujeres migrantes, deben participar en todas las fases de las políticas relativas a la integración de las mujeres migrantes en el mercado laboral. En efecto, estas partes interesadas pueden aportar un verdadero valor añadido gracias a su conocimiento de lo que viven realmente estas mujeres. Ello permitirá crear un sentimiento compartido de apropiación, que a su vez favorecerá la aceptación y aplicación de las políticas.

5. Conclusión

5.1. La participación en el mercado laboral es una de las maneras más eficaces y concretas de integrarse en una sociedad. Las mujeres inmigrantes necesitan ser apoyadas y acompañadas en su proceso de integración. Deben estar informadas acerca de sus derechos y obligaciones en la sociedad de acogida, gozar de derechos propios, acceder a la formación, poder valorizar sus competencias y ser reconocidas por su aportación a la economía y la sociedad europea.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 242/03)

Ponente: Kaul NURM

El 20 de enero de 2014, 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

El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar (dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2015.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 209 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El presente dictamen se ocupa del problema del acaparamiento de tierras agrícolas (incluida la concentración de tierras), que tiene lugar en la UE y en el resto del mundo y que constituye una amenaza para la agricultura familiar.

1.2. Las tierras agrícolas constituyen la base de la producción de alimentos y, por consiguiente, la condición previa para garantizar la seguridad alimentaria, de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

1.3. Los siguientes factores desencadenan el acaparamiento de tierras: un mundo cada vez más globalizado y los principios de la libre circulación de capitales que le son inherentes, el crecimiento de la población y la urbanización, la demanda de alimentos y bioenergía que aumenta constantemente, la creciente demanda de recursos naturales, las vertientes negativas de la política medioambiental y la política agrícola, y la oportunidad de especular con el incremento del valor de la tierra.

1.4. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es consciente de la grave amenaza que supone la alta concentración de tierras en manos tanto de grandes inversores no dedicados a la agricultura como de grandes explotaciones agrícolas, lo que también sucede en algunas partes de la Unión Europea. Esta situación es contraria al modelo europeo de una agricultura sostenible, multifuncional y caracterizada por explotaciones agrícolas familiares y pone en riesgo la aplicación de los objetivos formulados en los artículos 39 y 191 del TFUE. También es contraria al objetivo agroestructural de dispersar ampliamente la propiedad, produce daños irreversibles en las estructuras económicas de las zonas rurales y da lugar a una agricultura industrializada que la sociedad no desea.

1.5. Como consecuencia de la agricultura industrial se acentúan los riesgos asociados a la producción de alimentos y la degradación de la tierra, por lo que disminuye la seguridad alimentaria.

1.6. La explotación agrícola familiar, además de producir alimentos, desempeña otras muchas funciones importantes para la sociedad y desde el punto de vista de la ecología, algo que un modelo agrícola industrial dominado por las grandes empresas no puede ofrecer. Para que la agricultura familiar pueda constituir una alternativa viable a la agricultura industrial y al acaparamiento de tierras agrícolas, deben adoptarse medidas activas que protejan las explotaciones familiares.

1.7. La tierra no es una mercancía cualquiera que puede fabricarse en grandes cantidades. La tierra es un recurso limitado, por lo que no deberían aplicársele las habituales reglas del mercado. La propiedad de la tierra y la utilización de las superficies deben regularse más estrictamente que en el pasado. Habida cuenta de la reconocida evolución negativa, el CESE considera necesario que tanto los Estados miembros como la UE definan un modelo agroestructural claro del que puedan extraerse conclusiones en términos de utilización del suelo y de derecho fundiario.

1.8. El mercado de tierras agrícolas en los Estados miembros de la UE está regulado de formas muy distintas. Mientras que en algunos países existen restricciones, otros carecen de ellas, lo que da lugar a una desigualdad entre los Estados miembros.

1.9. Aunque la política del suelo es competencia de los Estados miembros, está sujeta a determinadas restricciones en virtud del principio de libre circulación de capitales y mercancías establecido en los Tratados. Por ello, el CESE pide al Parlamento Europeo y al Consejo que lleven a cabo conjuntamente una reflexión sobre si la libre circulación de capitales debe garantizarse igualmente en el caso de la enajenación y adquisición de tierras y explotaciones agrícolas, en particular en relación con terceros países, pero también dentro de la UE.

1.10. El CESE pide a los Estados miembros que orienten la utilización del suelo de modo que se aprovechen las posibilidades existentes, como los impuestos, las ayudas y los fondos de la PAC, para mantener el modelo basado en las explotaciones familiares en todo el territorio de la UE.

1.11. Debe permitirse a los Estados miembros que fijen límites máximos para la adquisición de tierras agrícolas y que establezcan un sistema de derechos preferentes de compra para ayudar a los compradores interesados cuyas propiedades se sitúen por debajo de este límite.

1.12. El CESE pide a la Comisión Europea y al Parlamento que, sobre la base de un método uniforme, lleven a cabo un análisis exhaustivo de las consecuencias de las medidas políticas aplicadas en los diversos Estados miembros (ayudas y restricciones) en materia de concentración de tierras de cultivo y de producción agrícola. Al mismo tiempo, deberían analizarse los riesgos que la concentración de tierras entraña para la seguridad alimentaria, el empleo, el medio ambiente, la calidad del suelo y el desarrollo rural.

1.13. El CESE pide a todos los Estados miembros de la UE que apliquen las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia y que informen a la Comisión Europea y la FAO sobre el uso y aplicación de estas Directrices en sus políticas de gobernanza de la tierra.

1.14. Debe aplicarse una política que no conduzca a una concentración de las tierras sino a una transición desde las grandes explotaciones agrícolas que utilizan medios industriales hacia las pequeñas unidades de producción, mediante el refuerzo del modelo de agricultura familiar, lo que también garantizaría la autosuficiencia alimentaria.

1.15. En el futuro, el CESE continuará siguiendo atentamente la evolución de la concentración de las tierras, estudiando sus repercusiones y formulando propuestas para detenerla.

2. El acaparamiento de tierras a escala mundial: contexto general

2.1. Este dictamen se ocupa de los problemas que causan el acaparamiento y la concentración de tierras, cuyas consecuencias representan una amenaza para la existencia de la agricultura familiar.

2.2. No existe una definición unitaria y reconocida internacionalmente del concepto de «acaparamiento de tierras». De manera general, por acaparamiento de tierras se entiende el proceso de adquirir a gran escala tierras agrícolas, sin consultar previamente a la población local u obtener su consentimiento. Como consecuencia de ello, las posibilidades de que la población local pueda gestionar una explotación agraria de manera independiente y la seguridad alimentaria se verán menoscabadas. Asimismo, el derecho a la utilización de los recursos (tierra, agua, bosques) y a los beneficios de su uso reside en el propietario. Un posible efecto colateral es que pueda renunciarse a la utilización agrícola que se hacía hasta ahora en favor de otras actividades que no tienen que ver con la agricultura.

2.3. Las superficies agrícolas y el acceso al agua son la base de la producción de alimentos. El grado de autosuficiencia alimentaria de los países depende de varios factores, pero las condiciones fundamentales son la existencia de suficientes tierras agrícolas y el derecho de los Estados a regular la propiedad y utilización de esas superficies.

2.4. Por término medio, a cada habitante del planeta le corresponden 2 000 m² de tierras agrícolas. Las superficies aptas para la agricultura están repartidas entre los habitantes de forma muy diferente según los países, por lo que algunos Estados intentan aumentar esa proporción de tierras mediante adquisiciones en otros países.

- 2.5. El acaparamiento de tierras se ve favorecido por una serie de factores:
- 2.5.1. un mundo cada vez más globalizado y los principios de la libre circulación de capitales que le son inherentes;
 - 2.5.2. el crecimiento de la población y la urbanización;
 - 2.5.3. el aumento sostenido de la demanda de alimentos;
 - 2.5.4. la creciente demanda de bioenergía;
 - 2.5.5. la creciente demanda de materias primas naturales (fibras textiles y otros productos de la madera);
 - 2.5.6. las vertientes negativas de la política medioambiental y la política agrícola;
 - 2.5.7. la oportunidad de poder especular con los productos alimenticios en el mercado internacional o al menos en el europeo;
 - 2.5.8. la oportunidad de poder especular con el incremento del valor de las tierras agrícolas;
 - 2.5.9. el deseo de los grandes inversores de invertir el capital liberado como consecuencia de la crisis financiera de 2008 en superficies agrícolas como una inversión más segura.
- 2.6. Este acaparamiento de tierras se concentra en gran medida en África, América del Sur y otras regiones, incluidas algunas zonas de Europa, en las que la tierra es relativamente barata en comparación con los países desarrollados y la media mundial.
- 2.7. Es difícil obtener datos fiables sobre las dimensiones del acaparamiento de tierras agrícolas, ya que no todas las operaciones de compraventa de tierras se registran y las transacciones de superficies entre personas jurídicas no suelen ser suficientemente transparentes, por ejemplo en el caso de las adquisiciones de tierras realizadas por empresas filiales y asociadas. Sin embargo, algunas organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación han llevado a cabo estudios en este ámbito. Según estimaciones del Banco Mundial, el acaparamiento de tierras en el período 2008-2009, se cifra en 45 millones de hectáreas en todo el mundo. En un informe de Land Matrix ⁽¹⁾ se describe cómo en 1 217 grandes operaciones en los países en desarrollo se transfirió un total de 83,2 millones de hectáreas de tierras agrícolas, es decir, el 1,7 % del total de las superficies de cultivo mundiales.
- 2.8. El acaparamiento de tierras fue más pronunciado en África (56,2 millones de hectáreas, es decir, el 4,8 % de las tierras agrícolas del continente), seguido de Asia (17,7 millones de hectáreas) y América Latina (7 millones de hectáreas). En todas las ocasiones las preferencias se inclinaron siempre por superficies bien situadas y accesibles, con suministro de agua, adecuadas para el cultivo de hortalizas y cereales y que ofrezcan un mayor rendimiento. Los inversores también están interesados en las zonas forestales. La mayoría de los inversores proceden de China, la India, Corea del Sur, Egipto, los Estados del Golfo, Brasil y Sudáfrica, aunque algunos de ellos también son originarios de los Estados Unidos y los Estados miembros de la UE. Los países en los que el nivel de precios de los terrenos es alto no interesan a los compradores. En esos países se va hacia una mayor concentración de la propiedad de la tierra cuando las grandes empresas compran las tierras de los pequeños productores.
- 2.9. Con arreglo al informe de la Fundación Madariaga ⁽²⁾ de 10 de julio de 2013, determinadas políticas de la UE tienen un impacto directo o indirecto en el acaparamiento de tierras agrícolas en la UE y a escala mundial, por ejemplo, la bioeconomía, la política comercial y la política agrícola. También la política liberal del suelo y el principio generalmente aceptado de la libre circulación de capitales y mercancías desempeñan un papel a este respecto.
- 2.10. En posición destacada se citan el objetivo establecido por la UE de aumentar la cuota de biocarburantes y la liberalización del comercio del azúcar —sin aranceles ni cuotas— que han sido los desencadenantes de algunos de los proyectos relacionados con el acaparamiento de tierras agrícolas en Asia y África.

⁽¹⁾ <http://www.landmatrix.org/en>

⁽²⁾ www.madariaga.org

3. Acaparamiento y concentración de tierras en Europa

3.1. Europa participa en los procesos globales y, por lo tanto, estos procesos también tienen lugar dentro de Europa, en algunas regiones a ojos vistas, mientras que en otras se llevan a cabo de manera más insidiosa. El acaparamiento de tierras agrícolas tiene lugar especialmente en los países de Europa Central y Oriental.

3.2. Aparte de las adquisiciones convencionales de tierras, está produciéndose una toma de control sobre las superficies de cultivo también mediante el expediente de comprar empresas que son propietarias de terrenos agrícolas o poseen los correspondientes contratos de arrendamiento, o mediante el intento de adquirir participaciones en ellas. Esto conduce a una creciente concentración de la propiedad de la tierra en manos de un número cada vez más pequeño de grandes empresas, y en algunos países de Europa Central y Oriental prevalece una agricultura de carácter industrial.

3.3. Mientras que las superficies agrarias se reducen en Europa, las grandes empresas poseen cada vez más terrenos de cultivo. El 1 % de las explotaciones agrícolas controla el 20 % de las tierras de cultivo de la Unión Europea. El 3 % de las explotaciones agrícolas controla el 50 % de las tierras de cultivo de la Unión Europea. Por el contrario, el 80 % de las explotaciones controla solo el 14,5 % de las tierras de labor.

3.4. En Europa existe una relación entre la disminución del número de unidades de producción agrícola y el menguante número de personas empleadas en la agricultura. Por ejemplo, entre 2005 y 2010 fue en los países de Europa oriental, en particular en los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), donde el número de unidades de producción se redujo en mayor medida y, en paralelo con esta evolución, también fue en esta región donde más acusada fue la caída de la demanda de mano de obra en el sector (Bulgaria y Rumanía, 8,9 % al año, y los Estados bálticos, 8,3 % al año). Por el contrario, en Irlanda y Malta ha aumentado el número de explotaciones y, por tanto, también la demanda de mano de obra en el sector de la agricultura.

3.5. En relación con la adquisición de tierras y la concentración de la propiedad de la tierra, existen tres categorías principales de inversores: inversores de terceros países, de la UE y del propio país.

3.6. El informe *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*⁽³⁾, publicado en abril de 2013 por Vía Campesina y la red Hands off the Land, ofrece la panorámica más detallada sobre la concentración de la propiedad de la tierra en el continente europeo, incluida la Unión Europea. Según este informe, en la actualidad en la Unión Europea se halla en marcha un proceso poco perceptible de acaparamiento y concentración de la propiedad de las tierras agrícolas, lo que tiene consecuencias sobre los derechos humanos, en particular, sobre el derecho a una alimentación adecuada. El acaparamiento de tierras agrícolas de mayores dimensiones se ha producido en Hungría y Rumanía. No obstante, este proceso se observa también en otros países de Europa Central y Oriental.

3.6.1. De acuerdo con informaciones procedentes de diversas fuentes, en Rumanía aproximadamente el 10 % de las tierras de cultivo está en manos de inversores de terceros países, y entre un 20 % y un 30 % suplementario está controlado por inversores de la UE. En Hungría un millón de hectáreas fue adquirido mediante contratos secretos con capital procedente, principalmente, de los Estados miembros de la UE. Aunque en Polonia los ciudadanos extranjeros no están autorizados a comprar tierras hasta mayo de 2016, es sabido que empresas extranjeras, sobre todo de los países de la UE, ya han adquirido 200 000 hectáreas de tierras. En la región francesa de Burdeos compradores chinos han adquirido 100 bodegas de vinos. Tras la unificación de Alemania, en el territorio de la antigua RDA se disolvieron las cooperativas de producción agrícola y se crearon tanto explotaciones agrícolas de carácter familiar como personas jurídicas. Desde entonces, hay cada vez más indicios de que las personas jurídicas son especialmente vulnerables a las intervenciones de inversores que no tienen relación con la agricultura.

3.7. Los ejemplos que se citan a continuación permiten entrever la magnitud de esta concentración en manos de empresas: en Rumanía las mayores explotaciones agrícolas gestionan aproximadamente 65 000 hectáreas, mientras que en Alemania son 38 000 hectáreas. La mayor explotación lechera de Estonia tiene 2 200 vacas, y este número aumentará incluso hasta 3 300 cabezas.

3.8. Una razón de la concentración de tierras en Europa es el pago único por superficie en el marco del primer pilar de la PAC, ya que proporciona a los grandes productores una mayor capacidad económica y, por consiguiente, ventajas y más capital para seguir adquiriendo tierras. En la EU-15 se utiliza principalmente el pago único por explotación, mientras que en los Estados miembros de la EU-12 se aplica sobre todo el régimen de pago único por superficie. Al mismo tiempo, la concentración de la tierra en la EU-15 es significativamente más lenta que en la EU-12.

⁽³⁾ http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf

3.9. A su vez, la concentración de tierras agrícolas conduce a una concentración de las ayudas de la PAC. En 2009, el 2 % de las explotaciones familiares obtuvieron un 32 % de la financiación de la PAC. Existen diferencias entre los países de Europa occidental y los de Europa oriental. Por ejemplo, en 2009 las grandes explotaciones agrícolas en Bulgaria, que representan en total un 2,8 % de las explotaciones, recibieron el 66,6 % de las ayudas. En el caso de Estonia, las cifras correspondientes son 3 % y 53 %; en Dinamarca, por el contrario, se sitúan en 3 % y 25 % y en Austria en 5,5 % y 25 %.

4. Repercusiones del acaparamiento de tierras agrícolas

4.1. En aquellos países en que tienen lugar la concentración y las adquisiciones de tierras, el modelo europeo de agricultura multifuncional que se caracteriza por las explotaciones agrarias familiares sufre las presiones de una producción agrícola industrial a gran escala.

4.2. Las investigaciones realizadas hasta la fecha permiten concluir que los alimentos y los cultivos no alimentarios producidos en las tierras agrícolas compradas se exportan principalmente a los países de origen de las inversiones. Solo una pequeña parte de estos productos se destina a los mercados nacionales. Como consecuencia de ello, la seguridad alimentaria nacional resulta inversamente proporcional al grado de acaparamiento de tierras agrícolas.

4.3. El acaparamiento de tierras y la concentración de la propiedad de la tierra conducen a la expulsión de los agricultores que habían utilizado los terrenos hasta entonces, lo que da lugar a una pérdida de puestos de trabajo y a una reducción de las posibilidades de ganarse la vida en las zonas rurales. Por lo general, este proceso es irreversible, ya que para los pequeños productores o también para las nuevas explotaciones (y jóvenes agricultores) resulta sumamente difícil comprar tierra y consolidar su posición en este sector económico cuando no disponen de capital suficiente.

4.4. A pesar de que el Banco Mundial se ha esforzado por mostrar los aspectos positivos del acaparamiento de tierras agrícolas, por ejemplo la mayor eficiencia, la innovación y el desarrollo, numerosas organizaciones de la sociedad civil y otros movimientos son muy críticos con este fenómeno. A su juicio, provoca daños medioambientales, degrada el suelo y causa un retroceso de las posibilidades de ganarse la vida en las zonas rurales, y, en lugar de una agricultura sostenible, se desarrolla una agroindustria de proporciones gigantescas basada en los monocultivos.

4.5. El acaparamiento de tierras tiene un impacto negativo en el desarrollo de las comunidades rurales. El aspecto negativo de los grandes cultivos es el aumento del desempleo en las zonas rurales, lo que conlleva costes sociales.

4.6. Willis Peterson, investigador de la Universidad de Minnesota, argumenta incluso que las pequeñas explotaciones familiares son al menos tan eficientes como las grandes empresas agrarias. La afirmación de que la concentración de las superficies de cultivo obtiene mayores rendimientos no se corresponde con los hechos⁽⁴⁾. Los datos de la FAO demuestran lo contrario, ya que más del 90 % de las explotaciones agrícolas mundiales son empresas familiares, que gestionan un 75 % de las tierras agrícolas y producen un 80 % de los alimentos en todo el mundo.

4.7. Un ejemplo significativo de las consecuencias de las adquisiciones de tierras es Escocia, donde hace 200 años un área del tamaño de los Países Bajos se dividió en unidades de entre 8 000 y 20 000 hectáreas, que se vendieron a inversores. En este territorio residían entre 1,5 y 2 millones de personas. Hasta el día de hoy, este terreno está despoblado a causa de la agricultura industrial. El Parlamento escocés trabaja actualmente en un proyecto para repoblar la zona, pero esto es considerablemente más costoso que si el modelo de agricultura basado en las pequeñas explotaciones se hubiera mantenido.

5. Relevancia de las explotaciones agrícolas familiares para la sociedad y la seguridad alimentaria

5.1. El CESE observa con satisfacción que las Naciones Unidas declararon el año 2014 como Año Internacional de la Agricultura Familiar. En diversas ocasiones el CESE ha contribuido a destacar la importancia estratégica de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y el desarrollo de las áreas rurales y a integrarla en mayor grado en el debate social.

⁽⁴⁾ <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2. Puesto que hasta ahora no existe en la Unión Europea ni a escala internacional una definición admitida generalmente de explotación agrícola familiar, el CESE pide a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que definan este concepto. El CESE propone una serie de características que una explotación debería cumplir para poder ser considerada una explotación familiar:

5.2.1. las decisiones empresariales son tomadas por los miembros de la familia;

5.2.2. la parte fundamental de los trabajos de la explotación agrícola es realizada por miembros de la familia;

5.2.3. tanto la propiedad como la mayor parte del capital pertenecen a la familia o la tierra está en manos de una comunidad local;

5.2.4. asimismo, el control de la gestión de la explotación se halla en manos de la familia;

5.2.5. la explotación se ha transmitido dentro de la familia de generación en generación, y

5.2.6. la familia vive en terrenos que forman parte de la explotación o en sus proximidades.

5.3. La vida y las labores en el campo y en la agricultura están basadas en la explotación agrícola familiar, son adecuadas desde el punto de vista social y medioambiental y se corresponden en la mayoría de las regiones del mundo con una tradición milenaria. Allí donde existe seguridad jurídica y política, en todo el mundo las explotaciones familiares han demostrado ser tan estables como otros sistemas agrícolas o incluso superiores.

5.4. La explotación agrícola familiar, además de producir alimentos, desempeña otras muchas funciones útiles para la sociedad, algo que un modelo agrícola industrial dominado por las grandes empresas y que depende de mano de obra contratada no puede ofrecer.

5.4.1. Las explotaciones agrícolas familiares y las cooperativas agrícolas desempeñan un papel activo en las estructuras económicas de las zonas rurales. Para su estabilidad y flexibilidad, es sumamente importante que se adhieran a organizaciones cooperativas y profesionales. Las explotaciones agrícolas desempeñan un papel activo en las estructuras económicas de las zonas rurales, ya que mantienen el patrimonio cultural y la vida rural, intensifican la vida social del entorno rural, generan productos de alto valor, utilizan los recursos naturales de forma sostenible y son los garantes de una amplia dispersión de la propiedad en las áreas rurales.

5.4.2. En la agricultura familiar no escasean los puestos de trabajo: los crea y está abierta a la innovación.

5.4.3. Las granjas ofrecen a los niños un entorno ideal, en el que pueden transmitirse los conocimientos y las competencias necesarios de generación en generación, lo que garantiza la continuidad de estas explotaciones.

5.4.4. La producción agrícola en explotaciones agrícolas familiares se caracteriza por ser diversificada y descentralizada, lo que garantiza la competencia en el mercado y reduce los riesgos que se derivan de la concentración de tierras.

5.4.5. Desde la perspectiva de la supervivencia de la humanidad, el gran número de explotaciones agrícolas representa un valor en sí mismo, ya que proporciona competencias y conocimientos en materia de producción alimentaria a una gran cantidad de personas y, por lo tanto, crea las condiciones básicas para que esas competencias y conocimientos, necesarios para la supervivencia, estén disponibles también en tiempos de crisis. Para que la agricultura familiar pueda constituir una alternativa viable a la agricultura industrial y al acaparamiento de tierras agrícolas, deben adoptarse medidas activas que la protejan, por ejemplo, apoyo a las organizaciones de productores y medidas contra las prácticas comerciales desleales. Las medidas políticas a escala europea y nacional pueden contribuir a hacer la agricultura familiar más sostenible y resistente ⁽⁵⁾.

(5) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT\(2014\)529047_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

6. Posibilidades de regulación del mercado de las superficies agrícolas y de evitar el acaparamiento y la concentración de tierras

6.1. La tierra constituye la base de la producción de alimentos. El artículo 11 del Pacto Internacional de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ⁽⁶⁾, junto con el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ⁽⁷⁾ obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho de toda persona que resida en su territorio a una alimentación segura y suficiente, lo que está directamente vinculado con el acceso a la tierra.

6.2. El hecho de que en la UE haya poco gas y petróleo constituye una amenaza para la seguridad alimentaria. Por ello, deben mantenerse la agricultura sostenible y la agricultura familiar.

6.3. La tierra no es una mercancía cualquiera que puede fabricarse en grandes cantidades. La tierra es un recurso limitado, por lo que no deberían aplicársele las habituales reglas del mercado. El CESE está convencido de la necesidad de mantener en los Estados miembros y la UE un profundo debate sobre la adopción de un modelo agroestructural claro. Solo sobre esta base se pueden y deben sacar conclusiones en términos de políticas y medidas que adoptar. Un ejemplo a este respecto es la evaluación jurídica de la adquisición de cuotas de sociedades agrícolas (las llamadas «*share deals*»). La propiedad de la tierra y la utilización de las superficies deben regularse más estrictamente que en el pasado.

6.4. Varias organizaciones de distintas sensibilidades políticas han abordado la regulación de la propiedad de la tierra y la elaboración de las correspondientes medidas políticas, y han señalado que la buena gobernanza es imprescindible en este ámbito. La FAO ha redactado unas directrices voluntarias sobre este tema, «Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional» ⁽⁸⁾. El objetivo de estas directrices es regular y asegurar los derechos de uso, que deben garantizar un acceso equitativo a los recursos (tierra, zonas de pesca, bosques), para erradicar el hambre y la pobreza, promover el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente. La UNCTAD, la FAO, el FIDA y el Banco Mundial han desarrollado conjuntamente unos Principios para una inversión responsable en la agricultura ⁽⁹⁾, en los que se reconocen los derechos, los medios de subsistencia y los recursos. La OCDE ha publicado un marco político para la inversión en la agricultura (*Policy Framework for Investment in Agriculture*, PFIA) ⁽¹⁰⁾. Su objetivo consiste en proporcionar orientación a los Estados en la elaboración de medidas políticas destinadas a fomentar las inversiones agrícolas privadas.

6.5. El CESE considera que las directrices de las Naciones Unidas/FAO sobre los derechos de uso de la tierra para los agricultores representan un hito y pide su aplicación decidida y estricta en todos los Estados miembros. Los derechos de propiedad poco claros son una indicación de «mala gobernanza» y, a la inversa, un incentivo para el acaparamiento de tierras.

6.6. En el documento publicado por Factor Markets en 2012 ⁽¹¹⁾ se analizan las disposiciones legales relativas a la venta de tierras en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos. De este análisis se desprende que varios Estados miembros disponen de legislación nacional propia para impedir la concentración forzosa de las tierras y las adquisiciones de terrenos por parte de extranjeros, por ejemplo mediante la concesión de derechos preferentes de compra. En algunos países, todas las compras de superficies agrícolas requieren una autorización oficial, independientemente del país de origen del comprador. Este es el caso, por ejemplo, de Francia, Alemania y Suecia. Al mismo tiempo, hay países como Hungría y Lituania en los que se han fijado límites máximos para las superficies agrícolas que pueden obrar en poder de un único propietario.

6.6.1. En Francia, son las organizaciones regionales de planificación territorial rural (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, SAFER) las que regulan las transacciones de tierras. Las SAFER son organismos cuya tarea consiste en acompañar a los productores agrarios, en especial a los jóvenes agricultores, en el proceso de reestructuración de la propiedad de la tierra y en garantizar la transparencia del mercado de las propiedades rústicas.

6.6.2. En Suecia, las compras de terrenos en zonas poco pobladas requieren una autorización. A la hora de conceder estas autorizaciones, se examinan la formación o la experiencia previa y a veces también se exige el requisito de que el comprador resida en el terreno que ha adquirido. En Suecia, solo las personas físicas pueden adquirir superficies agrícolas.

⁽⁶⁾ <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁽⁷⁾ <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml#a25>

⁽⁸⁾ <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

⁽⁹⁾ <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>

⁽¹⁰⁾ http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf

⁽¹¹⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14_CEPS_on_Sales_Market_Regulations_D15.1_Final.pdf

6.6.3. En Lituania, las personas jurídicas están autorizadas a adquirir tierras siempre y cuando al menos el 50 % de su renta total provenga de la actividad agraria. Las personas físicas y jurídicas nacionales pueden poseer hasta 500 hectáreas de tierra.

6.6.4. En Bélgica, Italia y Francia los arrendatarios de superficies agrícolas ostentan un derecho preferente en caso de enajenación de los terrenos.

6.7. Como muestra el resumen anterior, la regulación del mercado de las superficies agrícolas varía considerablemente de un Estado miembro de la UE a otro. Mientras que en algunos países existen restricciones, otros carecen de ellas, lo que da lugar a una desigualdad entre los Estados miembros. Así cabe entender también la decisión del Parlamento búlgaro de prorrogar una moratoria sobre la adquisición de tierras de labor que expiraba el 22 de octubre de 2013; pese a las advertencias de la UE, la ha ampliado hasta 2020, ya que reconoció el peligro inminente que se cernía sobre las superficies agrícolas nacionales, puesto que en Bulgaria el precio de las tierras, pero también el poder adquisitivo de los agricultores, son mucho más bajos que en los países más prósperos.

6.8. En el análisis de Factor Markets de 2012 ⁽¹²⁾ se determinaba que la posición dominante de las grandes empresas agrícolas en el mercado de las tierras de labor también afecta al normal funcionamiento de este mercado. Las grandes empresas que practican el acaparamiento de tierras utilizan su poder en los mercados de superficies agrícolas tanto locales como regionales, para influir en los precios de los terrenos y en las condiciones de los contratos de arrendamiento.

6.9. La política del suelo es competencia de los Estados miembros, que pueden imponer restricciones a las transacciones cuando esté en juego la seguridad energética o alimentaria nacional o cuando exista un interés público superior que justifique las restricciones. Se permiten las restricciones para evitar la especulación, conservar las tradiciones locales y garantizar una adecuada utilización de la tierra. Al mismo tiempo, estas restricciones limitan el principio establecido por los Tratados de la libre circulación de mercancías y capitales. Por ello, el CESE pide al Parlamento Europeo y al Consejo que debata sobre si la libre circulación de capitales siempre debe estar garantizada en el caso de la enajenación y adquisición de tierras y explotaciones agrícolas, en particular en relación con terceros países, pero también dentro de la UE. A este respecto, cabe señalar que los precios de las tierras agrícolas y las rentas de los ciudadanos de los Estados miembros son muy diferentes. Es necesario dar una respuesta a la cuestión de si la libre circulación de capitales y el libre mercado ofrecen las mismas oportunidades a todos los ciudadanos y personas jurídicas a la hora de adquirir tierras.

6.10. A juicio del CESE, deberían concederse a los Estados miembros más posibilidades de regular sus mercados de superficies agrícolas y establecer restricciones para ello, así como conseguir otros objetivos legítimos, con la vista puesta en una seguridad alimentaria basada en un modelo agrícola sostenible. Al mismo tiempo, el CESE pide a todos los Estados miembros de la UE que aprovechen todas las oportunidades que se les presenten para elaborar legislación. Es evidente que algunos países no se han impuesto objetivos políticos claros o sus objetivos adolecen de planteamientos discriminatorios.

6.11. Si el Parlamento Europeo y el Consejo llegan a la conclusión de que las restricciones a la circulación de capitales están justificadas por la seguridad alimentaria, este asunto también debe ser objeto de debate a escala internacional, ya que la libre circulación de capitales está garantizada en una serie de convenios internacionales.

6.12. Las actuales posibilidades jurídicas y políticas de la UE y los Estados miembros permiten influir en el uso del suelo mediante subvenciones o impuestos. Una utilización adecuada de los instrumentos de la PAC y una política del suelo pueden garantizar que la producción siga siendo viable y económicamente rentable para las explotaciones agrícolas de pequeño tamaño, lo que a su vez impediría la concentración de la tierra.

6.13. En el marco de la reforma de la PAC, no hay duda de que sería posible fijar límites máximos y ajustar los pagos directos de manera que la ponderación fuera mayor para las primeras hectáreas. Asimismo, podrían simplificarse el pago de las ayudas a la inversión y los pagos directos para las pequeñas explotaciones. No obstante, el CESE duda de que las restricciones actuales tengan gran influencia a la hora de evitar la concentración de tierras y de que los Estados miembros en los que las diferencias estructurales entre las explotaciones agrarias y el nivel de concentración predial es más elevado recurran en grado suficiente a esta opción. El CESE recomienda a los Estados miembros que aprovechen plenamente esas posibilidades y pide a las instituciones de la Unión Europea que introduzcan un mecanismo más sólido para la redistribución de las ayudas.

⁽¹²⁾ http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14_CEPS_on_Sales_Market_Regulations_D15.1_Final.pdf

6.14. La tierra es un recurso natural limitado, por lo que el acaparamiento de tierras pone en riesgo la aplicación de los objetivos formulados en los artículos 39 y 191 del TFUE. Por ello, el CESE pide a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo que se ocupen activamente de la regulación del uso (gobernanza) de la tierra.

6.15. El CESE recomienda que en todos los Estados miembros de la UE se introduzca un límite máximo de adquisición de terrenos agrícolas para las personas tanto físicas como jurídicas. Quien esté por debajo de este límite, debería disponer de derechos preferentes. Las autoridades competentes pueden ejercer el derecho preferente sobre la adquisición solo para los agricultores que no hayan superado ese límite.

6.16. Las comunidades locales deberían participar en los procesos de toma de decisiones en relación con el uso de las tierras, lo que al mismo tiempo equivaldría a concederles más derechos y oportunidades.

6.17. En lo que respecta al uso de las superficies agrícolas, la producción de alimentos debería tener prioridad sobre los biocarburantes

6.18. Debe aplicarse una política que no conduzca a una concentración de las tierras, sino a una transición de la producción industrial a las pequeñas unidades de producción, lo que también reforzaría la autosuficiencia alimentaria. Los Estados miembros de la UE deberían disponer de una institución estatal que gozara de una visión de conjunto sobre la situación de la propiedad y el uso de las superficies agrícolas. A tal fin, deberían elaborarse bases de datos públicas a escala nacional que incluyan información no solo sobre los propietarios sino también sobre los usuarios. Estos datos podrían permitir efectuar las investigaciones necesarias y reaccionar ante los cambios.

6.19. El CESE insta a la Comisión y al Parlamento Europeo a que, sobre la base de un procedimiento uniforme, lleven a cabo estudios en profundidad sobre qué efectos podrían tener las medidas políticas y las restricciones en los diferentes Estados miembros sobre la concentración de tierras. Al mismo tiempo, deberán analizarse los riesgos que la concentración de tierras entraña para la seguridad alimentaria, el empleo, el medio ambiente y el desarrollo rural.

6.20. El CESE pide a todos los Estados miembros de la UE que informen a la Comisión Europea y la FAO sobre el uso y aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (aprobadas por la FAO en 2012) en sus políticas de gobernanza de la tierra. Estas Directrices incluyen a Europa en su ámbito de aplicación (artículo 2.4) e instan a los Estados a crear plataformas multilaterales con participación de los más afectados a fin de hacer un seguimiento de la aplicación de las Directrices y adaptar sus políticas a ellas⁽¹³⁾.

6.21. En el futuro, el CESE continuará siguiendo atentamente la evolución de la concentración de tierras, estudiando sus repercusiones y formulando propuestas para detenerla. Además, el FMAT (Foro Mundial sobre el Acceso a la Tierra y a los Recursos Naturales) también favorece la iniciativa y pide a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo que apoyen esta actividad.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ Véase el artículo 26.2 de las Directrices: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015»

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 242/04)

Ponente: Padraig WALSH

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 9, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Situación tras la expiración del sistema de cuotas lecheras en 2015» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2015.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 219 votos a favor, 1 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la supresión, decidida en 2008, del régimen de cuotas de producción lechera a partir del 31 de marzo de 2015, constituye un cambio fundamental. Desde la implantación de este mecanismo integral de gestión de la producción el 1 de abril de 1984 ha ido quedando cada vez más claro a lo largo de los años que los precios de la leche y los niveles de renta de los agricultores no se han visto apoyados y estabilizados de manera suficientemente eficaz, y que la producción de leche en la UE ha disminuido, mientras que aumentaba de forma significativa en todo el mundo.

1.2. El CESE considera que la política del sector de la leche en la UE tras la expiración del régimen de cuotas de producción, es decir, después de 2015, no solo debe permitir el crecimiento y la expansión, sino que debe estar obligada a evitar el abandono de la producción de lácteos y a prestar apoyo a los pequeños agricultores, especialmente a quienes operan en zonas desfavorecidas y regiones montañosas. Debe permitir que los agricultores de la UE, y en última instancia a la economía de la UE, se beneficien de la creciente globalización de los mercados de productos lácteos, reconociendo y favoreciendo la contribución, igualmente valiosa desde el punto de vista económico y social, que aportan las pequeñas explotaciones de productos lácteos desfavorecidas de muchas regiones europeas.

1.3. El CESE considera que para ello es preciso sacar el máximo partido de lo dispuesto en el pilar II de la PAC de 2014-2020 y del paquete de medidas sobre la leche, garantizando el mantenimiento en todo el territorio de las explotaciones familiares dedicadas a los productos lácteos. Es imprescindible animarles a participar en organizaciones de productores, lo cual puede ayudar al agricultor a mejorar su posición en la cadena de suministro, y deben adoptarse medidas de transferencia de conocimientos para ayudar a los agricultores a mejorar la eficiencia técnica y económica.

1.4. No obstante, el CESE considera que los presupuestos y medidas previstos en el pilar II, o las medidas contempladas en el paquete sobre productos lácteos que ahora forman parte de la PAC 2014-2020, no serán sin duda suficientes para proteger a los productores vulnerables, ya sea dentro o fuera de las zonas desfavorecidas o de montaña. Podrían resultar necesarias nuevas medidas que permitan a los agricultores recibir rentas razonables y obtener una participación justa de los beneficios que reporta el mercado. También deberían poder beneficiarse de los servicios de asesoramiento sobre eficiencia en la producción, diversificación y reorientación para ayudarles a tomar las mejores decisiones sobre su futuro y el de sus sucesores, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a sus explotaciones, desfavorecidas en cuanto a capacidad de generar ingresos.

1.5. El CESE considera igualmente importante garantizar que los agricultores de productos lácteos comerciales y competitivos de todas las zonas —incluidas las más idóneas para una producción de lácteos sostenible y competitiva para la exportación— hagan crecer sus empresas para responder al rápido aumento de la demanda mundial generando así un aumento de empleo y de la renta para la economía en las zonas rurales de la UE. No obstante, el principal reto que afrontarán estos agricultores será las enormes variaciones de ingresos debidas a la volatilidad de los precios de los productos lácteos (y, por tanto, de los precios de producción de leche) y del coste de los insumos. Es esencial que la UE facilite a los Estados miembros y al propio sector lácteo el desarrollo de soluciones fiscales e instrumentos de cobertura sencillos, como los contratos de margen fijo, que sean de fácil acceso para los agricultores.

1.6. El CESE insta a que se efectúen un seguimiento y una revisión continua de las **insuficientes medidas de «red de seguridad»** de la nueva PAC para lograr que tengan una relación más directa con los costes reales de producción.

1.6.1. Asimismo, debe fomentarse en mayor medida la promoción de los productos lácteos, tanto en el mercado interior de la UE como en los mercados de la exportación. La UE debe apoyar la búsqueda y desarrollo de nuevos mercados y procurar que los acuerdos comerciales internacionales sean equilibrados y den un acceso equitativo a los exportadores de la UE.

1.6.2. En el mercado interior, la UE debe contribuir a que se promocionen las ventajas para la salud que entraña el consumo de productos lácteos, hecho que ha sido corroborado por las recientes investigaciones científicas.

1.6.3. La UE también debe reforzar su reglamentación del mercado al por menor para regular los cobros abusivos por parte de minoristas y mejorar la capacidad de los agricultores para recuperar sus costes.

1.7. Por último, debe reconocerse y favorecerse el papel crucial que desempeñan las cooperativas en el sector lácteo. Las cooperativas desempeñan un papel de líder en el sector lácteo a nivel mundial, estando situadas cuatro de ellas, según la encuesta de Rabobank de julio de 2014 ⁽¹⁾, entre las diez mejores empresas de productos lácteos del mundo. A las cooperativas les corresponde desempeñar un papel mucho más importante en el apoyo a los productores del sector lácteo cuando surgen incertidumbres por la volatilidad de los compradores o transformadores de leche privados, dado que sus proveedores de leche son en gran medida también accionistas. Además, ofrecen a sus miembros compromisos de compra de leche a precios viables de forma mucho más sostenible a largo plazo.

2. Antecedentes: aprender de la experiencia anterior

2.1. En septiembre de 2014 el precio medio de la leche era de 37,47 c/kg (Fuente: estadísticas del precio de la leche de LTO) ⁽²⁾, lo que representa un descenso del 8,2 % sobre el precio medio de febrero de 2014 según la misma fuente.

2.2. Hasta la primavera pasada, la fuerte demanda mundial había mantenido la estabilidad de los precios. Sin embargo, se ha producido una corrección de precios, ya que el aumento de la producción de los principales exportadores (+ 4,3 % entre enero y septiembre de 2014) supera el saneado crecimiento de la demanda (+ 2-2,5 % anual) registrado sobre todo en los mercados emergentes. En fecha más reciente, la salida temporal de China del mercado, que había comprado en exceso los meses anteriores, y la prohibición de importaciones de productos lácteos de la UE por parte de Rusia —país que absorbía el 33 % de las exportaciones de lácteos de la UE— han repercutido en estos productos y, por tanto, en los precios de los productores en el segundo semestre de 2014.

2.2.1. Ante la rápida caída de los precios de la leche a finales de 2014, los agricultores del sector están comprensiblemente preocupados por el probable impacto sobre su medio de vida durante los próximos meses, ya que la UE abandona el régimen de cuotas y la producción procedente de otras zonas del mundo sigue aumentando, al menos a corto plazo. También cuestionan, con razón, la disposición y capacidad de la UE para ayudarles a afrontar los inevitables períodos de caída de precios/ingresos causados por futuras crisis.

2.3. Las perspectivas a medio y largo plazo del sector de los productos lácteos siguen siendo sumamente favorables, tanto en el mercado mundial como en los nacionales. La demanda mundial sigue siendo dinámica —sobre todo, en las economías emergentes— y posee una sólida base en las tendencias demográficas. Existen productos tradicionales, artesanos, de gran calidad, muchos de los cuales se producen en zonas desfavorecidas con leche de explotaciones agrícolas vulnerables, que son muy apreciados por los consumidores y cuya demanda está aumentando incluso en mercados nacionales europeos maduros. Apuestas innovadoras como los productos lácteos deportivos o medicinales y los productos de nutrición para lactantes a base de sueros y otros componentes lácteos, son categorías de productos de alto valor en los mercados nacionales e internacionales.

2.4. Cabe prever aumentos de producción tras la supresión de las cuotas, especialmente en aquellos Estados miembros —Irlanda, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Austria y Polonia, así como Francia— que actualmente se ven limitados por ellas.

⁽¹⁾ https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.html

⁽²⁾ <http://www.milkprices.nl/>

2.5. No obstante, persisten dudas sobre la capacidad del marco normativo de la UE para afrontar episodios de extrema volatilidad o situaciones de crisis en los mercados, en particular en lo que se refiere a ayudar a los productores a desenvolverse cuando los ingresos y los márgenes son volátiles, y garantizar el desarrollo equilibrado de la producción de leche en toda la UE.

2.6. La prohibición rusa y sus efectos de contagio sobre todos los mercados de productos lácteos de la UE fue la primera prueba para el nuevo régimen de gestión de crisis de la UE y tuvo efectos limitados sobre los mercados desde la reapertura de la ayuda al almacenamiento privado de queso (antes de su repentino cierre), así como las ayudas para el almacenamiento privado de mantequilla y de leche desnatada en polvo (LDP); si a ello se suma el período ampliado de compras de intervención y los mayores gastos de promoción, es evidente que las dudas son fundadas. Es necesario diseñar nuevas medidas para hacer frente a las crisis del mercado, pero sobre todo la UE debe estar dispuesta a ponerlas en práctica con rapidez y decisión.

2.6.1. La respuesta de la UE al grave desplome en la demanda y los precios de la leche y los productos lácteos relacionado con la crisis financiera de 2008-2009 supuso una oportunidad para aprender. En aquel momento la falta de reflejos de la Comisión tuvo como resultado que en 2009 se necesitaran seis meses de compras de intervención de mantequilla y ocho meses de compras de LDP para que los precios del mercado comenzaran a subir por encima del precio equivalente al de intervención. La adquisición de mantequilla para almacenamiento privado se prolongó a lo largo de la mayor parte del año (de marzo a diciembre) y continuó entrado 2010, no interrumpiéndose hasta agosto de 2010. En 2009 se destinaron 370 millones EUR en total a medidas de intervención para apoyar a los mercados, de los cuales 181 millones EUR se dedicaron a restituciones a la exportación. En 2010 se destinaron 529 millones EUR a apoyar al conjunto de las medidas de intervención en los mercados; de ellos, 186 millones EUR correspondieron a restituciones por exportación. En 2010 la Comisión Europea obtuvo 31 millones EUR con la venta de reservas de intervención de LDP y mantequilla, y en 2011 otros 73 millones EUR. Asimismo, cantidades significativas de las reservas almacenadas se dedicaron al régimen destinado a las personas más necesitadas que, de otro modo, habrían necesitado una contribución financiera del presupuesto de la UE ⁽³⁾.

2.6.2. Asimismo en 2009-2010 el Parlamento Europeo aprobó el pago directo de 300 millones EUR a los productores de lácteos de la UE: esto equivalía a apenas 600 EUR por agricultor (datos basados en el modo en que se distribuyó en Irlanda), y el pago se recibió, con un retraso considerable, a principios de 2010 en un momento en que los precios estaban empezando a recuperarse. No se conoce con exactitud el coste que tuvo gestionar esta medida. Es preciso comprender, a partir de esta experiencia, que los pagos directos de este tipo ejercen escasa influencia para revertir la tendencia de los mercados y que una pequeña asignación por agricultor acaba teniendo costes enormes.

2.6.3. Cuando, en 2009, se produjo la crisis de los productos lácteos el coste de producción era considerablemente inferior al actual. Ese año el coste de producción en Irlanda era de 19 cents por litro en tanto que en 2014 el coste ascendió a 25,6 cents por litro. La «red de seguridad» que representan los actuales niveles de precio de compra de intervención de la LDP y mantequilla equivale a un precio de producción de alrededor de 20 cents por litro, por lo que ha perdido toda relación con el coste de producción de los agricultores.

2.7. Se han presentado ideas para dotar a la UE de los medios necesarios para mantener una producción de productos lácteos viable en situaciones de crisis y gestionar mejor sus consecuencias negativas para la producción de leche en regiones desfavorecidas. Es importante que las medidas propuestas se adecuen a los fines perseguidos y sean coherentes con un mercado europeo de los productos lácteos en que los precios de los productos lácteos, incluso en países que no exportan, se hallan ahora considerablemente influidos por tendencias mundiales. Ninguna forma de gestión unilateral de la producción de leche de la UE que se proponga, siquiera voluntaria, cambiará este hecho.

3. Perspectivas del mercado del sector lácteo después de 2015

3.1. Según las Naciones Unidas, las tendencias demográficas y socioeconómicas a escala mundial indican que la población del planeta pasará de los 7 000 millones actuales a 8 400 millones en 2030 y a 9 600 millones en 2050 ⁽⁴⁾. Se prevé que la mayor parte, si no la totalidad, de este aumento se producirá en los países emergentes e irá acompañado de un crecimiento equivalente de las «clases medias». En un documento de 2012 de HSBC Global ⁽⁵⁾ se concluye que para 2050 la proporción de personas que perciben, como mínimo, una renta media representará más de un tercio de la actual población mundial (2 600 millones de personas). Este grupo no solo será más numeroso sino más próspero y con deseos de mejorar sus hábitos de consumo. Cada vez más en mayor medida preferirán consumir proteínas animales en lugar de vegetales.

⁽³⁾ Informes de la Comisión sobre las medidas de intervención de la UE en el sector de los productos lácteos 2008, 2009, 2010, 2011 (MMO de la UE).

⁽⁴⁾ Revisión de 2012 del informe «Perspectivas de la Población Mundial», Naciones Unidas, junio de 2013.

⁽⁵⁾ *Consumer in 2050 — The Rise of the Emerging Market Middle Class* [«El consumidor en 2050. El surgimiento de la clase media en los mercados emergentes»] — HSBC Global, octubre de 2012.

3.2. En este contexto destacan especialmente los productos lácteos, ya que tanto los gobiernos como los individuos consideran que contribuyen a una dieta sana, deseable, que a menudo se ve incluso apoyada por iniciativas oficiales (por ejemplo, el régimen de distribución de leche en los colegios en China).

3.3. En el último Informe sobre perspectivas agrícolas de la OCDE y la FAO ⁽⁶⁾ se prevé que la demanda mundial de leche y productos lácteos aumentará en torno a un 2 % anual hasta 2023, sobre todo en lo que se refiere a leche desnatada en polvo, suero y queso; la demanda de la mantequilla aumentará algo menos, en torno al 1 %. En el séptimo *Dairy Index*, publicado en octubre de 2014, la empresa de envases Tetra Pak preveía un crecimiento anual de la demanda para el período de hasta el 3,6 %. Otros expertos, como GIRA, IFCN, CNIEL ⁽⁷⁾ etc., afirman que en general el crecimiento de la producción seguirá de cerca al crecimiento de la demanda a largo plazo dado que las regiones más adecuadas para una producción sostenible y competitiva económicamente son relativamente escasas: entre ellas, regiones de la UE especialmente de los límites septentrional y occidental.

4. Volatilidad de los márgenes: el principal reto de los productores de leche

4.1. Si bien las perspectivas son sumamente positivas en general, desequilibrios ocasionales entre la oferta y la demanda, como los que estamos viviendo actualmente provocarán presiones temporales sobre los precios y, por tanto, sobre las rentas agrícolas. A esto se sumarán tendencias mundiales de volatilidad similar para los cereales y otros ingredientes de los piensos. Dadas las tendencias demográficas subyacentes, es más que probable que estos desequilibrios sean de corta duración pero podrían resultar muy desestabilizadores al no existir nuevas estrategias para atajarlos.

4.2. La volatilidad de los precios de la leche, y por tanto de los ingresos, es un fenómeno relativamente nuevo para todos los productores europeos de leche, y se produce tras la reducción sustancial de ayudas al mercado y la rebaja de los aranceles a la importación entre 2005 a 2007 al comienzo de la última reforma de la PAC.

4.3. Aunque la sustitución del apoyo al mercado por pagos directos a los productores les ayudará en parte a afrontar la volatilidad de los ingresos, el nivel de redistribución de los pagos y los extremos de las variaciones en las rentas exigirán nuevas estrategias basadas en el mercado.

5. Gestión de la producción: una estrategia ineficiente

5.1. Con el acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT (antes de crearse la OMC) vigente entre 1986 y 1994 la agricultura se introduce por vez primera en las negociaciones sobre comercio internacional. Este hecho dio lugar a cambios fundamentales en la dirección de la política de la UE. La reducción general de los aranceles y los contingentes de importación libre de aranceles incrementaron las oportunidades de importación. El nuevo acuerdo del GATT inauguró también un cambio de tendencia ya que se abandonó el apoyo a los mercados y se pasó a las ayudas directas a los agricultores que luego se irían desvinculando cada vez más de la actividad productiva. El régimen europeo de cuotas de producción lechera, introducido solo dos años antes, no se vio afectado y se prolongó varios años.

5.2. En 2003, en la revisión intermedia de la PAC, los Estados miembros de la UE acordaron poner fin al régimen de cuotas a partir del 31 de marzo de 2015. Una vez tomada la decisión se adoptaron en 2008 medidas de «aterrizaje suave» para facilitar el abandono del régimen de cuotas. Este cambio de orientación en las políticas, que claramente se aleja de las restricciones o de la gestión de la producción, llega en un momento en que los mercados mundiales crecen rápidamente. Por tanto, parece lógico brindar a los productores europeos de leche y al sector lácteo en general —y, en última instancia, a la economía de la UE— la oportunidad de abastecer a esos mercados, recuperando así en parte las pérdidas masivas de cuota de mercado que sufrieron durante treinta años de estancamiento de la cuota.

5.3. Sin embargo, la nueva volatilidad de precios que se produjo tras la aplicación de la anterior PAC y provocó graves crisis de ingresos en el sector lácteo en 2009, ha hecho que se debatiera de nuevo la idoneidad de restringir la producción, planteándose una serie de propuestas basadas en la gestión de la producción que se han discutido en diversos círculos de Bruselas en los últimos dos años.

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafo/produits-laitiers.htm>

⁽⁷⁾ GIRA es una consultora de productos alimenticios; IFCN es la red internacional de comparación de datos de ganadería (International Farm Comparison Network) y el CNIEL, el Centro Nacional Interprofesional de la Industria Lechera de Francia.

5.4. Un ejemplo de ello es la llamada «propuesta Dantin» aprobada por el Parlamento Europeo durante las negociaciones de la PAC de 2014-2020 durante el verano de 2013. En ella se proponía que, en caso de perturbaciones del mercado, podía fomentarse que los agricultores redujeran voluntariamente la producción (*buy out*) y penalizar a quienes la aumentaran. Esta propuesta fue analizada por Michael Keane y Declan O'Connor, comisionados por la European Dairy Association (Asociación Europea de Productos Lácteos) ⁽⁸⁾.

5.5. Un equipo de expertos de Ernst & Young examinó las futuras opciones políticas del sector lácteo en los estudios «Market balance and competitiveness» y «Sustainable milk production including its territorial dimension», encargados por la Comisión Europea ⁽⁹⁾.

5.6. Ambos estudios señalan que la gestión de la producción o de las cuotas ya no resultaba eficaz para apoyar y estabilizar los precios y los ingresos de la leche. De ambos estudios se deduce asimismo que la propuesta de *buy out* u otras medidas similares de gestión de la producción serían difíciles de aplicar en toda la UE, ya que el nivel de precios que puede provocar una crisis de ingresos varía enormemente de un país a otro; además serían ineficaces porque tardarían mucho en hacer efecto; y caras por el nivel de compensación que se necesitarían para animar a los productores a reducir voluntariamente la producción. Keane y O'Connor añaden que, en caso de llegar a implantarse, se producirían toda clase de efectos negativos previsibles e indeseados para el normal funcionamiento de los mercados de productos lácteos, lo que haría poco menos que imposible invertir y planificar en los planos de la explotación y la transformación.

5.7. Sobre todo, el estudio de Keane y O'Connor insiste en que la medida propuesta solo podría llegar a ser eficaz si se hiciera funcionar en una economía cerrada o si la aplicaran todos los proveedores internacionales importantes simultáneamente y en una economía abierta. Si se aplica unilateralmente esa política, como se proponía, los principales beneficiarios serían nuestros competidores internacionales, en tanto que el sector lácteo de la UE perdería competitividad y el precio de sus productos lácteos seguirían sufriendo las consecuencias de decisiones sobre producción adoptadas por nuestros competidores norteamericanos o neozelandeses.

5.8. Mientras la UE estaba constreñida por las cuotas, la producción mundial de leche aumentaba de manera exponencial: solo en los últimos 10 años creció un 22%. Durante ese mismo período nuestros competidores — especialmente Nueva Zelanda y EE. UU., países ambos con una profunda vocación exportadora— han aumentado de manera muy considerable su producción en tanto que la de la UE se reducía: las limitaciones impuestas por las cuotas lácteas no protegieron a los productores de la UE de las graves perturbaciones de precios de 2007-2009.

5.9. Cabe suponer que las estrategias de fomento de la exportación de estos países, apoyadas por planes de inversión muy bien publicitados en Nueva Zelanda y EE. UU. sobre todo, continuarán después de 2015. Si la UE no participa en el juego, nos encontraremos privados de importantes oportunidades de exportación a nivel mundial, lo que tendría un coste considerable para los productores de leche de la UE y también, de forma más general, de puestos de trabajo e ingresos para la economía rural de la UE.

6. Instrumentos de gestión de riesgo y una mejor «red de seguridad»

6.1. El estudio de Ernst and Young también recomienda encarecidamente reforzar la red de seguridad en casos de crisis de mercado. Destaca la importancia de ayudar a los productores de leche a que hagan frente a la nueva volatilidad de los ingresos causada por la volatilidad de los precios de la leche y del coste los insumos, y se refiere a instrumentos de gestión de riesgos, desde la cobertura al recurso a mercados de futuros, etc.

6.2. La UE deberá permitir a los Estados miembros ofrecer soluciones de tipo fiscal que ayuden a los agricultores a reservar fondos durante los años favorables y que solo se contabilizarán y gravarán en los años peores pero podrán ser utilizados como palanca de inversión en los períodos intermedios por quienes tengan previsto expandirse.

⁽⁸⁾ *Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013* (versión final) — septiembre de 2013; Dr. Michael Keane, Cork, Irlanda y Dr. Declan O'Connor, Instituto de Tecnología de Cork, Irlanda.

⁽⁹⁾ AGRI-2012-4-04 *Analysis on Future Developments in the Milk Sector* («Análisis de la evolución futura del sector lácteo») elaborado para la DG Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea. Informe final de 19 de septiembre de 2013, Ernst & Young.

6.3. La UE también debe fomentar, promover e incluso regular además la puesta en marcha, por parte del sector de los productos lácteos, de opciones de cobertura de los precios y de los márgenes que permitan a los agricultores beneficiarse, de la manera más sencilla posible, de posibilidades para fijar el precio/margen de la leche de un porcentaje de su producción durante un período determinado de tiempo (sin tener que meterse en todas las complejidades de las transacciones en los mercados de futuros). Los agricultores de los EE. UU. pueden acceder ya a este tipo de instrumentos a través cooperativas lecheras; algunos compradores de leche (Glanbia en Irlanda y Fonterra en Nueva Zelanda) ofrecen regímenes de precios/márgenes fijos de valor para los agricultores. Disponer de más opciones de este tipo en toda Europa revestirá una importancia vital.

6.3.1. El régimen de precio fijo vinculado al índice de la leche instaurado por Glanbia permite a los agricultores bloquear voluntariamente un porcentaje de la leche que producen a un precio fijo durante un período de tres años. El precio se corrige cada año gradualmente para añadir en parte el coste de la inflación de modo que los agricultores se garantizan también una proporción considerable de su margen. Desde 2010 se han realizado cuatro campañas trienales y todas han superado las suscripciones, ya que ofrecen a los agricultores un elevado grado de certidumbre sobre los ingresos que percibirán por un porcentaje de la leche que venden. Se calcula que Glanbia adquiere un 22 % del total de la leche mediante este régimen; la mayoría de los agricultores que se acogieron al régimen en la primera campaña volvieron a hacerlo.

6.4. Desde un punto de vista económico, es también fundamental que la UE revise la base de sus disposiciones sobre la «red de seguridad». Inalterados desde mediados de 2008, los precios de intervención de los productos lácteos ofrecen un nivel de «ayuda» equivalente a aproximadamente 19 cents por litro del coste neto de transformación, lo que no guarda ya ninguna relación ni con la banda —mucho más elevada ahora— en que se mueven los precios del sector a nivel mundial o en la UE ni con el incremento significativo de los costes de producción primaria. La UE debe revisar al alza los niveles de su red de seguridad aumentando el precio de intervención de la leche desnatada en polvo y de la mantequilla para adecuarlo al menos al incremento de los costes de producción y debe asimismo hacer un seguimiento regular de la pertinencia de dicha red de seguridad en relación con los costes de producción.

6.5. El sector necesitará examinar si puede desarrollarse un instrumento adicional para la gestión de crisis, en particular, en el caso de una volatilidad muy acusada de los precios que pueda poner en peligro la subsistencia de los agricultores.

6.6. Desde el punto de vista del agricultor, la cooperativa es el marco jurídico de mayor éxito para gestionar una empresa de productos lácteos. Las cooperativas dan prioridad a los beneficios de sus accionistas (agricultores), ya sea en forma de dividendos o del precio de la leche. Su actividad se basa en el bienestar y el máximo interés empresarial de sus miembros.

6.7. Las cooperativas se hallan en una situación única para ser el canal que preste a los agricultores opciones de gestión para afrontar la volatilidad: contratos de precios fijos o la posibilidad de «bloquear» un precio y/o un margen durante un período de tiempo determinado.

6.8. En el futuro toda política del sector lácteo deberá tener debidamente en cuenta la importancia capital de las cooperativas, y no deberá poner traba alguna a lo que se considera la estructura ideal desde el punto de vista del agricultor.

6.9. Debe abordarse también la cuestión de que los agricultores no consigan recuperar costes en la cadena de venta al por menor. Los consumidores obtienen escasas ventajas de las caídas extremas de precios de los productos lácteos básicos, pero los minoristas siempre tratan de obtener los máximos beneficios presionando a los proveedores cuando los precios de los productos lácteos caen a nivel mundial, como sucede actualmente. Unos precios al por mayor más bajos obtenidos mediante presiones —a veces cuestionables moralmente, aunque sean legales— por los minoristas les proporcionan mayores márgenes de beneficios y cobros abusivos a expensas del resto de la cadena y del consumidor. Los agricultores, que se hallan al extremo de esa cadena, carecen de medios para preservar un margen que permita mantener el nivel de los ingresos familiares. Una intervención más rápida en el mercado por parte de la Comisión Europea contribuiría a superar más rápidamente las crisis del mercado y reduciría al mínimo la presión de los minoristas mencionada en este punto.

7. La producción sostenible de leche en zonas desfavorecidas

7.1. La ganadería del sector lácteo realiza una contribución vital, desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental en todas las regiones de la UE. Reconocer y apoyar esta contribución, que en muchas regiones se basa en explotaciones vulnerables y de reducido tamaño, viene formando parte desde hace tiempo de la vocación de la PAC. El pilar II de la PAC incluye numerosas medidas pertinentes en este contexto, igual que lo son las nuevas disposiciones, ahora incluidas en la PAC/OCM que se introdujeron por primera vez en el paquete de medidas sobre la leche.

7.1.1. No obstante, es concebible que la expiración del régimen de cuotas acelere en la UE el desplazamiento de las zonas de producción de leche hacia el norte y el oeste, donde la producción puede llevarse a cabo de la forma más eficaz. Esto podría conducir a un descenso o al abandono de la producción en las zonas de Europa donde el coste es más elevado (que son las más pobres), agudizando los desequilibrios económicos entre las regiones.

7.1.2. La inmensa mayoría de las explotaciones ganaderas de los Estados miembros de la UE tiene un número muy reducido de vacas: en el 75 % de las explotaciones el número no excede de nueve ⁽¹⁰⁾. Aunque muchas explotaciones sin duda producen leche para consumo de las familias de agricultores, su vulnerabilidad económica es evidente, tanto más teniendo en cuenta que muchas están situadas en zonas montañosas o desfavorecidas de otra manera.

7.1.3. La Comisión de la UE debe lanzar un proyecto coherente de desarrollo rural y lechero para las zonas de montaña, las regiones de producción lechera desfavorecidas y los Estados miembros en los que la mayor parte de la producción lechera depende de vacadas muy reducidas.

7.1.4. Además del paquete de transferencia de conocimientos —o quizá como parte de él— sería sumamente importante que estas explotaciones tengan acceso a servicios de asesoramiento y formación empresarial que les ayuden a tomar decisiones empresariales inteligentes para su futuro y el de quienes les sucedan. Se les podría orientar sobre cómo diversificarse en mayor medida, ser más eficaces, aumentar de tamaño si es económicamente viable y también, si es el caso, asesorarles sobre actividades profesionales alternativas que el agricultor a cargo o su sucesor podrían considerar (reorientación profesional).

7.2. En regiones con riesgo de abandono de tierras, infrautilización de los pastos u otros factores negativos para el medio ambiente, los pagos medioambientales del pilar II podrían dirigirse específicamente, en determinados casos, a los productores de leche.

7.3. Es preciso animar a los agricultores vulnerables de todas las regiones a comprometerse con las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales a fin de promover producciones de calidad e incrementar su peso e influencia en la cadena de suministro.

7.4. Los pagos a jóvenes agricultores podrían utilizarse también para fomentar el relevo generacional cuando el éxodo rural resulte preocupante debido a la limitada capacidad de generación de ingresos. Para estos agricultores, la inversión podría fomentarse mediante préstamos en condiciones ventajosas u otros regímenes semejantes.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Fuente: Eurostat, 1 de enero de 2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Hipersensibilidad electromagnética

(Dictamen de iniciativa)

(2015/C 242/05)

El 10 de julio de 2014, 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:

Hipersensibilidad electromagnética

(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 7 de enero de 2015.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo rechazó el proyecto de dictamen elaborado por la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información en favor de la presente enmienda a la totalidad, que fue aprobada por 138 votos a favor, 110 en contra y 19 abstenciones.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reconoce y manifiesta su inquietud por la extensión de la hipersensibilidad electromagnética. Observa con satisfacción que se ha emprendido un esfuerzo sustancial de investigación para comprender el problema y sus causas. Toma nota, asimismo, de que el Comité Científico de los Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados-CCRSERI (Dictamen preliminar del CCRSERI sobre los posibles efectos para la salud de una exposición a los campos electromagnéticos, 29.11.2013: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenih_r_o_041.pdf) ha estado analizando esta cuestión de manera exhaustiva en los últimos años y que completará en breve su último dictamen, basado en una amplia consulta pública.

1.2. El CESE considera que las principales conclusiones de este informe no diferirán sustancialmente de las del dictamen preliminar de 2013, en el que se señalaba que «en términos generales, los datos disponibles indican que la exposición a los campos de radiofrecuencia no conlleva la aparición de síntomas ni altera las funciones cognitivas de los seres humanos. El anterior dictamen del Comité Científico concluyó que no había constancia de ningún efecto adverso sobre la reproducción y el desarrollo procedente de los campos de radiofrecuencia a niveles de exposición inferiores a los límites existentes. Esta apreciación no se ha visto modificada por la inclusión de datos más recientes sobre los efectos sobre seres humanos y animales.» (Dictamen preliminar del CCRSERI sobre los posibles efectos para la salud de una exposición a los campos electromagnéticos, 29.11.2013: http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenih_r_o_041.pdf).

1.3. El dictamen preliminar del CCRSERI también señalaba que había nuevas pruebas que, respecto de su anterior dictamen de 2009, incidían en que la exposición a las radiofrecuencias no está ligada de forma causal a los síntomas. Con frecuencia, el simple hecho de creerse expuesta (no estándolo) es suficiente para que una persona desarrolle síntomas.

1.4. No obstante, a fin de aplacar la preocupación constante de los ciudadanos y mantener el principio de precaución, el CESE insta a la Comisión a que prosiga sus trabajos en este ámbito, sobre todo si se tiene en cuenta que se ha de seguir investigando para poder acreditar el posible impacto sobre la salud de la exposición a largo plazo, por ejemplo mediante el uso del teléfono móvil durante más de veinte años.

1.5. Queda por analizar la cuestión de la percepción por parte del público. Algunas personas perciben la prevalencia de los campos electromagnéticos como una amenaza (en el lugar de trabajo, para sus familias y en los espacios públicos). A otros grupos les preocupan en igual grado la sensibilidad química múltiple, la extendida intolerancia alimentaria o la exposición a las partículas, fibras o bacterias presentes en el medio ambiente. Es necesario apoyar a estas personas, no solo en el tratamiento de los síntomas de enfermedad en sí mismos, sino también en lo que respecta a las preocupaciones que expresan sobre la sociedad actual.

1.6. El Comité toma nota de que las personas afectadas por la hipersensibilidad electromagnética padecen síntomas reales. Deben realizarse esfuerzos para mejorar sus condiciones sanitarias con el objetivo de reducir su discapacidad, tal como se detalla en la Acción COST BM0704 sobre biomedicina y biociencia molecular (BMBS COST Action BM0704-Tecnologías emergentes en el ámbito de los campos electromagnéticos y gestión de los riesgos sanitarios).

2. Introducción

2.1. El presente dictamen tiene por objeto analizar las preocupaciones expresadas por sectores de la sociedad civil sobre el uso y el impacto de los dispositivos emisores de radiofrecuencias utilizados en los equipos y servicios industriales y domésticos que dependen de la comunicación inalámbrica. Esto se considera pertinente desde el punto de vista de aquellas personas que padecen una serie de afecciones no específicas y que también han hecho suyo el término «síndrome de hipersensibilidad electromagnética» como definición y causa implícita de sus síntomas.

3. La hipersensibilidad electromagnética como diagnóstico sintomático del síndrome

3.1. Lamentablemente, en lo que respecta a estas personas, la gran mayoría de médicos y científicos opina que no existe ninguna prueba concluyente que permita establecer un vínculo entre los numerosos síntomas atribuidos a la hipersensibilidad electromagnética y la exposición a los campos electromagnéticos o de radiofrecuencia. Así, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), «Todas las evaluaciones realizadas hasta la fecha han indicado que las exposiciones a niveles inferiores a los límites recomendados en las directrices sobre CEM de la ICNIRP (1998), que abarcan el intervalo completo de frecuencias, de 0 a 300 GHz, no producen ningún efecto perjudicial para la salud conocido.» (OMS: <http://www.who.int/peh-emf/research/es/>). No obstante, las organizaciones activas en el sector siguen emprendiendo campañas en varios países para exigir un mayor reconocimiento del problema que perciben, así como un mayor número de medidas preventivas y reparadoras para abordar la intensidad y la prevalencia de las fuentes de exposición a los campos electromagnéticos. Estas organizaciones consideran que la inacción de las autoridades se debe, en el mejor de los casos, a una actitud complaciente o, lo que es peor, a una conspiración más amplia influida por intereses gubernamentales, comerciales o extranjeros, que no están dispuestos a llevar a cabo las amplias adaptaciones que serían necesarias para regular o limitar las redes inalámbricas «WiFi» (u otros dispositivos eléctricos).

3.2. La UE, tanto antes como después de la publicación, en 1999, de la Recomendación del Consejo relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz) (Recomendación 1999/519/CE del Consejo), ha mantenido un compromiso activo frente a esta cuestión y ha buscado el mejor asesoramiento científico y médico —presentado a través de una serie de grupos de trabajo y del CCRSERI de la Comisión Europea—, lo que ha dado lugar a un flujo constante de análisis, documentos de posición y dictámenes, que reflejan la seriedad con la que abordan esta cuestión las autoridades, los médicos, el mundo de la investigación y la comunidad científica.

3.3. No se trata de un problema exclusivamente europeo. En noviembre de 2014, la Comisión Europea organizó la 18ª Conferencia anual sobre la coordinación mundial de las comunicaciones por radiofrecuencia en materia de investigación y salud, en la que se pasó revista a la amplia labor de investigación que se ha llevado a cabo sobre este tema a escala mundial. Hasta la fecha, estos dictámenes científicos no han aportado una justificación científica de que sea necesaria una revisión de los límites de exposición (restricciones básicas y niveles de referencia) contemplados en la Recomendación 1999/519/CE del Consejo. Sin embargo, la Comisión ha reconocido que el número de datos básicos necesarios para evaluar algunos de los riesgos sigue siendo limitado, sobre todo en lo que se refiere a la exposición a largo plazo y de bajo nivel, por lo que es necesario seguir investigando.

3.4. Las personas que padecen el síndrome de hipersensibilidad electromagnética siguen sosteniendo que las medidas tomadas por los Estados miembros y la UE para resolver su problema están muy lejos de lo que consideran necesario. No obstante, la mayoría de las autoridades competentes en materia de salud pública no están de acuerdo (por ejemplo, el servicio de sanidad pública del Reino Unido, véase: <http://www.nhs.uk/Conditions/Mobile-phone-safety/Pages/QA.aspx#biological-reasons>). La gran mayoría de los ensayos independientes realizados hasta la fecha han constatado que las personas que dicen padecer este síndrome no pueden distinguir entre la exposición a campos electromagnéticos verdaderos y falsos (es decir, los equivalentes a cero). Además, los ensayos «a doble ciego» sugieren que estas personas no son capaces de detectar la presencia de campos electromagnéticos y tienden a señalar problemas de salud independientemente de que la exposición sea verdadera o falsa (*British Medical Journal* 332 (7546): 886-889).

3.5. Sin embargo, no se trata de negar la realidad de los síntomas atribuidos a la hipersensibilidad electromagnética; es evidente que son muchas las personas que se autodiagnostican diversas dolencias que asocian a los campos electromagnéticos. La proporción de la población que ha realizado este diagnóstico varía considerablemente de un Estado miembro a otro. Según la Organización Mundial de la Salud, «La hipersensibilidad electromagnética es un fenómeno que carece de criterios de diagnóstico claros y no hay base científica para vincular sus síntomas a la exposición a campos electromagnéticos. Además, la hipersensibilidad electromagnética no es un diagnóstico médico y tampoco está claro que se trate de un problema sanitario único.» (OMS: Electromagnetic fields and public health <http://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs296/en/>).

3.6. En cambio, el impacto térmico de los campos electromagnéticos en el cuerpo humano quedó demostrado hace más de cien años y, como se ha observado, las recomendaciones del Consejo de la UE relativas a los campos electromagnéticos y las normas de seguridad internacionales en materia de protección radiológica no solo se están aplicando, sino que se someten a revisiones periódicas. A nivel de la Unión Europea, se han aprobado los instrumentos jurídicos siguientes en relación con los campos electromagnéticos:

- La Recomendación 1999/519/CE del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos ⁽¹⁾, que está destinada a complementar las políticas nacionales para mejorar la salud. Su objetivo es crear un marco para limitar la exposición del público en general a los campos electromagnéticos, basado en las mejores pruebas científicas disponibles, y proporcionar una base para hacer un seguimiento de la situación.
- La Directiva 1999/5/CE ⁽²⁾.
- La Directiva 2013/35/UE ⁽³⁾.
- La Directiva 2006/95/CE ⁽⁴⁾, que vela por que las personas en general, y los trabajadores en particular, no se vean expuestos a niveles superiores a los establecidos en la Recomendación de 1999.
- La Decisión n.º 243/2012/UE ⁽⁵⁾, por la que se establece un programa plurianual de política del espectro radioeléctrico.

3.7. Por lo que respecta a la investigación, el CESE señala que, ya desde el año 2000, la Comisión Europea, además de su compromiso activo en este tema, ha proporcionado financiación por valor de 37 millones EUR para la investigación en el ámbito de los campos electromagnéticos y los teléfonos móviles.

3.8. El CESE ha expresado su preocupación sobre estos temas en los dictámenes emitidos en relación con estas normas y en el proceso de elaboración de las mismas, mostrándose favorable a reducir la exposición a las radiaciones no ionizantes. Con todo, las personas que padecen hipersensibilidad electromagnética tienden a atribuir sus síntomas a campos electromagnéticos de una intensidad muy inferior a los límites autorizados.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ DO L 199 de 30.7.1999, p. 59.

⁽²⁾ Directiva 1999/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 91 de 7.4.1999, p. 10).

⁽³⁾ Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 179 de 29.6.2013, p. 1).

⁽⁴⁾ Directiva 2006/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 374 de 27.12.2006, p. 10).

⁽⁵⁾ Decisión n.º 243/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 81 de 21.3.2012, p. 7).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Situación y condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía»

(2015/C 242/06)

Ponente: Arno METZLER

En su pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Situación y condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 17 de diciembre de 2014.

En su 504º pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 205 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE anima al Gobierno y a la Administración de Turquía a reconocer las organizaciones de la sociedad civil como una parte importante de la sociedad y un actor principal en el proceso de acercamiento de Turquía a los valores y el acervo de la UE. El objetivo debe ser la creación de una sociedad en la que todos los grupos sociales puedan desempeñar un papel esencial. Turquía debe trabajar como parte de un esfuerzo conjunto dirigido a crear el marco institucional y legislativo que posibilite una cultura pluralista y participativa, caracterizada por el reconocimiento y el intercambio mutuos.

1.2. Como requisito previo fundamental para el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil debe respetarse la separación de poderes en todos los ámbitos del Estado de Derecho. Son incompatibles con este principio las interferencias desproporcionadas del Estado que obstaculizan indebidamente ese funcionamiento, tal como ocurre en el caso de las auditorías especiales. Debe mantenerse igualmente su acceso a las vías de recurso. La corrupción debe combatirse con determinación.

1.3. En el diálogo entre la UE y Turquía debería prestarse especial atención a la aplicación efectiva de los derechos y las libertades fundamentales, en particular:

- la libertad de expresión sin temor a discriminación o castigo individual;
- la libertad de los medios de comunicación que fomenta la diversidad;
- la libertad de asociación y de reunión, en especial durante debates y acontecimientos conflictivos;
- los derechos de las mujeres;
- los derechos sindicales;
- los derechos de las minorías, incluidas las minorías religiosas, culturales o sexuales, y
- los derechos de los consumidores.

1.4. La separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial —en particular, con una clara distinción y diferenciación entre las acciones del Gobierno y las acciones de la Administración, que deben estar sujetas al imperio de la ley— constituye un requisito previo fundamental para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil puedan funcionar. En concreto, un poder judicial independiente es la base de cualquier Estado de Derecho.

1.5. El CESE insta al Consejo de la UE a que se encamine a la apertura del capítulo 23 (*Poder judicial y derechos fundamentales*) y el capítulo 24 (*Justicia, libertad, seguridad*) de las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE, con el fin de acompañar el proceso en Turquía.

1.6. Al mismo tiempo, debería respetarse el principio de separación vertical de poderes como, por ejemplo, el autogobierno local.

1.7. Sería apropiado conceder a las organizaciones de la sociedad civil en Turquía acceso a la información sobre los procedimientos (de toma de decisiones) gubernamentales. Para ello deberían organizarse audiencias y consultas periódicas, siguiendo normas transparentes, al objeto de que tanto los conocimientos adquiridos gracias a la labor de las organizaciones de la sociedad civil como los intereses de los grupos sociales representados se vean reflejados en las decisiones políticas y administrativas. Se anima al Gobierno y a la Administración de Turquía a que involucren a la sociedad civil en un proceso de debate formal (Consejo Económico y Social) y a que consagren esta participación en la Constitución a través del proceso de reforma constitucional.

1.8. El CESE opina que determinadas profesiones — en concreto, las profesiones liberales — desempeñan un papel importante para conseguir una sociedad libre en el marco del Estado de Derecho. El acceso a los tribunales o a la asistencia sanitaria solo puede garantizarse mediante profesionales independientes y cualificados con quienes los ciudadanos interactúen sobre la base de una relación de confianza que esté protegida de interferencias externas o violencia. La prestación de estos servicios sobre una base de confianza, como los que llevan a cabo juristas, médicos y asesores fiscales, debe estar protegida por el secreto profesional.

1.9. Por consiguiente, es imprescindible una autonomía funcional de estas profesiones, por ejemplo mediante asociaciones profesionales que garanticen que los profesionales pueden cumplir, libres de injerencias políticas, sus responsabilidades específicas con la sociedad y los individuos. El viaje de estudio del CESE permitió detectar infracciones de este principio.

1.10. Es deseable que en Turquía se entable un diálogo social a escala nacional, sectorial y empresarial que permita a los trabajadores y a los empresarios convertirse en socios en igualdad de condiciones. El objetivo debería ser mejorar las condiciones laborales y la protección y seguridad en el trabajo, lo que debe reflejarse en unos amplios derechos de los trabajadores ⁽¹⁾.

2. Introducción y antecedentes

2.1. La visita del CESE a Estambul y Ankara de los días 9 y 10 de septiembre de 2013 puso de relieve que las condiciones de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía sufren en ocasiones obstáculos palpables. En algunos casos, los representantes y el personal de estas organizaciones han sufrido importantes restricciones personales, o incluso violencia física, por parte de las instituciones estatales.

2.2. La visita de seguimiento a Ankara y Diyarbakır del 1 al 3 de julio de 2014 estuvo consagrada a investigar la situación actual y la evolución de las condiciones de trabajo de la sociedad civil en Turquía. Se mantuvieron debates con representantes de la sociedad civil turca para examinar si desde septiembre de 2013 ha habido algún cambio en las condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

2.3. Estas visitas eran complementarias de las reuniones periódicas del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía, que supervisa el proceso de adhesión de Turquía a la UE. Los miembros del CESE tuvieron la oportunidad de dialogar con representantes de la sociedad civil que no habían sido propuestos como interlocutores en el seno del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía.

2.4. Los debates con los representantes de un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno, entre los que se contaba un ente local, permitieron formarse una idea de las condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Turquía y de los cambios que han experimentado esas condiciones. El objetivo era utilizar las experiencias e interpretaciones individuales de los distintos agentes de la sociedad como base de un cuadro de conjunto que refleje no el marco jurídico sino la situación tal como se percibe, lo que es primordial para la participación personal de los ciudadanos en las organizaciones de la sociedad civil.

2.5. Se da por sobreentendido que nunca será posible alcanzar la plena satisfacción de todos los agentes de la sociedad civil sobre sus condiciones de funcionamiento, incluso en las mejores circunstancias. En lugar de ello, el objetivo debe consistir en trabajar continuamente en mejorar el entorno para la participación de la sociedad civil mediante la búsqueda de un equilibrio entre los distintos intereses, de modo que pueda seguir madurando una sociedad democrática y pluralista, como la que se forma en todos los Estados miembros de la UE a través de un proceso activo.

⁽¹⁾ Véase el informe *Joint Report on Trade Union Rights Situation in Turkey* [Informe conjunto sobre la situación de los derechos sindicales en Turquía] (coponentes: Annie Van Wezel y Rucan Işık), aprobado durante la 32ª reunión del Comité Consultivo Mixto UE-Turquía, 7 y 8 de noviembre de 2013 (CES6717-2013_00_00_TRA_TCD), <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-32-eu-turkey-jcc-jointreport.30035>

2.6. El CESE pide a Turquía y a la Unión Europea que consideren el diálogo de la sociedad civil una condición previa indispensable para el acercamiento entre sus sociedades y que hagan todo lo posible para promover este objetivo. Este proceso solo tendrá éxito si se trata de un proceso de aprendizaje mutuo dentro de un diálogo abierto y continuo.

3. Entorno institucional y legislativo de las organizaciones de la sociedad civil

3.1. Turquía ha realizado avances innegables en relación con los principios fundamentales de la separación de poderes y del autogobierno independiente, aunque se insta a hacer considerables esfuerzos adicionales en la aplicación de estos principios. Las organizaciones de la sociedad civil deben disponer de un entorno normativo digno de confianza en el que basar su trabajo. Esto implica, entre otras cosas, que la legislación vigente debe proporcionar un margen de maniobra suficiente para su labor y que el Estado y la Administración deben respetar y aplicar el Derecho apropiadamente. Esta seguridad jurídica de las condiciones de funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y su personal debe ser transparente y estar garantizada.

3.2. El principal objeto de críticas ha sido la realidad constitucional en lo referente al respeto de los derechos individuales por parte de las autoridades públicas. Independientemente de si determinadas acciones administrativas eran técnicamente legales o infringían la ley, en algunos casos se ha puesto de manifiesto que el fundamento y la motivación de la actuación gubernamental no estaban garantizados ni eran transparentes, por lo que algunas medidas adoptadas por el Estado se han interpretado como arbitrarias.

3.3. La base jurídica de una medida, la autoría de la misma y la motivación de la decisión o acción siempre deberían presentarse de tal forma que el afectado pudiera entenderlas. También el acceso inmediato a las vías de recurso ha de estar adecuadamente garantizado y documentado.

4. Separación de poderes, Estado de Derecho y libertad de acción individual

4.1. Todo el personal de las organizaciones de la sociedad civil es responsable de sus actos, al igual que cualquier otro ciudadano. No deben ser sometidos a perjuicios personales injustos ni a restricciones por su labor. En particular, su vida privada y la de sus familias merecen gozar de plena protección.

4.2. El CESE es consciente de que varios representantes de organizaciones de la sociedad civil han sufrido en algunos casos ataques verbales y persecuciones judiciales, a veces dirigidas individualmente contra sus personas, y han visto restringidas de manera injustificada las actividades relacionadas con su labor en la sociedad civil. Varias de las restricciones descritas tuvieron lugar en el contexto de las protestas del parque Gezi en mayo y junio de 2013, y de los posteriores procesos judiciales.

4.3. La delegación del CESE se mostró profundamente consternada al oír que, tras las protestas del parque Gezi, los médicos recibieron la prohibición de tratar a los heridos y los expedientes de los pacientes fueron incautados para las investigaciones. Además, algunos médicos fueron presuntamente objeto de investigación por delitos como el incumplimiento de las normas gubernamentales, ya que no respetaron las instrucciones de las autoridades públicas. Una atención médica libre y basada en la confianza es un derecho humano desligado de los acontecimientos políticos e independiente del estatus de la persona, y debe proporcionarse en cumplimiento del juramento hipocrático. Al igual que en el caso de la representación legal, también en el ámbito de la atención médica el respeto del secreto profesional por parte de todos los involucrados es la piedra angular de las actividades que se basan en la confianza y constituye una característica del Estado de Derecho. Más allá del caso particular, el respeto de estos principios por parte de todos aquellos que ocupan un cargo reviste gran importancia para el funcionamiento de la democracia y el Estado de Derecho, y refuerza la confianza de la población en que sus derechos serán respetados.

4.4. El CESE recomienda a las autoridades turcas que intenten restablecer la confianza perdida de las organizaciones de la sociedad civil garantizando que las decisiones adoptadas en todos los niveles de gobierno sean transparentes y respeten el Estado de Derecho, y que las decisiones adoptadas por órganos ejecutivos, legislativos y judiciales sean totalmente independientes.

4.5. La participación de la sociedad civil en el proceso democrático de toma de decisiones podría recibir apoyo en el marco del proceso de adhesión a la UE mediante la apertura del capítulo 23 (*Poder judicial y derechos fundamentales*) y del capítulo 24 (*Justicia, libertad, seguridad*), así como con la aplicación proactiva de los derechos y libertades fundamentales que esos capítulos proclaman.

4.6. El CESE subraya que, en democracia, la independencia del poder judicial y de los jueces es un elemento fundamental de una sociedad civil libre. En particular, los jueces deben poder administrar justicia de modo independiente y acorde a las leyes, libres de instrucciones indirectas de otras instituciones, de presiones individuales y de amenazas de sufrir perjuicios personales.

5. Transparencia y comunicación en la participación de la sociedad civil

5.1. El CESE acogería favorablemente que el Gobierno y la Administración de Turquía hicieran un mayor uso del potencial de las organizaciones de la sociedad civil a la hora de formular y comunicar las decisiones políticas, consultándolas regularmente antes de tomar decisiones y ofreciéndoles dialogar sobre los procesos de decisión de los poderes públicos. Muchas organizaciones turcas de la sociedad civil se han quejado de la falta de acceso a tales procesos. En los Estados miembros de la UE, los representantes de organizaciones de la sociedad civil son consultados de forma habitual antes de adoptarse una decisión, de modo que las opiniones colectivas y los intereses de los miembros de estas organizaciones puedan integrarse en el proceso, lo que mejora la calidad y sostenibilidad social de las decisiones. Mediante audiencias —como elemento fijo del proceso legislativo y normativo— con los grupos sociales implicados o afectados, las instituciones del Estado pueden, en primer lugar, determinar previamente el potencial de mejora y, en segundo, confiar en que las respectivas organizaciones transmitirán las decisiones a sus propios círculos.

5.2. Se anima al Gobierno y a la Administración de Turquía a que involucren a la sociedad civil, incluidas las minorías, en un proceso político de formación de opinión formalizado y estructurado mediante la creación de un Consejo Económico y Social, y a que consagren esta participación en la Constitución a través del proceso de reforma constitucional.

5.3. En el momento de llevarse a cabo el viaje de investigación, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil consideraban que su capacidad de comunicación con los miembros y con la opinión pública estaba muy restringida. Argumentaban que el acceso a la prensa es difícil o incluso prácticamente imposible a causa de las estructuras —en ocasiones, en régimen de oligopolio— de los medios de comunicación y de la orientación a menudo parcial de sus líneas editoriales, a la vez que informaban de significativas dependencias económicas y de intervenciones directas en los medios de comunicación. Añadieron que esto limita tanto la posibilidad de informar sobre la labor de las organizaciones de la sociedad civil como de realizar debates públicos sobre cuestiones políticas que pudieran incluir posiciones críticas con el Gobierno.

5.4. El CESE opina que es necesario hacer más para asentar un entorno mediático libre y diverso. La represión contra periodistas como consecuencia de su labor crítica, incluidas las detenciones, deben terminar inmediatamente.

5.5. El CESE critica el bloqueo temporal del servicio de microblogs Twitter. El Gobierno turco debería apoyar la libertad de expresión, también en las redes sociales, y permitirla como un elemento del animado intercambio de opiniones en el marco democrático.

6. Las experiencias en materia de protección de las minorías como piedra angular del funcionamiento de la democracia

6.1. La protección de las minorías sociales debería tomarse seriamente en cuenta como piedra angular del funcionamiento de la democracia. Debería abolirse sistemáticamente la discriminación practicada por las instituciones públicas, y la discriminación por parte de terceros debería perseguirse judicialmente y erradicarse mediante campañas de concienciación social. La participación de la sociedad civil en el proceso democrático de toma de decisiones podría facilitarse en el marco del proceso de adhesión a la UE mediante la apertura del capítulo 23 (*Poder judicial y derechos fundamentales*) y del capítulo 24 (*Justicia, libertad, seguridad*), y la aplicación sin demora de los derechos y libertades fundamentales que esos capítulos proclaman.

6.2. A pesar de que no tiene sentido clasificar a las mujeres como minoría, el CESE pide a Turquía que utilice los instrumentos de protección de las minorías también para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Para ello, Turquía debería aplicar la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Mujer. Turquía debería considerar la promoción de las niñas y las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad —en particular en lo que se refiere al acceso al mercado laboral, incluida la Administración Pública—, un objetivo político que ha de perseguirse con determinación. El Estado turco debería apoyar a las madres en circunstancias difíciles mediante la prestación de asesoramiento especializado independiente, con el fin de reducir el número de abortos ilegales. Habrían de mantenerse y consolidarse las buenas prácticas de cooperación entre las organizaciones de derechos de la mujer y el Estado turco.

6.3. Turquía debería seguir trabajando en la integración de la minoría kurda como parte de la sociedad turca y en el fomento de la lengua y la cultura de los kurdos.

6.4. El CESE pide a Turquía que proteja de la discriminación a las personas de diferente orientación sexual o identidad de género y las integre en la sociedad.

6.5. El CESE fue informado de que en algunos casos no se respetó el principio constitucional de Turquía sobre el laicismo del Estado. En particular, se exige indicar la religión en los documentos oficiales de identidad. Parece que algunas personas pertenecientes a minorías religiosas, como los alevíes, han de hacer frente a inconvenientes en la vida social y en sus perspectivas laborales. Se pide a Turquía que siga haciendo esfuerzos para integrar sin discriminación a las minorías religiosas en la sociedad.

7. El diálogo social como instrumento y expresión de la democracia en el ámbito laboral

7.1. El CESE ha constatado deficiencias en la aplicación de la participación sistemática de los trabajadores en las decisiones pertinentes. Los sindicatos informaron sobre restricciones a la libertad de asociación y reunión, que son condiciones básicas para la afiliación sindical. Además, ha llegado a oídos del CESE que se ejerce presión individual en los sindicalistas, en especial en los miembros de los comités de empresa, lo que viola el derecho de libertad de asociación.

7.2. El CESE ha constatado con consternación la existencia de deficiencias en el diseño y aplicación de las medidas de seguridad en el trabajo, lo que ha dado lugar a accidentes ocurridos antes del viaje de investigación, como el desastre minero de Soma en mayo de 2014. El Comité insta al Gobierno y a la Administración de Turquía a colaborar con los empleados para desarrollar medidas de protección de los trabajadores y garantizar su aplicación de forma generalizada.

8. El autogobierno local como instrumento de la democracia participativa

8.1. En Turquía, el principio de autogobierno local continúa siendo, en algunos lugares, un proceso de aprendizaje mutuo en cuyo marco deben definirse y completarse progresivamente las funciones y responsabilidades de las diferentes autoridades. El CESE toma nota de que la separación vertical de poderes también se usa en Turquía como un instrumento para desarrollar una red de vínculos entre el Estado y los grupos sociales, y de que los procesos democráticos deberían implantarse más firmemente a escala regional y local. Esto podría representar otra oportunidad de integrar en la toma de decisiones políticas a las organizaciones de la sociedad civil que tengan contactos locales directos, por ejemplo, en su calidad de ciudadanos informados y asesores independientes.

9. Condiciones previas generales en el ámbito social de las organizaciones de la sociedad civil

9.1. El Estado y los medios de comunicación podrían hacer mayores esfuerzos para dar mejor a conocer entre la población la diversidad de los grupos en la sociedad y la necesidad de organizar la sociedad civil y articular sus intereses, de modo que las minorías sean reconocidas como componentes legítimos y enriquecedores de la sociedad turca.

9.2. Para que las organizaciones de la sociedad civil se desarrollen y trabajen de modo profesional, estas necesitan una estructura social plural y participativa. Esto depende no solo de tener los mecanismos institucionales que permitan a las organizaciones de la sociedad civil trabajar al amparo de la ley, sino también de mantener en la práctica unas condiciones marco que posibiliten su participación. Además de las opiniones individuales sobre los intereses y valores que se persiguen, el trabajo voluntario depende del reconocimiento que reciben las personas por su compromiso.

9.3. Algunas conversaciones con agentes de la sociedad civil han mostrado que existe una percepción del propio trabajo como una lucha en situación de inferioridad contra las autoridades, en lugar de una representación legítima de sus intereses. Las expresiones usadas, que en algunos casos incluían términos como oposición, desconfianza y resistencia frente a las fuerzas sociales o gubernamentales, son motivo de preocupación. Esta actitud no coadyuva al entendimiento mutuo ni a avances en la situación a través de reformas conjuntas, e implica el riesgo de división de los grupos sociales en Turquía.

9.4. Para superar el clima de desconfianza y miedo se pide a las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil que entablen un diálogo entre ellas, así como un diálogo a tres bandas con las organizaciones asociadas europeas, con el fin de fomentar un clima de respeto mutuo y confianza.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

504º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 21 Y 22 DE ENERO DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos»

[COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)]

(2015/C 242/07)

Ponente: Renate HEINISCH

El 20 de octubre y el 23 de octubre de 2014, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos»

[COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)].

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 16 de diciembre de 2014.

En su 504º pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 223 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La modificación del Reglamento (CE) n° 726/2004⁽¹⁾ forma parte de un paquete legislativo que introduce nuevas disposiciones en la legislación de la UE sobre medicamentos veterinarios. En el citado Reglamento se suprimen las referencias a los medicamentos veterinarios y, por consiguiente, las disposiciones que regulan los medicamentos veterinarios y las que regulan los medicamentos de uso humano quedan completamente disociadas. Esta disociación es lógica, habida cuenta de las diferentes condiciones generales que rigen estos dos ámbitos, y recibe el apoyo del Comité. En opinión del Comité, las modificaciones que se proponen para el citado Reglamento están justificadas. No se presentan propuestas concretas de modificación del citado Reglamento y no se considera necesario hacerlo. El CESE recomienda que la propuesta de Reglamento se apruebe en su forma actual.

1.2. Mucho más importante que la supresión de las referencias a los medicamentos veterinarios en el Reglamento es la **nueva reglamentación** relativa a los medicamentos veterinarios que se presenta al mismo tiempo con la propuesta de Reglamento COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD).

⁽¹⁾ DO L 136 de 30.4.2004, p. 1.

1.3. Tras un primer examen del documento en cuestión, el Comité acoge favorablemente estas propuestas de Reglamento sobre medicamentos veterinarios y de modificación del Reglamento (CE) n° 726/2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios, así como una propuesta de Reglamento relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos. No obstante, hay una serie de aspectos que aún admiten margen de mejora para lograr el cumplimiento efectivo de los objetivos que se persiguen: la mejora de la disponibilidad de medicamentos veterinarios, la reducción de la carga administrativa, el fomento de la innovación y la competitividad, así como la mejora del funcionamiento del mercado interior.

1.4. Las instituciones de la UE deben tener en cuenta que cualquier autorización relativa a la puesta en el mercado de medicamentos de uso veterinario incide en la cadena alimentaria y la salud humana debido, en particular, a las infiltraciones y liberaciones diversas en el agua causadas por las nanotecnologías, el reciclaje de las aguas residuales, la nueva permeabilidad de determinadas aguas subterráneas, etc. Como ya ha indicado en dictámenes anteriores, al CESE le preocupan estos aspectos.

1.5. Sin embargo, no forma parte de nuestro cometido llevar a cabo un análisis más detallado de esta propuesta.

2. Introducción

2.1. En el año 2001 se codificaron las normas relativas a la fabricación, distribución y uso de medicamentos veterinarios (Directiva 2001/82/CE)⁽²⁾. Paralelamente, se refundió el Reglamento que, entre otras cosas, regula el procedimiento centralizado de autorización de comercialización y la Agencia Europea de Medicamentos [Reglamento (CE) n° 726/2004]. Dichos actos regulaban la autorización, fabricación, comercialización, farmacovigilancia y uso de los medicamentos veterinarios durante su ciclo de vida. Los anexos a la Directiva 2001/82/CE precisaban además los datos que deben facilitarse en las solicitudes de autorización de comercialización. El Reglamento (CE) n° 726/2004 establece, entre otras cosas, las normas aplicables a los medicamentos de uso veterinario (al mismo tiempo que para los medicamentos para uso humano) y regula la cooperación con la Agencia Europea de Medicamentos.

2.2. A partir de ahora, las disposiciones sobre la concesión y mantenimiento de las autorizaciones de comercialización de los medicamentos veterinarios se suprimen del Reglamento (CE) n° 726/2004 y se transfieren a un nuevo Reglamento sobre medicamentos veterinarios. Este nuevo Reglamento regulará todos los procesos de concesión de autorizaciones de comercialización de medicamentos veterinarios en la UE, ya sean centralizadas o nacionales.

2.3. Los gastos derivados de los procedimientos y servicios relacionados con la aplicación de este Reglamento deberán repercutirse en los fabricantes y los distribuidores de los productos de que se trate, e incluso en los solicitantes de la autorización de comercialización. A tal fin se establecerán los principios aplicables a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Medicamentos. Estos informes incluirán, en particular, normas que tengan en cuenta las necesidades específicas de las pymes, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa.

2.4. El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, establece una distinción entre los poderes conferidos a la Comisión para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de un acto legislativo, según lo dispuesto en el artículo 290 del TFUE (procedimiento de delegación), y los poderes para adoptar actos de ejecución, según lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE (procedimiento de ejecución).

2.5. Los marcos jurídicos de estos dos tipos de actos son distintos.

2.5.1. La atribución del poder de delegación está prevista en los siguientes instrumentos que no tienen carácter obligatorio:

— la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁽³⁾,

— el Acuerdo Común sobre Actos Delegados, concluido entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión,

— los artículos 87 bis y 88 del Reglamento del Parlamento Europeo, modificado por la decisión de 10 de mayo de 2012⁽⁴⁾.

⁽²⁾ DO L 311 de 28.11.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 673 final, de 9.12.2009.

⁽⁴⁾ Documento A7-0072/2012.

2.5.1.1. Recientemente el Comité aprobó un documento informativo detallado sobre el procedimiento de delegación, cuya lectura recomendamos encarecidamente para comprender el presente Dictamen ⁽⁵⁾.

2.5.2. La aplicación del poder de ejecución previsto en el artículo 291 del TFUE se rige por una serie de instrumentos jurídicamente vinculantes:

- el Reglamento (UE) n° 182/2011 ⁽⁶⁾ (en lo sucesivo, «el Reglamento sobre el procedimiento de comité»), que prevé dos procedimientos: el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen,
- la Decisión 1999/468/CE ⁽⁷⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión sobre el procedimiento de comité»), modificada en 2006 para reforzar el poder de control del Parlamento y del Consejo, que establece el procedimiento de reglamentación con control.

2.5.3. El procedimiento de reglamentación con control se ha utilizado para adoptar medidas de ejecución que modifican elementos no esenciales de los actos legislativos de base. Este enunciado, incluido en el artículo 5 bis de «la Decisión sobre el procedimiento de comité» ⁽⁸⁾, es muy similar a la definición de los actos delegados. En efecto, según lo define el artículo 290 del TFUE, un acto delegado es un acto cuasilegislativo adoptado por la Comisión que completa o modifica «elementos no esenciales del acto legislativo».

2.5.4. Por esta similitud, entre 2009 y 2014 el artículo 5 bis de la «Decisión sobre el procedimiento de comité» y el procedimiento de reglamentación con control siguen siendo provisionalmente válidos; el objetivo de la Comisión es utilizar este período limitado para adaptar al régimen de los actos delegados las disposiciones existentes que prevén un procedimiento de reglamentación con control.

2.5.5. A raíz de una «solicitud» del Parlamento Europeo ⁽⁹⁾, la Comisión ha emprendido un ejercicio de «adaptación» de algunos reglamentos, directivas y decisiones, con el apoyo del Consejo ⁽¹⁰⁾.

3. Propuestas de la Comisión

3.1. La Comisión ha publicado tres propuestas de Reglamento:

- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (COM(2014) 557 final),
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los medicamentos veterinarios [COM(2014) 558 final],
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos y por el que se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo ⁽¹¹⁾ [COM(2014) 556 final].

3.2. Con este paquete de reglamentos se pretende disociar por completo las disposiciones aplicables a los medicamentos de uso humano y a los de uso veterinario.

3.3. A tal fin, en la primera propuesta se suprime toda referencia a los medicamentos veterinarios del Reglamento (CE) n° 726/2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos.

3.4. Por medio del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medicamentos veterinarios [COM(2014) 558 final], se procederá a regular de nuevo las disposiciones sobre los medicamentos veterinarios. Se trata, entre otras cosas, de dar inicio al procedimiento centralizado de autorización de comercialización de los medicamentos veterinarios, pero los demás procedimientos de autorización (procedimiento nacional, descentralizado, de reconocimiento mutuo) seguirán siendo aplicables a los medicamentos veterinarios. La nueva normativa también tiene por objeto reducir la carga administrativa relacionada con la modificación de las autorizaciones de comercialización de medicamentos veterinarios.

⁽⁵⁾ CESE 248/2013, Documento informativo sobre el tema «Legislar mejor: actos de ejecución y actos delegados» (INT/656).

⁽⁶⁾ DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

⁽⁷⁾ DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

⁽⁸⁾ Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 (DO L 200 de 22.7.2006, p. 11).

⁽⁹⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010 [P7-TA (2010) 0127], punto 18.

⁽¹⁰⁾ Declaraciones de la Comisión (DO L 55 de 28.2.2011, p. 19).

⁽¹¹⁾ DO L 92 de 7.4.1990, p. 42.

3.5. El objetivo fundamental de este Reglamento es pertinente y recibe el apoyo del Comité. Sin embargo, no forma parte de su cometido llevar a cabo un análisis pormenorizado de esta propuesta de Reglamento.

3.6. El tercer Reglamento, que versa sobre la fabricación, la introducción en el mercado y la utilización de piensos medicamentosos y deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo [COM(2014) 556 final], tiene por objeto establecer, a escala de la UE, unas normas uniformes relativas a la producción y el uso de los piensos medicamentosos. El texto precisa y establece como obligatorias las disposiciones de carácter general de la Directiva 90/167/CEE, que establece las condiciones de fabricación, comercialización y utilización de los piensos medicamentosos en el interior de la Unión. De este modo se logrará garantizar el buen funcionamiento de un mercado interior de los alimentos medicamentosos competitivo e innovador, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de la salud humana y animal.

3.7. Las instituciones de la UE deben tener en cuenta que cualquier autorización relativa a la puesta en el mercado de medicamentos de uso veterinario incide en la cadena alimentaria y la salud humana debido, en particular, a las infiltraciones y liberaciones diversas en el agua causadas por las nanotecnologías, el reciclaje de las aguas residuales, la nueva permeabilidad de determinadas aguas subterráneas, etc. Como ya ha indicado en dictámenes anteriores, al CESE le preocupan estos aspectos.

3.8. En resumen, el Comité acoge favorablemente la disociación de las disposiciones relativas a los medicamentos de uso humano y veterinario y está de acuerdo en principio con la nueva normativa propuesta en lo que se refiere a los medicamentos veterinarios. En particular, considera positivo el inicio del procedimiento centralizado de autorización y las propuestas de simplificación administrativa en relación con la solicitud y la gestión de las autorizaciones de comercialización de medicamentos veterinarios.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento

[COM(2014) 473 final]

(2015/C 242/08)

Ponente: Paulo BARROS VALE

El 23 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento

COM(2014) 473 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2014.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 211 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión — Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial, pero no quiere dejar de emitir ciertas reservas y manifestar su preocupación acerca de un asunto tan importante.

1.2. La política de cohesión debe continuar persiguiendo el objetivo que le dio origen, consagrado en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, de promover la cohesión social, económica y territorial, poniendo la cooperación y la solidaridad al servicio de un desarrollo armonioso que cree bienestar para la población. El hecho de que se centre en la Estrategia Europa 2020 es importante, aunque es insuficiente para afrontar los desafíos actuales.

1.3. El informe corrobora el esfuerzo europeo para mejorar Europa, pero también demuestra la dificultad que ello conlleva. La crisis aumentó las disparidades económicas y sociales, agravando las diferencias entre los Estados miembros (y dentro de los Estados miembros) y concentrando el crecimiento y el desarrollo. Los progresos de convergencia alcanzados no solo se vieron interrumpidos por la crisis, sino que en algunos casos se vieron agravados, y la recesión es una realidad en la casi totalidad de la zona del euro.

1.4. En períodos de crisis como el que estamos atravesando, la mayoría de los Estados miembros, y muy especialmente los de la zona del euro, no están en condiciones de promover la inversión, lo que acentúa las diferencias entre las regiones periféricas y las centrales (tanto entre los países de la Unión como dentro de los diferentes países), con efectos perversos en forma de migraciones y centralización de las inversiones en las áreas más desarrolladas, abocando a las otras al retroceso y la desertización.

1.5. Las políticas de austeridad que se han adoptado no han tenido, en general, el efecto esperado. Es legítimo aspirar al equilibrio presupuestario, pero no a cualquier precio, so pena de tener un efecto contraproducente que anule los efectos de la política de cohesión.

1.6. La política de cohesión que, en muchos casos, será la principal fuente de inversión, debe ser más ambiciosa, o incluso debería ser revisada en profundidad, mientras no se produzca una recuperación en términos de crecimiento y empleo. De los resultados obtenidos hasta ahora puede concluirse que sus recursos son evidentemente insuficientes para resolver los verdaderos problemas. Por lo tanto, habrá que encontrar formas alternativas de financiación de la convergencia que lleven la política de cohesión a una nueva fase, que no solo se base en la solidaridad europea, asunto muy delicado en los tiempos que corren. El esfuerzo de solidaridad europea es grande, pero los recursos que moviliza no son suficientes para las necesidades reales de convergencia ante la magnitud de las carencias de las regiones más atrasadas económica y socialmente.

1.7. En una economía global, la globalización ha afectado de manera diferente a cada región. La reacción de las regiones a la inversión presenta diferencias: hay que estudiar por qué unas regiones han convergido mientras que otras no son capaces de hacerlo. Es imperativamente necesario establecer, a través de la política de cohesión, nuevas formas de gobernanza que permitan a las regiones dar respuesta a los desafíos que se les plantean. El papel del Estado deberá contribuir a valorizar los atributos específicos de las regiones, asegurar los principios de normativa inteligente, garantizar la dinámica empresarial y apoyar el desarrollo, en especial de las pymes, así como reforzar la capacidad de innovación fomentando el bienestar, la calidad de vida, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.

1.8. La política de cohesión debe seguir aspirando a fomentar el crecimiento económico y aumentar la competitividad, sin olvidar los objetivos sociales para un crecimiento inteligente e integrador. El CESE apoya el lema del sexto informe, «inversión para el empleo y el crecimiento».

2. Propuestas

2.1. La política de cohesión tiene que canalizar e invertir sus fondos con el objetivo básico de promover un plan extraordinario de inversiones para el crecimiento y el empleo. Como complemento del plan Juncker aprobado, tendrá que financiar prioritariamente proyectos europeos estructuradores de carácter transnacional (como, por ejemplo, redes de diferentes modos de transporte y de banda ancha) y financiar directamente a las empresas (en especial a las pymes) en sectores vitales para el desarrollo local y en actividades de la economía social.

2.2. El plan Juncker recientemente adoptado crea un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, financiado por fondos de la UE existentes y por el BEI. El objetivo, muy ambicioso, es conseguir el máximo provecho de los fondos de inversión, privados y públicos, seleccionando proyectos que puedan llevarse rápidamente a la práctica. El plan asume que hay una enorme demanda sin explotar para este tipo de inversiones. Solo el tiempo dirá si el plan tendrá éxito.

2.3. Sobre la base de estos objetivos ampliados, la política de cohesión podrá, además de recurrir a los fondos disponibles, encontrar formas autónomas de financiación como la participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) o los eurobonos, que no condicionen los esfuerzos de saneamiento presupuestario ni el cumplimiento de los objetivos del Pacto de estabilidad y crecimiento.

2.4. Para garantizar un efecto multiplicador de las inversiones, habrá que atribuir una parte significativa de los Fondos Estructurales procedentes del período anterior (2007-2013), así como fondos del nuevo período, al BEI, a fin de permitir una recapitalización que pueda atraer el capital de riesgo disponible en el mercado para impulsar la política de cohesión ⁽¹⁾.

2.5. La política de cohesión tiene que articularse correctamente con las demás iniciativas de la UE, en especial con la promoción de la unión económica y monetaria a fin de que, de forma conjunta, puedan alcanzarse los once objetivos fijados y tenga lugar una verdadera «inversión para el empleo y el crecimiento».

2.6. La política de cohesión no puede cuestionar los objetivos de saneamiento presupuestario. Los Estados menos favorecidos no tienen actualmente medios para promover la inversión pública y, por ello, no ofrecen condiciones atractivas para los inversores privados. El principio de adicionalidad tiene que aplicarse de forma cuidadosa y adaptada en los Estados miembros que se esfuercen a este respecto, ya que el incumplimiento de este principio condiciona la atribución de dotaciones que, en algunos casos, pueden ser la única fuente de financiación de la inversión. El CESE apoya la aplicación de las «reglas de oro» para excluir provisionalmente del pacto presupuestario (y/o del pacto de estabilidad) la cofinanciación de los Fondos Estructurales en las regiones o Estados más afectados por la recesión ⁽²⁾.

2.7. El seguimiento de los resultados se considera esencial. El CESE reitera su convicción de que los resultados intermedios y finales deberán ser objeto de un seguimiento de por equipos de trabajo dinámicos que puedan presentar sus conclusiones en una cumbre europea anual ⁽³⁾ en la que se promuevan el debate y la adopción de las medidas correctivas que resulten pertinentes.

2.8. La aplicación de la política de cohesión tiene que contar con una importante participación de los interlocutores sociales. El modelo de gobernanza de los programas de la política de cohesión debe sopesar la posibilidad de otorgar subvenciones globales, atribuidas a la sociedad civil organizada para prestar apoyo de proximidad a la población y destinadas directamente a resolver problemas específicos, objetivo que el CESE lleva proponiendo desde hace tiempo, sin que, por desgracia, las autoridades europeas hayan tomado ninguna medida concreta al respecto.

⁽¹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

⁽²⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 10.

⁽³⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

2.9. Para permitir el seguimiento por parte de los interlocutores sociales, es necesario crear verdaderos mecanismos de seguimiento, a fin de que estos no se limiten a ser, en muchos casos, meros espectadores y puedan intervenir verdaderamente. La contribución de los representantes de la sociedad civil organizada es de vital importancia, no solo en la concepción de los programas operativos, sino también en la supervisión y evaluación de los resultados. La inclusión de los interlocutores suscita el debate sobre las dificultades experimentadas y las propuestas de mejora y simplificación que potencien el acceso a la financiación europea y la eficiencia de la aplicación de los fondos.

2.10. La simplificación y armonización de las normas a las que están sujetos los programas y la armonización de los procedimientos y formularios son primordiales para obtener resultados satisfactorios. La Comisión puede simplificar algunos procedimientos, pero el papel principal corresponde a los Estados miembros, ya que los reglamentos de la UE introducen posibilidades y no obligaciones. Hay que apoyar y animar a los Estados miembros para que simplifiquen de forma radical los procedimientos y no añadan detalles innecesarios, de modo que la Comisión pueda supervisar esos esfuerzos y optando, en la medida de lo posible, por un control riguroso de los resultados en detrimento de los controles meramente administrativos. La simplificación puede ser objeto de una medida extraordinaria (nuevo reglamento) del Consejo⁽⁴⁾.

2.11. La aplicación de un principio de concesión de las inversiones y evaluación de la admisibilidad de los gastos con la opción de reembolso para los costes simplificados (principio a tanto alzado) es posible en varias situaciones como, por ejemplo en lo que respecta a los costes generales de funcionamiento, ya que en este caso el gasto admisible depende del resultado y no de la imputación de documentos sobre la base de claves de reparto. Hay que animar a los Estados miembros a aplicarlo, siempre que sea posible, a fin de simplificar los procedimientos.

2.12. La simplificación de los procedimientos administrativos que no añaden nada a los resultados tiene que ir acompañada de una formación destinada a las empresas, especialmente a las pymes, sus empleados y los funcionarios públicos. La formación es un instrumento fundamental para comprender los mecanismos de financiación y para la correcta utilización de los fondos disponibles. En especial, la formación de los funcionarios públicos se considera esencial para alcanzar el objetivo temático de una mejor administración pública.

2.13. Los recursos ahorrados con la disminución de la burocracia pueden emplearse para constituir un grupo de la Comisión, que apoye y ayude a los Estados y regiones para que elaboren y lleven a cabo proyectos de política de cohesión. Este grupo de apoyo a los países y las regiones podría, en última instancia y en casos de incumplimiento, reemplazar a las entidades nacionales gestoras de los fondos europeos, ya sea en la planificación o en la aplicación de los planes y en el cumplimiento de los calendarios.

2.14. Los objetivos de la política de cohesión no pueden medirse solo con indicadores cuantitativos. El fomento de la cohesión social, económica y territorial, centro de la política de cohesión, comprende objetivos que deben ser mensurables por indicadores cualitativos que deberían diseñarse para medir el desarrollo y no solo el crecimiento. Por ejemplo, no basta con calcular el número de desempleados que recibieron formación y consiguieron trabajo, sino que también hay que analizar el impacto de esa formación en la mejora de las condiciones de vida.

2.15. La condicionalidad *ex ante*, que introduce una serie de condiciones que deben satisfacerse antes de desembolsar los fondos, no puede servir para excluir algunas regiones más endeudadas que, por su coyuntura, no pueden invertir o captar inversiones para crear estas condiciones. La condicionalidad *ex ante* tiene que aplicarse de forma cuidadosa, o incluso suspenderse durante un período de tiempo determinado, en cuanto haya riesgo de crisis y deflación, pues, de otro modo, se deterioraría la frágil situación de algunas regiones que ven cómo se aleja cualquier posibilidad de conseguir financiación para promover el crecimiento, lo que agravará aún más sus problemas.

2.16. No deberá utilizarse la condicionalidad macroeconómica para penalizar a las regiones y a sus ciudadanos por las malas decisiones macroeconómicas adoptadas a nivel nacional o europeo⁽⁵⁾.

3. Observaciones generales

3.1. La introducción de reformas en la política de cohesión ya se abordó en el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, sobre cuyo planteamiento general el CESE ya tuvo ocasión de pronunciarse favorablemente.

3.2. La política de cohesión se presenta como el principal motor del crecimiento. Con todo, no hay que olvidar que solo lo será si actúa conjuntamente con las demás políticas europeas. Es importante que la política de cohesión se centre en los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pero no es suficiente, sino que es necesario establecer estrategias conjuntas de ejecución con las demás políticas e instrumentos comunes, económicos, sociales y regionales.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 23.

⁽⁵⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 30.

3.3. Hay que prestar una especial atención a la aplicación de la política de cohesión en los países más afectados por la crisis, que llevan a cabo denodados esfuerzos por sanear sus presupuestos, que condicionan la inversión pública. El equilibrio entre la aplicación del principio de adicionalidad y la necesidad de sanear los presupuestos es tenue, ya que la falta de articulación entre los objetivos y el modo de alcanzarlos puede poner en peligro el saneamiento presupuestario o eliminar los efectos potenciales de la política de cohesión.

3.4. Se reconoce la importancia de la política de cohesión en el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, pero en algunas ese crecimiento podría haberse potenciado si hubieran existido mejores condiciones para el desarrollo. La introducción de la preocupación por la buena gobernanza, a fin de permitir un mejor entorno para el desarrollo de acuerdo con las directrices de la OCDE, es una buena apuesta que merece todo el apoyo del CESE.

4. Observaciones específicas

4.1. Aún queda un largo camino por recorrer para que Europa recupere los niveles de desarrollo, empleo y bienestar anteriores a la crisis. Ahora, la reforma de la política de cohesión sirve también de apoyo a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, prioridad de la Estrategia Europa 2020.

4.2. El Sexto informe aún no presenta una evaluación del impacto de la política de cohesión en el período 2007-2013, ya que la evaluación *ex post* solo comenzará en 2015. Sin embargo, de los datos aportados cabe deducir que el impacto de la crisis ha sido considerable y que la política de cohesión no ha podido contrarrestar sus efectos, hasta el punto de que, en algunos casos, se han mantenido e incluso se han agravado las diferencias.

4.3. Se considera esencial la definición clara de estrategias para cada área de inversión que tengan en cuenta las especificidades de cada región, tal y como se defiende en el documento. Como se afirma en la Comunicación, «los proyectos deberán atenerse a las estrategias y no a la inversa». Sin embargo, no basta con definir las estrategias. Hay que crear un entorno regulador adecuado que prime el rigor pero que no se estanque en procesos burocráticos innecesarios y desalentadores. Operar en un entorno favorable, tal como se afirma en la Comunicación, es fundamental. La Comisión tiene que mostrarse firme con los Estados que no cumplan, evitando el derroche de recursos que no aceptarán los Estados contribuyentes netos.

4.4. Se introduce en la política de cohesión una nueva orientación, que hace referencia a las ventajas de apoyar un número limitado de prioridades, dada la escasez de recursos para satisfacer todas las necesidades de las regiones menos desarrolladas. Si, por un lado, la concentración de los recursos para apoyar proyectos de gran impacto y con efectos duraderos a nivel económico y social reporta ventajas, pues resuelve problemas específicos, este tipo de planteamiento también podrá tener un efecto contraproducente en algunos casos: en países con territorios que presentan niveles diferentes de desarrollo y en los que escasea la inversión privada, la concentración excesiva de los recursos dejará al margen del crecimiento y del desarrollo determinadas zonas o sectores que, de otro modo, podrían beneficiarse de los fondos de la política de cohesión, que les permitirían converger y contribuirían de forma positiva a un desarrollo integrado.

4.5. Pese a las diversas cifras que se presentan sobre el impacto de la política de cohesión, se comprueba una vez más que los verdaderos efectos de las inversiones siguen siendo difíciles de cuantificar, lo que demuestra que los indicadores escogidos no se han elegido de la forma más adecuada. Parece registrarse una evolución, que merece el apoyo del CESE, ya que se ha previsto definir objetivos y resultados claros y mensurables. Las prioridades, indicadores y metas establecidos en los acuerdos de asociación carecen de una supervisión a largo plazo que permita adoptar, de ser necesario, decisiones sobre medidas correctoras, a fin de que los Estados miembros asuman efectivamente su responsabilidad por los resultados y haya un seguimiento fiable de las medidas.

4.6. Sin embargo, la elección de los indicadores no deberá limitarse a indicadores de carácter cuantitativo. Si bien la dimensión cuantitativa es la ideal para evaluar el crecimiento, el desarrollo obliga a emplear indicadores de carácter cualitativo que no pueden ignorarse.

4.7. Las ciudades son calificadas de motor del crecimiento. Recibirán aproximadamente la mitad de los recursos asignados por el FEDER. Hay que respaldar la inversión en las ciudades, junto con su posible efecto multiplicador, pero cabe formular algunas reservas. El CESE hace hincapié en que tales inversiones deben efectuarse con cuidado, ya que pueden alimentar centralismos de efecto perverso. Si bien es cierto que la atracción de la población por las ciudades puede incentivar el desarrollo, no es menos cierto que la superpoblación potencia la pobreza y la exclusión social. Por otra parte, la falta de inversión en regiones menos centrales pone en peligro la calidad de vida de la población y provoca una creciente desertización y el éxodo hacia las grandes ciudades, lo que da lugar al abandono de las actividades agrarias, pesqueras e industriales, sectores esenciales para el desarrollo de la UE.

4.8. La mejor integración de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil es vista como uno de los puntos básicos para la política de cohesión. En enero de 2014, la Comisión publicó el Reglamento Delegado relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ⁽⁶⁾. Del análisis del documento se concluye que no existen grandes innovaciones en las prácticas seguidas, y se enumeran principios fundamentales de selección y participación de los socios y diversas buenas prácticas, sin describir, no obstante, mecanismos obligatorios de seguimiento por parte de los interlocutores sociales. La verdad es que en muchos de los Estados miembros los interlocutores sociales siguen teniendo un papel de figurantes en las decisiones, pues, aunque se les consulta, no se considera la opinión de quienes están más cerca de la realidad y mejor conocen los problemas. A pesar de estas dificultades, el CESE ratifica su apoyo a la difusión de la aplicación del Código de Conducta Europeo.

4.9. El CESE ya tuvo la oportunidad de manifestar su convicción de que conseguir la participación de todos los socios y partes interesadas de la sociedad civil organizada en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los programas y proyectos contribuye a mejorar la calidad y ejecución de los mismos ⁽⁷⁾.

4.10. Hay que reducir la burocracia. Aprovechando las recomendaciones de las auditorías, los programas deben centrarse en el control de los resultados obtenidos y no tanto en la forma en que se han alcanzado, mediante procesos administrativos tortuosos que obligan a crear estructuras gigantescas y onerosas, tanto públicas como privadas. La burocracia constituye un verdadero obstáculo a la participación de muchos emprendedores y a la eficiencia de la administración pública. La simplificación y armonización de los procedimientos, normas y formularios no solo son posibles, sino deseables.

5. La buena gobernanza: una nueva apuesta para 2014-2020

5.1. A pesar de existir dos visiones sobre la importancia e influencia de la buena gobernanza para el crecimiento económico, cada vez tiene más partidarios la visión de que la buena gobernanza y la existencia de instituciones públicas eficientes son una condición necesaria para un desarrollo económico sólido. También el CESE es de esta opinión.

5.2. Garantizar la seguridad jurídica y un sistema judicial independiente y regular de forma adecuada y estable reduce el derroche administrativo y genera un sentimiento de estabilidad que favorece la inversión, algo que afecta directamente a la política de cohesión.

5.3. La inclusión de la preocupación por la buena gobernanza en la política de cohesión, consagrada en los principios para una inversión pública eficaz propuestos por la OCDE, responde a una necesidad transversal que el CESE apoya. Deben subsanarse las divergencias detectadas en las facilidades que existen en los diferentes Estados miembros para emprender proyectos y nuevos negocios, ya que una gobernanza débil condiciona no solo el mercado interior, sino también el mercado único, puesto que interpone barreras a la entrada de operadores procedentes de otros Estados miembros.

5.4. En algunos Estados miembros se observa la necesidad de mejorar la coordinación a nivel regional o incluso de poner en marcha una gobernanza regional efectiva, nivel intermedio entre la gobernanza nacional y la local, capaz de emprender estrategias de nivel regional verdaderamente importantes para el desarrollo y la convergencia de las regiones. El Estado central, a pesar de que muchas veces es incapaz de interpretar las necesidades y prioridades de los territorios, no otorga, en algunos casos, las debidas competencias a los entes regionales, que se limitan a ser una caja de resonancia del poder político nacional, sin aportar ningún valor añadido para la región.

5.5. En el marco de las preocupaciones relativas a la buena gobernanza, no hay que olvidar que una administración pública más eficiente solo se consigue con la formación de los cuadros de la administración pública, junto con la voluntad política de proceder a los cambios legislativos necesarios.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Reglamento Delegado (UE) n° 240/2014 de la Comisión (DO L 74 de 14.3.2014, p. 1).

⁽⁷⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 23.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión sobre sistemas sanitarios eficaces, accesibles y adaptables»

[COM(2014) 215 final]

(2015/C 242/09)

Ponente José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

El 4 de abril de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión sobre sistemas sanitarios eficaces, accesibles y adaptables»

[COM(2014) 215 final].

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de diciembre de 2014.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 206 votos a favor y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación, con las observaciones contenidas en el presente documento, e insta a la Comisión y a los Estados miembros a trabajar coordinadamente, en el más corto plazo posible, en las líneas estratégicas que propone el documento sobre el que emitimos el presente Dictamen.

1.2. Consideramos que, por el mayor bienestar de los ciudadanos de la Unión, los sistemas de salud de los Estados miembros de la Unión Europea tienen que estar basados en principios y valores tales como la universalidad, la accesibilidad, la equidad y la solidaridad. Sin esos principios básicos no podemos crecer en una dimensión social de Europa y, por consiguiente, deberán salvaguardarse y protegerse en todas las políticas de la UE relacionadas con la salud de los ciudadanos.

1.3. Creemos firmemente que la crisis económica que sufren la Unión Europea en general y determinados Estados en particular no puede resolverse con medidas que acaben rebajando el derecho a la protección de la salud de los ciudadanos europeos. La salud, pese a los costes y precios de las prestaciones sanitarias, no es una mercancía, y por lo tanto no puede depender del poder adquisitivo de los ciudadanos.

1.4. Reforzar la eficacia de los sistemas de salud pasa por asegurar el valor de los recursos utilizándolos de la manera más eficiente y efectiva posible, vinculando el concepto de calidad científico-técnica al concepto de eficiencia y de sostenibilidad como una perspectiva esencial en la organización sanitaria y en la práctica profesional, y siempre con el máximo respeto al paciente.

1.5. El Comité considera que en los inicios del siglo XXI no es aceptable que aún tengamos que reconocer la falta de datos comparables. Sin datos válidos y relevantes no es posible progresar y disponer de indicadores homogéneos que permitan apoyar la toma de decisiones y el análisis científico. Instamos a la Comisión y a los Estados miembros a que agilicen la adopción de un sistema de indicadores fiables que permita el análisis y la adopción de medidas a nivel comunitario.

1.6. El CESE considera prioritaria la lucha contra las desigualdades en salud. Las diferencias existentes en los ámbitos social, económico y político son determinantes en la distribución de la enfermedad. Por eso es preciso el compromiso de los Estados para garantizar que se presten los servicios de salud de una forma igualitaria, con independencia del lugar geográfico, del género, discapacidad, nivel de renta y solvencia económica, edad, raza o cualquier otra dimensión; y que la prestación de los servicios de salud sea financiada con fondos públicos (fiscalidad y seguros de enfermedad) como elemento solidario de redistribución de los recursos. Consideramos necesario mantener una cartera de servicios lo más amplia posible, a unos costes razonables, evitando que el copago represente un obstáculo de acceso a los más desfavorecidos.

1.7. El CESE considera a los profesionales sanitarios un elemento esencial de los sistemas de salud. Una formación técnica y científica de alta calidad es imprescindible para poder disponer de profesionales altamente formados, que puedan afrontar con éxito las necesidades asistenciales de los ciudadanos de la Unión. Asimismo creemos que los aspectos éticos de su formación deben ser igualmente cuidados y fomentados en los Estados miembros.

1.8. Creemos que el fomento de la atención primaria, como elemento básico en la asistencia sanitaria que prestan los sistemas sanitarios, puede ser una herramienta de mejora de los resultados de salud de dichos sistemas y un elemento de corrección del gasto que permita una mejor sostenibilidad financiera de los mismos. La Comisión debe desarrollar un papel de coordinación en la transmisión de experiencias nacionales entre los Estados miembros.

1.9. El Comité considera necesario realizar un esfuerzo de contención en el gasto farmacéutico y de altas tecnologías, ya que son elementos que influyen decisivamente en la sostenibilidad de los sistemas sanitarios. Las agencias nacionales y comunitarias tienen que desempeñar un papel determinante en la evaluación de la eficacia y seguridad que, en términos de salud, pueden aportar los medicamentos y tecnologías que se introducen en el mercado.

1.10. Las tecnologías de la información y la comunicación tienen que seguir desempeñando un papel cada vez más preponderante en los sistemas de salud de los Estados miembros, sin olvidar que la dimensión humana debe estar en el centro de la salud electrónica.

1.11. A fin de fomentar la buena gobernanza de los sistemas de asistencia sanitaria en la UE y garantizar que las opiniones de los pacientes se tengan debidamente en cuenta, tanto en la recopilación de datos como en el seguimiento y evaluación en materia de accesibilidad, funcionamiento y resiliencia de los sistemas sanitarios debería hacerse pleno uso de la información proporcionada por los pacientes y las asociaciones de pacientes, las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales deberían participar de manera plena y activa.

2. Introducción

2.1. El artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé que la acción de la Unión en el ámbito de la salud pública respetará las responsabilidades de los Estados miembros en lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica. Así mismo, el apartado siete de dicho artículo establece que dichas responsabilidades incluyen la gestión de los servicios de salud y de atención médica, y la asignación de los recursos que se destinan a dichos servicios.

2.2. Con este margen de maniobra, la acción comunitaria sobre los sistemas sanitarios de los Estados miembros se centra en las cuestiones que sobre salud pública se reflejan en el referido artículo del Tratado. No obstante, en su papel de apoyo y de financiación y coordinación de esfuerzos, la Comisión puede aportar un fuerte valor añadido a otros aspectos relacionados con la asistencia sanitaria, que permitan a los Estados avanzar en la consolidación y mejora de sus sistemas sanitarios nacionales. Sistemas sanitarios que están basados en un conjunto de valores compartidos en Europa, como son la universalidad, el acceso a una asistencia de buena calidad, la equidad y la solidaridad, tal y como fueron expresados por el Consejo de la Unión Europea en junio de 2006⁽¹⁾. En su Declaración, los ministros de Sanidad de los Estados miembros concluyen que los sistemas sanitarios forman parte esencial de la infraestructura social europea.

2.3. La Comunicación de la Comisión identifica una serie de dificultades a las que han tenido que hacer frente los sistemas sanitarios europeos, maximizadas por una situación de crisis económica. Estas dificultades se resumen en un incremento de los costes sanitarios, en un envejecimiento paulatino de nuestras sociedades y un consecuente incremento de las patologías crónicas, así como el incremento de la demanda de servicios de salud, una distribución desigual de profesionales sanitarios con escasez en algunos Estados, y una falta de equidad en el acceso a la asistencia sanitaria.

2.4. Desde esa perspectiva, y basándose en las Conclusiones de los Consejos de la Unión Europea de junio de 2011⁽²⁾ y diciembre de 2013⁽³⁾, la Comisión ha elaborado la Comunicación sobre la que se solicita el Dictamen del CESE. Dicha Comunicación fue acogida favorablemente por el Consejo de la Unión Europea de junio de 2014 en las conclusiones adoptadas sobre la crisis económica y la atención sanitaria⁽⁴⁾.

2.5. La Comunicación propone un Plan de trabajo de la Unión Europea para unos sistemas de salud eficaces, accesibles y resistentes, desde el respeto a las competencias de los Estados miembros, aportando la Unión directrices y herramientas de supervisión y evaluación. El Plan comprende los siguientes elementos:

⁽¹⁾ DO C 146 de 22.6.2006, p. 1.

⁽²⁾ DO C 202 de 8.7.2011, p. 10.

⁽³⁾ DO C 376 de 21.12.2013, p. 3.

⁽⁴⁾ DO C 217 de 10.7.2014, p. 2.

2.5.1. Apoyo al refuerzo de la eficacia de los sistemas de salud. En tres aspectos: evaluación del rendimiento de los sistemas; calidad de la asistencia y seguridad de los pacientes; e integración de las prestaciones. Incremento del acceso a la asistencia sanitaria. Mediante: acciones sobre el personal sanitario; uso rentable de los medicamentos; y aplicación óptima de la Directiva 2011/24/UE. Mejora de la resistencia de los sistemas de salud. Con los siguientes planteamientos: evaluación de las tecnologías sanitarias; sistemas de información sanitaria; y salud en línea.

3. Observaciones sobre el contexto de la Comunicación

3.1. El incremento de los costes sanitarios, el creciente envejecimiento de la población y la cronificación de determinadas enfermedades, que afectan fundamentalmente a los mayores, no son dificultades que hayan crecido en el último decenio, sino que se trata de situaciones que ya venimos arrastrando en decenios anteriores y que la actual crisis ha agravado al limitar la asignación de recursos a este tipo de políticas. Por lo tanto, el planteamiento estratégico debe orientarse hacia cómo resolver desde un punto de vista de eficacia y eficiencia la constante demanda de recursos que los sistemas sanitarios van a tener en los próximos años para atender a una población cada vez más envejecida y con mayores necesidades asistenciales, debido al incremento de la esperanza de vida.

3.1.1. La promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, como medidas sanitarias fundamentales, deben tener una importante presencia en nuestros sistemas sanitarios nacionales. Los costes sanitarios pueden reducirse significativamente invirtiendo en educación sanitaria y fomentando un estilo de vida más activo y sano para reducir la obesidad y el consumo de tabaco y alcohol. Los controles sanitarios regulares y la detección del cáncer pueden permitir que más gente mayor pueda disfrutar de una larga y sana jubilación.

3.2. El Comité comparte que los sistemas de salud de los Estados miembros de la Unión Europea tienen que estar basados en principios y valores tales como la universalidad, la accesibilidad para todos, la equidad y la solidaridad. Principios que garanticen que todos los ciudadanos de la Unión Europea tengan derecho a la protección de la salud y a la asistencia sanitaria; que se garantice el uso adecuado y a tiempo de los servicios sanitarios para alcanzar los mejores resultados de salud; que se presten los servicios de salud de una forma igualitaria, con independencia del lugar geográfico, del género, discapacidad, nivel de renta, edad, raza o cualquier otra dimensión; y que la prestación de los servicios de salud sea financiada con fondos públicos (fiscalidad y/o seguros de enfermedad) como elemento solidario de redistribución de los recursos.

3.3. Creemos que la situación de crisis económica que sufre la Unión Europea en general y determinados Estados en particular no debe ser la excusa que permita crear una brecha entre ciudadanos de primera y de segunda en cuanto al derecho que todos tenemos de protección de nuestra salud. A este respecto, el Comité debe velar también por que la diferente capacidad y calidad de las prestaciones sanitarias en los distintos Estados miembros incluya también a los ciudadanos de la UE que no trabajan en su país de origen sino que trabajan de forma transitoria en el extranjero. La eficiencia y la sostenibilidad de los sistemas no puede alcanzarse olvidando a los destinatarios de los sistemas. La salud no es una mercancía, pese a los costes y precios de las prestaciones sanitarias, por lo que de ninguna manera puede depender del poder adquisitivo de los ciudadanos.

3.4. El Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen ⁽⁵⁾ sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Solidaridad en materia de salud: reducción de las desigualdades en salud en la UE» ⁽⁶⁾, manifestó textualmente: «La Comisión debe hacer el mejor uso posible de los instrumentos de que dispone (como el método abierto de coordinación, las evaluaciones de impacto, los programas de investigación, los indicadores o la cooperación con las organizaciones internacionales), a la vez que debe plantearse junto con los Estados miembros nuevos métodos para garantizar que las políticas y acciones de la UE abordan los factores que crean, o contribuyen a crear, las desigualdades en salud entre la población de la UE». Reafirmamos el contenido del Dictamen y apoyamos todas las recomendaciones emitidas por el Comité para reducir las desigualdades en materia de salud.

3.5. Con motivo del Dictamen ⁽⁷⁾ del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Salud para el Crecimiento, tercer programa plurianual de acción de la UE en el ámbito de la salud para el período 2014-2020» ⁽⁸⁾, el Comité tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre algunos aspectos de la Comunicación. En ese sentido, revalidamos las observaciones realizadas en relación con la evaluación de tecnologías sanitarias, con la formación de los profesionales de la sanidad, con la implantación de la medicina basada en la evidencia y con el intercambio de buenas prácticas.

⁽⁵⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 74.

⁽⁶⁾ COM(2009) 567 final.

⁽⁷⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 102.

⁽⁸⁾ COM(2011) 709 final.

3.6. El Comité considera muy importante la inclusión del sector sanitario en el Semestre Europeo. El peso que representa el sector en el producto interior bruto de los Estados, el importante volumen de mano de obra que genera y la capacidad de innovación que desarrolla, son suficientes motivos para su inclusión. Ahora bien, las recomendaciones que se desprendan de las evaluaciones del Semestre Europeo deben realizarse desde la premisa de no menoscabar los principios y valores sobre los que se sustentan los sistemas sanitarios de los Estados miembros de la Unión Europea.

3.7. Reforzar la eficacia de los sistemas de salud, solo desde la perspectiva de obtener buenos resultados, deja de lado otros aspectos que, en un contexto de escasez de recursos y limitación presupuestaria, deberían ser tenidos en cuenta. Así, un sistema sanitario eficiente y de alto valor permite maximizar la calidad de la atención y los resultados obtenidos con los recursos disponibles. Es decir, no podemos plantearnos reforzar la eficacia de un sistema sanitario sin tener en cuenta la eficiencia. Asegurar el valor de los recursos significa utilizarlos de la manera más eficiente y efectiva posible, vinculando el concepto de calidad científico-técnica, al concepto de eficiencia y de sostenibilidad como una perspectiva esencial en la organización sanitaria y en la práctica profesional.

3.8. Apoyamos que la Comisión y los Estados miembros trabajen en la implementación de indicadores a nivel comunitario que permitan medir la efectividad de las actuaciones sanitarias. Para ello todos los Estados deben establecer y disponer de sistemas validados de recogida de la información, con transparencia y objetividad, para permitir análisis de conjunto que faciliten medidas de cooperación para disminuir las desigualdades de salud que existen entre los Estados y dentro de ellos mismos. En los inicios del siglo XXI no es aceptable que aún tengamos que reconocer la falta de datos comparables. Sin datos válidos, relevantes y oportunos, no es posible progresar y disponer de indicadores homogéneos que permitan apoyar la toma de decisiones y el análisis científico.

3.9. La utilidad de los indicadores de salud se basa en su fiabilidad, que es la cualidad previa a su capacidad para establecer comparaciones. La Comisión reconoce en su Comunicación esta falta de fiabilidad, por lo que los resultados obtenidos proporcionan una difícil comparabilidad. Por ello, desde el Comité apoyamos el sistema de Indicadores Esenciales Europeos de Salud, que proporciona datos comparables sobre la salud y los comportamientos que influyen en ella, así como de las enfermedades y los sistemas sanitarios, lo cual puede permitir a ciertos Estados mejorar sus sistemas de información e implementar indicadores inexistentes, facilitando el intercambio de buenas prácticas en general. De igual modo valoramos positivamente el Marco de evaluación conjunta de la salud, diseñado por el Subgrupo de Indicadores del Comité para la Protección Social.

3.10. El Comité considera que el reconocimiento efectivo de la universalidad de la asistencia puede verse menoscabado por problemas de accesibilidad a los sistemas sanitarios. Cuando existen problemas de acceso, siempre se ven más afectados los sectores de población que cuentan con menos recursos propios. Si queremos reducir las desigualdades en salud, el primer componente sobre el que hay que actuar es la accesibilidad. La implantación efectiva de la atención primaria en el medio rural, la existencia de servicios de urgencias de proximidad, adecuadas infraestructuras para el transporte y la comunicación, el acceso a las prestaciones de la asistencia especializada y la medida en la implantación de formas de copago (teniendo en cuenta el nivel de renta), son algunos de los componentes esenciales para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios de salud y sobre los que habría que actuar en los Estados miembros.

3.11. El CESE comparte los temores de la Comisión y reconoce que la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad nos obliga también a tomar todas las medidas adecuadas para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud, incluida la garantía de que las instalaciones son accesibles para las personas que están limitadas por una discapacidad.

3.12. El Comité comparte con la Comisión la necesidad de mantener mecanismos de financiación estables de los servicios de salud. En ese sentido, la financiación mixta de cotizaciones e impuestos puede dar un marco de estabilidad financiera a los sistemas sanitarios. Creemos que la mejora de la resistencia o adaptabilidad de dichos sistemas también está unida a una gestión muy profesionalizada basada en sistemas de información eficaces, en la que sea posible el cálculo preciso de los costes de la atención sanitaria. Todo ello, unido a la presencia de un personal sanitario muy cualificado y motivado, pueden ser los cimientos sólidos y estables de un sistema sanitario sostenible.

3.13. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que una de las principales dificultades a las que se enfrentan algunos sistemas sanitarios de los Estados miembros es la escasez de profesionales sanitarios. Escasez que también se ve agravada por una alta migración de estos trabajadores hacia otros Estados de la Unión y fuera de ella. Dado que los motivos son variados y complejos, creemos que el Plan de trabajo, propuesto por la Comisión, debería contener medidas que favorezcan el que las profesiones sanitarias sean más atractivas para los jóvenes, de forma que no solo haya cada vez más candidatos a formarse en las mismas, sino que su ejercicio sea atrayente tanto desde el punto de vista profesional como laboral.

4. Observaciones sobre el plan de trabajo de la Unión Europea para unos sistemas de salud eficaces, accesibles y adaptables

4.1. Hoy día, en las sociedades más avanzadas la evaluación del rendimiento de los sistemas sanitarios se entiende, entre otros aspectos, como un instrumento para la rendición de cuentas de los proveedores de servicios sanitarios ante los receptores de dichos servicios, y como una herramienta de planificación de futuro. Para profundizar en los compromisos adquiridos con la Carta de Tallín, el Comité apoya la puesta a disposición de los Estados miembros de herramientas y metodologías que permitan el acercamiento de los sistemas sanitarios y la disminución de las desigualdades internas y externas de dichos sistemas.

4.2. La seguridad de los pacientes implica minimizar el riesgo innecesario de daño al paciente, manifestado en la ausencia de lesiones accidentales atribuibles a la provisión asistencial o errores médicos. Promover la seguridad del paciente implica gestión del riesgo, declaración, análisis y seguimiento de incidentes, e implantación de soluciones para minimizar el riesgo de su recurrencia. El CESE ratifica sus recomendaciones del Dictamen ⁽⁹⁾ sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la seguridad de los pacientes, en particular la prevención y lucha contra las infecciones relacionadas con la asistencia sanitaria» ⁽¹⁰⁾, y las hace extensivas a todos aquellos riesgos no relacionados con los procesos infecciosos, haciendo especial énfasis en la necesidad de declaración de las reacciones adversas y en la toma de medidas para su subsanación. En esa línea deberían orientarse las acciones a emprender.

4.3. Consideramos que la asistencia sanitaria del paciente debe ser coordinada entre todos los niveles asistenciales, de forma que el papel de la atención primaria sea más relevante en la detección y tratamiento de los problemas de salud. Una buena red de atención primaria, desarrollada y muy profesionalizada, permite una mayor cercanía a los problemas de salud, evita actuaciones especializadas innecesarias y disminuye los costes asistenciales al evitar una mayor dependencia asistencial hospitalaria. La Comisión debe desarrollar un papel de coordinación en la transmisión de experiencias nacionales entre los Estados miembros.

4.4. El peso del empleo sanitario en el conjunto de la población ocupada de los países de la Unión Europea es lo suficientemente relevante para considerarlo un problema de alcance sanitario si se produce una escasez de estos profesionales. Con objeto de evitar ese tipo de situaciones, la planificación en la formación sanitaria, aun siendo competencia de los Estados miembros, debe ser objeto de seguimiento y análisis de la Unión Europea para colaborar con los Estados en el mantenimiento de una masa crítica de profesionales que permita la asistencia a una población cada vez más necesitada de cuidados de salud. El Comité considera que, para desarrollar las capacidades educativas y universitarias que se necesitan, también es necesario prestar apoyo financiero.

4.5. El CESE considera que una formación técnica y científica de alta calidad es imprescindible para poder disponer de profesionales sanitarios altamente cualificados, que puedan afrontar con éxito las necesidades asistenciales de los ciudadanos de la Unión. Asimismo creemos que los aspectos éticos de su formación deben ser igualmente cuidados y fomentados en los Estados miembros.

4.6. El gasto farmacéutico es uno de los principales elementos que influyen en el coste de los servicios sanitarios e inciden en la sostenibilidad de los mismos. La prescripción por principio activo (Denominación Común Internacional de la OMS) es una opción que puede permitir rebajar la factura farmacéutica al realizar la prescripción por dicho principio y no por el nombre comercial. En la Unión Europea existen ejemplos de este tipo de prescripción, en determinadas organizaciones sanitarias, que pueden servir de experiencia aplicable en otros Estados. No obstante, cualquier medida que pueda adoptarse debe tener en cuenta las necesidades de investigación en nuevos medicamentos y la financiación de estas actividades.

⁽⁹⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 113.

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 837 final.

4.7. El Comité comparte lo manifestado por la Comisión en la Comunicación objeto del presente Dictamen en lo que respecta a la aplicación óptima de la Directiva 2011/24/UE⁽¹¹⁾, pero estima que ese no es el principal problema de accesibilidad de los ciudadanos a sus sistemas nacionales de salud, ni la aplicación óptima de la Directiva incrementará el acceso de los ciudadanos a sus sistemas nacionales. Entendemos que en el ámbito de la Comunicación, el incremento de la accesibilidad se debe centrar prioritariamente en incrementar la cobertura de la población hasta hacerla universal, en hacer una cartera de servicios lo más amplia posible a unos costes razonables y en evitar que el copago represente un obstáculo de acceso a los más desfavorecidos. Garantizar una asistencia transfronteriza segura y de calidad no garantiza al ciudadano recibir, en su Estado de origen, unos servicios sanitarios básicos.

4.8. La investigación y la innovación médica conlleva la aparición de nuevas tecnologías sanitarias para dar respuestas a los retos diagnósticos y terapéuticos a los que debe hacer frente la medicina. El alto coste de esas tecnologías y su pretendida eficacia requiere de un potente sistema de evaluación de estas tecnologías. El Comité considera de gran interés que la Red Europea de Evaluación de las Tecnologías Sanitarias (EUnetHTA) aporte valor añadido a las Agencias Nacionales y Regionales de los Estados miembros, propiciando las sinergias y facilitando la difusión de sus evaluaciones.

4.9. La utilización de las tecnologías de la información en el uso de los historiales clínicos de los pacientes es un avance que debe trascender de los propios centros sanitarios. La historia clínica digital del paciente, accesible a cualquier profesional médico que lo trate, debería de ser un objetivo a alcanzar aunque ahora resulte un tanto lejano. La Unión Europea debe apoyar sistemas de información sanitaria y de salud en línea que faciliten que el historial clínico de los ciudadanos pueda acompañarlo a donde se desplace. La historia clínica electrónica es una herramienta de gran utilidad para el paciente, pero a la vez es un reto para las Administraciones a la hora de coordinar en sus sistemas de salud aplicaciones compatibles que permitan a cualquier profesional de la medicina conocer los problemas de salud que afectan a un ciudadano, con independencia del lugar en que se encuentre. Es un reto enorme, pero creemos que alcanzarlo redundará en una mejora de la salud de los ciudadanos europeos.

4.10. El CESE considera de suma importancia que los ciudadanos puedan tener acceso a sistemas de información digitales de salud. Valga como ejemplo el acceso a la información sobre los productos sanitarios de uso humano aprobados por las autoridades reguladoras. Esa información debe ser comprensible, exacta, actualizada y segura para que el ciudadano que quiera acceder a la misma pueda completar la información recibida del profesional sanitario que lo asiste.

4.11. Con motivo del Dictamen⁽¹²⁾ sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Plan de acción sobre la salud electrónica 2012-2020: atención sanitaria innovadora para el siglo XXI»⁽¹³⁾, el Comité tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la «salud electrónica». De dicho Dictamen reafirmamos la siguiente frase «La sanidad electrónica debe fomentar la confianza mutua entre los pacientes y los profesionales, evitando el riesgo de impersonalidad y falta de atención a los factores psicológicos. La dimensión humana debe estar en el centro de la salud electrónica». En ese sentido, concluimos afirmando que el ciudadano es el centro del sistema de salud.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 116.

⁽¹²⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 122.

⁽¹³⁾ COM(2012) 736 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos y por el que se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo

[COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD)]

y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los medicamentos veterinarios

[COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD)]

(2015/C 242/10)

Ponente: José María ESPUNY MOYANO

El 24 de septiembre, el 20 de octubre y el 23 de octubre de 2014, respectivamente, de conformidad con los artículos 43 y 114, el artículo 168, apartado 4, letra b), y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos y por el que se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo

COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD),

y la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los medicamentos veterinarios

COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2015.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 208 votos a favor, 4 votos en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Pienso medicamentoso

1.1.1. El CESE estima necesario y conveniente actualizar la normativa europea relativa a los piensos medicamentosos con el fin de garantizar la existencia de condiciones uniformes de fabricación, comercialización y uso de piensos medicamentosos, protegiendo al mismo tiempo la salud y el bienestar de los animales y las expectativas de los consumidores.

1.1.2. El CESE apoya el uso de piensos medicamentosos como una herramienta más para llevar a cabo una producción de animales saludables y mejorar también la salud pública.

1.1.3. El CESE celebra que se incluya la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos para animales que no están destinados a la producción de alimentos, al ser una vía de administración alternativa para el tratamiento, especialmente de enfermedades crónicas.

1.1.4. El CESE demanda que las especies menores o bien la acuicultura, en las que existe un problema de disponibilidad de medicamentos veterinarios, puedan tener acceso a los piensos medicamentosos y que se minimicen las barreras para una fabricación y una distribución fluida. Asimismo, el CESE valora positivamente que se establezca la producción anticipada para poder planificar mejor las fabricaciones y minimizar las posibles transferencias. De esta forma, en ningún caso se va a generar un *stock* inadecuado debido a las fechas de caducidad de los productos medicamentosos.

1.1.5. El CESE reclama que se conceda un mayor valor, en este Reglamento, a la figura del veterinario o profesional cualificado y acreditado que conoce las normativas existentes y que tiene capacidad plena para diagnosticar y prescribir el tratamiento más adecuado que asegure la sanidad, bienestar y la salud pública.

1.1.6. El CESE considera que el veterinario o profesional cualificado y acreditado, dentro del ejercicio de su profesión, es la única persona que debe establecer los tiempos necesarios de los tratamientos, que no se pueden establecer únicamente por una rígida normativa, debido a la diferencia existente entre las especies, su situación fisiológica, sus condiciones de administración, sus grados de enfermedad, etc.

1.1.7. El CESE es consciente de que se establecerá una transferencia de un principio activo contenido en un pienso medicamentoso a un pienso no destinatario, si bien, dicha transferencia se debe establecer bajo el principio ALARA («tan bajo como sea razonablemente posible»).

1.1.8. El CESE pone en valor los diferentes sistemas productivos y considera primordial que las transferencias que se establezcan tomen en consideración las tecnologías existentes en esta industria y se fijen de tal forma que no conlleven un riesgo de generar resistencias bacterianas.

1.1.9. El CESE considera necesario que se establezca un sistema de gestión integral de los productos no utilizados o caducados a fin de controlar cualquier riesgo que se pueda plantear en relación con la protección de la salud de los animales, la salud de las personas o el medio ambiente.

1.1.10. El CESE también subraya la necesidad de establecer criterios, como valores objetivos, para la adecuada homogeneidad de los piensos medicamentosos.

1.1.11. El CESE considera que el comercio intracomunitario se puede ver perjudicado por esta propuesta de normativa y estima oportuno que se flexibilice el mismo con objeto de mejorar la competitividad del sector.

1.1.12. El CESE observa que los veterinarios o profesionales cualificados y acreditados deben cumplir con su responsabilidad de no incurrir en tratamientos preventivos rutinarios con antimicrobianos, si bien existen circunstancias en las que es necesario el tratamiento preventivo con antimicrobianos (al igual que en medicina humana), para asegurar la sanidad y bienestar de los animales y, por ende, la salud pública.

1.1.13. El CESE considera que la identificación de tratamientos preventivos con antimicrobianos debe ser valorada a nivel de cada Estado miembro, teniendo en cuenta las especificidades y características de los sistemas productivos, especies animales, situación sanitaria, disponibilidad de medicamentos, etcétera, en cada país.

1.1.14. El CESE estima necesario que esta propuesta normativa enumere los equipos de protección individual necesarios para el trabajador con objeto de evitar su exposición a agentes químicos, por el polvo generado durante el proceso de fabricación, y el consiguiente riesgo por inhalación de los mismos.

1.1.15. El CESE recomienda que en los Estados miembros se arbitren programas específicos de formación a los trabajadores expuestos a agentes químicos.

1.1.16. El CESE considera que el Reglamento debería dejar a los Estados miembros la posibilidad de elaborar actos de ejecución destinados a trabas administrativas y burocracia para los pequeños agricultores que produzcan para su propio uso, sin poner en entredicho los reglamentos específicos sobre seguridad e higiene de los piensos medicamentosos.

1.2. Medicamentos veterinarios

1.2.1. La sanidad animal tiene una importancia estratégica por su repercusión en la salud y bienestar animal, la salud pública y seguridad alimentaria, el medio ambiente y la economía rural. Para ello, la disponibilidad de medicamentos veterinarios autorizados resulta crucial para que los profesionales veterinarios o profesionales cualificados y acreditados tengan a su disposición las suficientes herramientas para controlar, prevenir y tratar las enfermedades animales.

1.2.2. Al igual que otros medicamentos veterinarios, los antibióticos son necesarios para combatir las infecciones bacterianas en los animales. El CESE considera que el acceso a antibióticos seguros y eficaces es un componente esencial de las herramientas con las que cuentan los veterinarios para mantener y restaurar la sanidad y el bienestar a los animales, así como la salud pública.

1.2.3. Por ello, el CESE valora positivamente el objetivo de esta propuesta legislativa cuyo objeto es desarrollar un cuerpo normativo actualizado y proporcionado, y garantizar la disponibilidad de los medicamentos veterinarios con el último fin de salvaguardar la sanidad animal, la salud pública, la seguridad alimentaria y el medio ambiente. Principio que también debería seguirse para garantizar la disponibilidad de los antibióticos en veterinaria.

1.2.4. El mercado de los medicamentos veterinarios tiene unas particularidades y especificidades que difieren del de los medicamentos humanos y, por lo tanto, el CESE considera muy apropiado que esta propuesta legislativa esté centrada únicamente en medicamentos veterinarios. En este sentido, mientras que los principios deben ser coherentes, la forma de aplicación de estos principios debe adaptarse totalmente a las condiciones del sector.

1.2.5. El CESE considera que la actual normativa conlleva unas elevadas trabas administrativas para la industria, lo que impacta negativamente en la necesaria innovación; por ello, valora positivamente la introducción de normas simplificadas durante los procedimientos de autorización así como durante la vigilancia posterior, las modificaciones de las autorizaciones de comercialización, etcétera, con el fin de reducir dichas trabas administrativas, aunque existen áreas de mejora en la propuesta.

2. Resumen de las propuestas

2.1. Piensos medicamentosos

2.1.1. La propuesta establece los requisitos en cuanto a fabricación, comercialización y uso de piensos medicamentosos de la Unión Europea.

2.1.2. A estos efectos se fijan las definiciones que deben emplearse y entre ellas conviene destacar las siguientes:

- «pienso medicamentoso»: mezcla de uno o varios medicamentos veterinarios o productos intermedios con uno o varios piensos, lista para alimentar directamente a los animales sin más transformación;
- «producto intermedio»: mezcla de uno o varios medicamentos veterinarios con uno o varios piensos destinada a su uso para la fabricación de piensos medicamentosos;
- «explotador de empresa de piensos»: toda persona física o jurídica responsable de asegurar que los requisitos del presente Reglamento se cumplan en la empresa de piensos bajo su control;
- «mezclador móvil»: explotador de empresa de piensos cuyo establecimiento de piensos consiste en un camión específicamente equipado para la fabricación de piensos medicamentosos.

2.1.3. Es de destacar de forma muy positiva la clasificación del pienso medicamentoso dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 767/2009 y del Reglamento (CE) n° 183/2005 relativo a los piensos compuestos, considerándolo pues como un pienso compuesto.

2.1.4. El ámbito de los piensos medicamentosos se amplía para recoger a aquellas especies animales no destinadas a la producción de alimentos como los animales de compañía.

2.1.5. La propuesta de normativa avala el uso de piensos medicamentosos como una herramienta válida y muy útil a la hora de abordar la salud animal y la salud pública. Asimismo, indica su valía para unos sistemas productivos que son muy competitivos dentro de Europa.

2.1.6. La ganadería en la Unión Europea, así como los diferentes sistemas de producción en los diferentes Estados miembros, tienen un papel relevante y por tanto es necesario dotarse de herramientas, como los piensos medicamentosos, para mejorar la competitividad de este sector.

2.1.7. En los anexos de dicho Reglamento se recogen todos los requisitos necesarios para que las fábricas elaboren piensos medicamentosos seguros, homogéneos y que garanticen que se minimiza la contaminación cruzada.

2.1.8. Esta propuesta de normativa considera necesario que aquellos piensos medicamentosos que son importados por la Unión Europea cumplan con los mismos requisitos normativos que se contemplan en este Reglamento.

2.1.9. El futuro Reglamento señala la necesidad de que los piensos medicamentosos se elaboren a partir de medicamentos veterinarios autorizados y la compatibilidad de todos los compuestos utilizados debe estar garantizada en aras de la seguridad y la eficacia del producto.

2.2. Medicamentos veterinarios

2.2.1. La propuesta legislativa cubre tanto los requisitos de datos como los procedimientos de autorización para la comercialización de los medicamentos veterinarios. También cubre el envasado y el etiquetado, distribución y vigilancia de la seguridad en el mercado (farmacovigilancia) y asuntos relacionados con el control y uso de los medicamentos veterinarios.

2.2.2. La propuesta introduce una novedad al ampliar el procedimiento de autorización centralizado de modo que puedan presentarse solicitudes de autorización para cualquier medicamento veterinario. Asimismo, para evitar cargas administrativas y financieras innecesarias la evaluación de la solicitud de autorización bastará con que se realice una vez.

2.2.3. La propuesta introduce una simplificación importante en la reglamentación, al reducir la información obligatoria en el etiquetado y los envases y ofrecer la posibilidad de usar pictogramas y abreviaturas armonizados.

2.2.4. Se regula el período de protección aplicable a la documentación técnica presentada para obtener o modificar una autorización de comercialización, y se amplía el período de protección en el caso de los mercados limitados y los nuevos antibióticos.

2.2.5. Se faculta a la Comisión Europea para que pueda establecer requisitos para la prohibición o restricciones de ciertos antibióticos en veterinaria.

2.2.6. Los medicamentos veterinarios deben ser autorizados antes de poder comercializarse al igual que los medicamentos de uso humano. Para ello se deben facilitar datos para probar la calidad de la producción, la seguridad (para los animales, los usuarios y el medio ambiente), así como la eficacia clínica. Además, para los tratamientos de los animales de producción se debe proporcionar datos que garanticen la seguridad del consumidor.

2.2.7. Se mantienen los cuatro procedimientos para la obtención de una autorización de comercialización de un medicamento veterinario (procedimiento centralizado, procedimiento descentralizado, procedimiento de reconocimiento mutuo y procedimiento nacional) con algunas modificaciones. También se establece un sistema para modificar los términos de las autorizaciones de comercialización que tiene en cuenta el nivel de riesgo. Igualmente, se introduce un enfoque de la farmacovigilancia basado en el riesgo. Se establece un procedimiento para la armonización de los resúmenes de las características de los productos.

2.2.8. Se incluyen requisitos en cuanto a medicamentos veterinarios homeopáticos, así como a cuestiones relacionadas con la fabricación, distribución y uso, entre otros asuntos.

3. Observaciones generales

3.1. Piensos medicamentosos

3.1.1. El CESE apoya la propuesta de Reglamento, así como la intención de la Comisión de armonizar los requisitos relativos a los piensos medicamentosos en todos los Estados miembros.

3.1.2. El CESE recuerda que es necesario que no se establezcan unos requisitos de fabricación tan elevados que sean difícilmente asumibles por las industrias de piensos. La contaminación cruzada es un hecho real en el sector y no se puede limitar a unos niveles técnicamente inasumibles que no se correspondan con el riesgo que existe en la salud animal.

3.1.3. El CESE estima que la ganadería ocupa un lugar importante en la agricultura de la Unión y que, por tanto, hay que sumar herramientas adecuadas para los ganaderos y los fabricantes de piensos con objeto de obtener una alta competitividad en el mercado. La regulación del uso y fabricación de piensos medicamentosos es necesaria pero, a su vez, se debe adaptar a la tecnología existente en el sector a día de hoy.

3.1.4. Una normativa relativa a los piensos medicamentosos, según la evaluación de impacto realizada por la Comisión, tendrá una repercusión positiva en la rentabilidad y el crecimiento económico del sector de la fabricación de los piensos medicamentosos, considerando también las aplicaciones innovadoras de los medicamentos veterinarios.

Haría mejorar la salud animal y la salud pública, tanto en los Estados miembros que en la actualidad tienen normas poco estrictas para los piensos medicamentosos como en aquellos con normas prohibitivas.

3.1.5. Es importante establecer unos niveles de transferencia para los piensos medicamentosos basados en los conocimientos de la Comisión y que cumplan con el principio ALARA, así como en las mejores técnicas de fabricación existentes en el sector.

3.1.6. El CESE considera que esta normativa recoge algunas figuras de producción, como los mezcladores móviles, que deben cumplir con los principios de seguridad alimentaria y homogeneidad de los piensos medicamentosos para evitar unos niveles elevados de transferencias y, por tanto, ejercerse un control mayor sobre los mismos.

3.1.7. El CESE estima oportuno que el comercio intracomunitario no se vea dificultado con los requisitos de este Reglamento; por ello, se deben agilizar dichos intercambios comerciales.

3.1.8. El CESE recuerda que existen especies menores en los diferentes Estados miembros que actualmente cuentan con pocas opciones terapéuticas y que, por tanto, a esta dificultad existente no se deben incorporar mayores trabas respecto a la producción anticipada de los piensos medicamentosos destinados a ellas.

3.2. Medicamentos veterinarios

3.2.1. El CESE considera que los procedimientos de autorización de los medicamentos veterinarios deben estar definidos de tal forma que se eviten retrasos innecesarios en la comercialización efectiva en los distintos Estados miembros en los que se deseen autorizar dichos medicamentos así como para facilitar la resolución con rapidez de los desacuerdos entre autoridades competentes.

3.2.2. El CESE cree que el marco normativo debe fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el campo de los medicamentos veterinarios para permitir dar respuesta a las necesidades y retos sanitarios a los que se enfrentan las distintas especies y modelos de producción existentes en Europa.

3.2.3. Históricamente ha venido existiendo un problema de falta de disponibilidad de medicamentos veterinarios en algunas especies animales, denominadas especies menores, e indicaciones concretas en otras especies (usos menores) que tienen especial importancia socioeconómica en Europa.

3.2.4. Ante esta situación, se hace necesaria una política a nivel europeo que permita favorecer la disponibilidad real de medicamentos veterinarios para especies menores y usos menores, garantizando la calidad, seguridad y eficacia de los mismos y asegurando al mismo tiempo que su desarrollo sea viable económicamente para las empresas de la industria de sanidad animal.

3.2.5. Se acoge con satisfacción la introducción de una reducción de las trabas administrativas a través de una simplificación de los requisitos de etiquetado, la farmacovigilancia veterinaria, las modificaciones de las condiciones de autorización y la concesión de la autorización de comercialización por un período ilimitado.

3.2.6. El CESE está de acuerdo con la introducción de un sistema electrónico de presentación de las solicitudes, así como con el concepto de una base de datos central europea, que favorecerá el intercambio de información entre la industria y las agencias y tendrá un impacto positivo en la reducción de las trabas administrativas.

3.2.7. De igual modo, las medidas incluidas para mejorar el funcionamiento del sistema de farmacovigilancia veterinaria tendrán un impacto positivo en la reducción de las trabas administrativas, garantizándose asimismo la seguridad de los medicamentos, por lo que se considera muy apropiado el enfoque basado en el riesgo.

3.2.8. Uno de los objetivos de la revisión de la legislación es mejorar el funcionamiento del mercado único. Esto debe hacerse sin comprometer otros objetivos como son la reducción de la carga administrativa y el aumento de la disponibilidad de medicamentos. Para cumplir con estos objetivos el procedimiento de armonización de los resúmenes de las características de los productos debería ser eficiente y seguir los principios de proporcionalidad y reconocimiento mutuo.

3.2.9. El nuevo marco regulatorio debería estimular la innovación y desarrollo de nuevos medicamentos, especialmente antibióticos, para lo cual es necesario un marco normativo que asegure la predictibilidad y esté basado en la ciencia, teniendo siempre en cuenta el «principio de precaución».

3.2.10. La propuesta legislativa debería promover el uso de medicamentos registrados en veterinaria en la UE cuando se utilicen por motivo de vacío terapéutico en detrimento de los autorizados para el uso humano. Los medicamentos veterinarios disponen de un perfil de seguridad y eficacia contrastado en la práctica. Esta opción supone una ventaja notable respecto al empleo de medicamentos de uso humano, que no han demostrado su seguridad y eficacia para ser empleados en animales. Además, este aspecto es de especial importancia en el marco de las resistencias antimicrobianas ya que la propuesta actual permite la utilización de antibióticos de utilización humana como primera opción cuando exista un vacío terapéutico.

4. Observaciones específicas

4.1. Piensos medicamentosos

4.1.1. El artículo 2, «Definiciones», requiere la aclaración de los siguientes términos que se utilizan en el documento: «principio activo», «pienso no destinatario», «mezclador móvil» y «mezclador en la explotación»; dichos términos son relevantes para el desarrollo de la normativa. Asimismo, debe prestarse atención a que la terminología sea lo suficientemente precisa para no entrar en contradicciones con las denominaciones existentes y recogidas en normativas nacionales.

4.1.2. Es necesario que se otorgue un plazo más razonable a las prescripciones veterinarias con objeto de poder hacer efectivo el tratamiento sin menoscabo de la seguridad animal. Por ello sería oportuno ampliarlo de tres semanas a un período adecuado.

4.1.3. El veterinario o profesional cualificado y acreditado debe, en el ejercicio de su profesión, indicar la duración de los tratamientos a llevar a cabo, las cantidades adecuadas de los mismos, los tiempos de espera, etcétera, utilizando como base los datos indicados en la ficha de las características del producto. Esas instrucciones formarán parte de la prescripción de piensos medicamentosos, expedida por el veterinario oficial. El ganadero debe seguir la prescripción verificando la coherencia de dichas instrucciones con las informaciones que figuran en la ficha de características del producto. En caso de discrepancia, el productor quedaría dispensado de responsabilidad. El tratamiento de los animales es competencia del veterinario, que conoce y es responsable de la situación de la camada. Obligar al ganadero a respetar estrictamente la información de la ficha de características del producto implicaría, de hecho, que él mismo asumiera las obligaciones y las responsabilidades del veterinario.

4.1.4. Es oportuno permitir el uso preventivo de antimicrobianos, aunque limitado a casos estrictamente necesarios y cuando esté justificado. En ningún caso debe permitirse el uso rutinario para la prevención, y se deben fomentar las buenas prácticas de higiene y manejo.

4.1.5. El CESE insta a que se indique a qué normativas se hace referencia cuando se incorporan requisitos a la calidad del agua y al material de las conducciones. En cuanto a las tolerancias admitidas en el etiquetado se considera necesario no llevar a cabo ninguna distinción de los productos ya que todos estos productos tienen que cumplir el mismo proceso de autorización con los mismos requisitos sin ninguna diferenciación.

4.1.6. El hecho de que exista una desviación en el etiquetado obedece a un error técnico o analítico (incertidumbre de medida debida al método analítico y al tipo y contenido de sustancia activa) y esto sucede tanto si se trata de un pienso con antimicrobiano como si no. Además, el error en los métodos analíticos de determinación de los antimicrobianos en un pienso es mayor que en otras sustancias, lo que indica que la reproducibilidad es menor y, por tanto, no se justifica una tolerancia tan reducida.

4.1.7. Además, el CESE valora que la homogeneidad del producto ya está garantizada en las pruebas realizadas para la autorización de los mismos.

4.1.8. El requisito de que los piensos medicamentosos que contienen la dosis diaria del medicamento veterinario se incluyan al menos en el 50 % de la ración diaria resulta engorroso en la práctica y debería ampliarse de la forma siguiente: «Los piensos medicamentosos que contienen la dosis diaria del medicamento veterinario deben corresponder al menos al 50 % de la ración diaria de pienso único o de pienso complementario (materia seca)».

4.2. Medicamentos veterinarios

4.2.1. La necesidad de esperar seis meses entre un procedimiento nacional y la presentación de una solicitud de reconocimiento mutuo podría causar problemas si se plantea una situación grave en la sanidad animal o la salud pública. Por ello, se debería permitir la excepción a este período de seis meses mínimo en circunstancias excepcionales. Asimismo, y para evitar retrasos en los procedimientos debería haber una fecha para la conclusión de los procedimientos descentralizados y de reconocimiento mutuo por el Estado miembro de referencia.

4.2.2. Se debería favorecer el desarrollo de medicamentos veterinarios en todas las especies animales a través de una ampliación de la protección de la inversión y la innovación no solo en el caso de las especies menores sino en todas. Por ello, sería recomendable ampliar el período de protección de datos para todas las especies, incluso cuando se remita una ampliación de las condiciones de autorización para más de una especie en grupo.

4.2.3. Las diferentes especies animales y diferentes enfermedades requieren diferentes vías de administración, y esto requiere diferentes formatos farmacéuticos (por ejemplo, líquidos, sólidos, geles, inyectables, etcétera). El cambio de un formato farmacéutico requiere de un desarrollo casi completo del producto, por lo que debería haber una protección para esta inversión.

4.2.4. Se deberían flexibilizar los requisitos de etiquetado en el embalaje primario y exterior para incluir además de la información obligatoria otra información, facultativa, que pueda ser de interés para los destinatarios.

4.2.5. Los beneficios derivados de la utilización de medios electrónicos solo podrán conseguirse cuando exista un único procedimiento armonizado en todos los Estados miembros, que utilice el mismo formato y sea aplicable a todos los procedimientos.

4.2.6. El procedimiento de armonización del resumen de las características del producto debe ser un procedimiento puramente administrativo, evitando la reevaluación de los productos que han demostrado su seguridad y eficacia en el mercado durante muchos años, evitando así cargas innecesarias de trabajo.

4.2.7. La propuesta legislativa podría tener un impacto negativo en el desarrollo de nuevos antibióticos en veterinaria al no garantizar que exista un mercado predecible, estable y transparente que suponga un incentivo para las compañías.

4.2.8. Sería recomendable establecer un sistema de clasificación cuando se utilicen los medicamentos por vacío terapéutico, primando la utilización de los medicamentos registrados en veterinaria dentro de la UE y limitando el uso de los medicamentos de utilización humana solo cuando no haya alternativas en veterinaria.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una economía de los datos próspera

[COM(2014) 442 final]

(2015/C 242/11)

Ponente: Anna NIETYKSZA

El 16 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Hacia una economía de los datos próspera

COM(2014) 442 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de enero de 2015.

En su 504º pleno, celebrado los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 213 votos a favor, 1 en contra y 11 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE toma buena nota de la Comunicación de la Comisión, que pide crear en la Unión Europea una economía de los datos próspera y, de ese modo, una economía digital que utilice las tecnologías de la información. El plan de acción coordinado deberá contribuir a hacer realidad los objetivos de la Agenda Digital para Europa. El CESE llama la atención sobre la necesidad de establecer un plan de acción detallado.

1.2. El programa de la UE Horizonte 2020 y los programas nacionales de financiación de la investigación, la innovación y la aplicación, así como los programas destinados a fomentar el espíritu empresarial y la innovación sectorial, desempeñarán un importante papel en la consecución de estos objetivos.

1.3. El CESE hace hincapié en que la amplia difusión de las tecnologías de la información en todos los ámbitos de la sociedad y la economía, la cultura y la educación proporcionará enormes oportunidades de desarrollo. Las oportunidades de desarrollo que proporcionan las TIC son relevantes no solo para las grandes empresas y los consorcios europeos sino también para las empresas innovadoras: las pymes y las microempresas.

1.4. Con el fin de utilizar al máximo estas oportunidades, es necesario apoyar la investigación y el desarrollo de las TI en el ámbito de las ciencias técnicas, pero también en el de las ciencias económicas y sociales. La Comisión Europea y los Estados miembros de la UE deben elaborar mecanismos eficaces para financiar la investigación con cargo a fondos públicos y crear incentivos para financiar esa investigación también mediante fondos privados. El CESE lamenta la sustancial reducción de financiación para infraestructuras digitales en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» y aboga firmemente por extraer de ello conclusiones pertinentes. El nuevo plan de inversiones presentado en diciembre de 2014 por el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, y dirigido a movilizar al menos 315 000 millones EUR como inversión adicional pública y privada en ámbitos clave como las infraestructuras digitales es una respuesta política bienvenida en este contexto.

1.5. Con el fin de garantizar que la economía de los datos pueda desarrollarse sin obstáculos, debería establecerse un marco jurídico adecuado e implantarse estrategias y medios para proteger los datos personales y la seguridad de la información, así como establecer una estrategia europea en materia de ciberseguridad. La protección y seguridad de la información reforzarán la confianza de los consumidores y la certeza comercial de las empresas.

1.6. El CESE hace hincapié en que, para garantizar la protección de los datos y la seguridad de la información, es necesaria la colaboración entre, por un lado, las administraciones públicas nacionales y europeas, y, por otro, los organismos reguladores de las comunicaciones electrónicas y los organismos de defensa de la competencia y los consumidores.

1.7. El Comité insta a la Comisión Europea a que respalde todas las actividades dirigidas a alcanzar los objetivos de la Agenda Digital para Europa como una vía que permita sentar las bases de una economía de los datos, incluido el desarrollo de infraestructuras de banda ancha de alta velocidad y servicios de computación en nube de acceso generalizado, interoperables y fiables, el procesamiento de macrodatos, la internet de los objetos (IO) y las redes de próxima generación (NGN, por sus siglas en inglés) de las comunicaciones electrónicas, incluidas la tecnología 5G y las tecnologías posteriores actualmente en desarrollo.

1.8. Están surgiendo tecnologías digitales que crean nuevos valores no solo en términos económicos sino también en todos los ámbitos de la vida social y cultural. Por ello, es muy importante fomentar el desarrollo de las competencias digitales para el conjunto de la sociedad, incluidas las personas mayores y las personas con riesgo de exclusión social, económica y cultural por razones de salud, económicas o educacionales. Deberían introducirse de forma generalizada nuevos métodos y contenidos educativos, en especial para que los trabajadores puedan volver a formarse y adquirir nuevas competencias.

1.9. En los próximos años, las administraciones públicas deben aprender a utilizar de forma óptima los canales de datos digitales y comunicación electrónica para aumentar la eficiencia y desarrollar una amplia cooperación con los ciudadanos, haciendo uso de su participación activa. La condición previa para esta participación es la existencia de unos servicios públicos bien planificados y de datos abiertos y legibles por máquinas en todos los campos de la economía y la administración pública. El CESE recomienda que los empleados de las administraciones públicas dispongan de una amplia formación en competencias digitales, incluidas competencias relacionadas con el diseño de servicios avanzados, las adquisiciones y la utilización de los servicios de expertos y especialistas en la materia.

1.10. El CESE recomienda que las administraciones públicas garanticen que la información pública sea reutilizable, lo que conseguirán haciéndola disponible en forma de datos abiertos y legibles por máquinas, con las salvaguardas necesarias. El acceso a la información pública reutilizable es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas de Europa.

2. Síntesis y contexto de la Comunicación de la Comisión

2.1. La economía de los datos y, más en general, la economía digital constituyen un ámbito de importancia económica estratégica para los Estados miembros de la UE. En la actualidad, los datos digitales forman la base de la actividad de todos los ámbitos de la economía, la administración pública, la cultura y los servicios sociales y sanitarios. Un uso innovador de estos datos es la principal fuente de aumento de la productividad para la economía de la UE.

2.2. La utilización generalizada de datos digitales y digitalizados, junto con su rapidez de transmisión y procesamiento, convierten esos datos en un recurso nuevo y especialmente valioso para la sociedad y la economía.

2.3. Hoy en día los datos digitales se generan, recogen y procesan en todos los ámbitos de la vida económica y social. Cada vez hay más empresas innovadoras para las que los datos digitales constituyen su fundamento y el principal objetivo de su actividad empresarial. Los datos espaciales y de geolocalización son un elemento particularmente valioso de la economía de los datos.

2.4. El sector del mercado de las TI con mayor crecimiento es el de los macrodatos. Según la Corporación para el Desarrollo Industrial, entre 2012 y 2017 este sector crecerá a una tasa media anual de aproximadamente el 27 % (seis veces más rápido que el mercado de las TIC en su conjunto) y, como resultado, se calcula que en 2017 el valor del mercado mundial de tecnologías y servicios de macrodatos alcanzará los 23 700 millones EUR. También se espera que crezca muy rápidamente el ámbito de los servicios en la nube.

2.5. Teniendo en cuenta el desarrollo de soluciones y aplicaciones para la internet de los objetos (IO), incluidas las infraestructuras urbanas inteligentes, los próximos años probablemente verán un gran aumento en el volumen de datos producidos como consecuencia del desarrollo de la IO. Las empresas de investigación prevén que, de aquí a 2020, el número de dispositivos inteligentes de la IO en el mundo aumentará hasta 26 000 millones EUR, cifra que supera en varias veces el número de ordenadores conectados a internet. Tanto las empresas como las administraciones públicas tendrán que aprender a hacer frente al gigantesco incremento de los volúmenes de datos... y a usarlos de forma creativa.

2.6. Esto es especialmente importante para garantizar que la economía de los Estados miembros de la UE sea capaz de liberar el enorme potencial económico de los macrodatos y la internet de los objetos, con empresas innovadoras que ofrezcan soluciones en estos ámbitos y empresas del resto de sectores de la economía de la UE que utilicen los macrodatos en sus respectivos campos de trabajo.

2.7. La Comunicación de la Comisión Europea subraya la necesidad de crear las condiciones que faciliten la computación en nube, la infraestructura para la computación de alto rendimiento (HPC, por sus siglas en inglés) y las plataformas y servicios que hacen uso de dichas soluciones. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión Europea ⁽¹⁾, los servicios en la nube podrían incrementar el número de puestos de trabajo en Europa en 2,5 millones EUR y aumentar el PIB de los Estados miembros de la UE en 160 000 millones EUR de aquí a 2020.

2.8. Según la Comisión, otro elemento clave es la «innovación impulsada por los datos» (DDI, por sus siglas en inglés), es decir, la capacidad de las empresas y las administraciones públicas de utilizar de modo creativo la información procedente de un análisis en profundidad de los datos, incluida la información pública puesta a disposición para su reutilización. La apertura y puesta a disposición de los datos para su reutilización pueden aportar a los Estados miembros de la UE unos beneficios económicos de unos 40 000 millones EUR anuales, mientras que el total de los beneficios económicos directos e indirectos derivados de la aplicación y uso de la información del sector público en la economía de la UE-27 se estima en unos 140 000 millones EUR anuales ⁽²⁾.

2.9. La Comisión hace hincapié en que, para ello, será necesario contar con especialistas altamente cualificados, aplicar de forma generalizada los datos abiertos y crear un marco jurídico adecuado sobre la propiedad y protección de los datos y los medios para hacerlos disponibles.

2.10. El programa de la UE Horizonte 2020 y los programas nacionales de financiación de la investigación y la innovación, así como las medidas destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la innovación sectorial, desempeñarán un importante papel en la aplicación de estos planes.

2.11. La Comisión Europea utilizará diversos medios para apoyar el espíritu empresarial en el ámbito digital en Europa, favoreciendo, en particular, el acceso abierto a los datos, facilitando el acceso a la computación en nube, fomentando los vínculos y la cooperación entre los productores de datos locales y desarrollando las capacidades y competencias digitales, también sobre la base de la Gran Coalición para el Empleo Digital.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acepta y apoya, en general, las características de una economía de los datos próspera que figuran en la Comunicación de la Comisión. Como se indica en la Comunicación, el análisis de los datos conduce a mejores resultados, procedimientos y decisiones, lo que estimula la innovación y el desarrollo de nuevas soluciones y, al mismo tiempo, hace posible predecir tendencias y prepararse para acontecimientos futuros. Sin embargo, el CESE llama la atención sobre el hecho de que la Comunicación no expone claramente la estrategia de acción de la Comisión necesaria para desarrollar este tipo de economía en la UE.

3.2. El CESE llama la atención sobre la importancia de algunas de las actividades propuestas en la Comunicación para el desarrollo de infraestructuras en sentido amplio, lo que es necesario para la economía de los datos, en particular en lo que respecta a:

- la disponibilidad de infraestructuras necesarias y fiables que permitan la interoperabilidad de los sistemas de recogida, procesamiento y utilización de datos, incluidas las infraestructuras que hacen amplio uso de soluciones y servicios en nube eficaces y seguros,
- la disponibilidad de datos fiables y de buena calidad,
- las condiciones y los marcos jurídicos, organizativos y educativos adecuados, así como las condiciones de trabajo apropiadas, para facilitar la cooperación entre los distintos organismos con vistas a garantizar un nivel adecuado de cualificación y a desarrollar soluciones basadas en la utilización innovadora de datos,
- el apoyo a las políticas y la creación de un marco jurídico que estimule el uso innovador de los datos abiertos y legibles por máquinas en todos los campos de la economía y la administración pública.

⁽¹⁾ Comunicación sobre el tema «Liberar el potencial de la computación en nube en Europa» [COM(2012) 529 final].

⁽²⁾ Comunicación sobre el tema «Datos abiertos» — Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente» [COM (2011) 882 final].

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE apoya el desarrollo y utilización de los mecanismos y recursos previstos en el programa Horizonte 2020, en particular los destinados a facilitar el acceso a plataformas de servicios como PaaS (*Platform as a Service*, plataformas como servicio), SaaS (*Software as a Service*, software como servicio), IaaS (*Infrastructure as a Service*, infraestructura como servicio) y otras basadas en soluciones en nube públicas, privadas e híbridas.

4.2. El CESE apoya las actividades destinadas a aplicar la estrategia europea de computación en nube, de acuerdo con anteriores dictámenes del Comité al respecto.

4.3. El CESE apoya la constitución de asociaciones público-privadas europeas contractuales (APPC) propuesta por la Comisión, pero considera que es fundamental formular claramente estrategias a largo plazo y definir políticas relacionadas en materia de investigación, desarrollo y financiación.

4.4. El CESE llama la atención sobre la necesidad de garantizar la adecuada financiación para las labores de investigación y aplicación en aquellos ámbitos que pueden experimentar el crecimiento más rápido en los próximos años y que son esenciales para mantener la competitividad global de la economía de la UE. Entre estos ámbitos se cuentan especialmente el procesamiento de macrodatos, la internet de los objetos (IO) y las redes de próxima generación (NGN, por sus siglas en inglés) de las comunicaciones electrónicas, incluidas la tecnología 5G y las tecnologías posteriores actualmente en desarrollo, así como las cuestiones de ciberseguridad.

4.5. El CESE considera importante que los resultados del procesamiento de macrodatos, del análisis de datos y de los sistemas de búsqueda sean exactos y fiables. De ahí la necesidad de apoyar las labores de investigación y aplicación, en particular en el ámbito de la búsqueda semántica, del análisis de datos geoespaciales y del rápido procesamiento de los macrodatos. Es esencial garantizar la disponibilidad de los recursos adecuados para el trabajo de investigación, teniendo en cuenta la tendencia a los recortes presupuestarios en los Estados miembros y a nivel del Consejo: ha habido un descenso de 9 000 a 1 400 millones EUR.

4.6. Es muy importante financiar el desarrollo y la innovación de las empresas emergentes en la economía digital, ya que sigue habiendo pocos mecanismos de financiación adaptados a dichas necesidades. La financiación de nuevos sectores tecnológicos debe combinar hábilmente la financiación procedente del programa «Horizonte 2020» y otros programas de investigación de la UE y de los recursos presupuestarios de los Estados miembros, así como estimular a las empresas privadas a participar en cooperaciones estratégicas en el marco de asociaciones público-privadas contractuales.

4.7. Para aprovechar plenamente el potencial de una economía basada en el conocimiento, es muy importante actualizar las capacidades de los trabajadores, de modo que estos dispongan de las competencias necesarias en los nuevos empleos y sectores económicos emergentes. Esto es especialmente importante dado que, según las previsiones, de aquí a 2020 el 80 % de los puestos de trabajo requerirán conocimientos y competencias digitales.

4.8. El CESE considera que debería hacerse mayor hincapié en una educación que pueda dotar a todo el mundo de las competencias y los conocimientos digitales necesarios para el uso de los dispositivos y servicios digitales, que desempeñan un papel cada vez más importante en nuestra vida económica y social, en el gobierno y en el mundo de la cultura. Este enfoque debe cubrir todas las etapas y formas de la educación, desde la escuela primaria hasta la formación de adultos.

4.9. El CESE destaca la necesidad de que la elaboración de nuevos medios y marcos reguladores se adapte a los cambios venideros y a la exigencia de desarrollar la economía de los datos.

4.10. Como parte de las políticas reguladoras, y en consonancia con su Dictamen sobre la gobernanza de internet (TEN/549), el CESE considera que debería prestarse especial atención a la gestión de la cadena de valor de internet a fin de garantizar que todos los proveedores de servicios y contenidos que participan en esta cadena reciban una parte de los beneficios de los productos y servicios digitales que se corresponda con su inversión.

4.11. El CESE llama la atención sobre la necesidad de aplicar eficazmente mecanismos tales como los descritos en el Reglamento eIDAS, que están destinados a reforzar la confianza en la economía digital garantizando un fundamento jurídico coherente de la UE para la interacción electrónica entre empresas, ciudadanos y organismos públicos.

4.12. En este sentido cobra mayor importancia denunciar el aparente punto muerto en que se encuentra la negociación interinstitucional del Reglamento sobre la protección de los datos, que lleva varios meses en el Consejo y sin solución a la vista, con perjuicios bien conocidos para todas las partes interesadas y, sobre todo, en aspectos tan relevantes para el pleno desarrollo de las posibilidades de una economía de los datos.

4.13. El nuevo marco normativo debe, por una parte, permitir a las empresas participantes en el mercado desarrollar y apoyar la innovación y la competitividad, y, por otra, proteger los intercambios comerciales y los derechos del consumidor y su intimidad. El ámbito de la ciberseguridad es especialmente importante dado que las redes de información y de computación en nube contendrán cada vez más datos de gran relevancia desde el punto de vista de la economía y de la sociedad, entre los que se cuentan datos confidenciales, como información médica.

4.14. El CESE señala que en la Comunicación se presta relativamente poca atención a las cuestiones relacionadas con la propiedad de los datos o a la necesidad de desarrollar nuevas soluciones de protección de los derechos de propiedad intelectual adaptadas a las necesidades de la economía digital, también para las industrias creativas, que en los próximos años constituirán uno de los ámbitos de crecimiento dinámico.

4.15. El CESE está abierto a colaborar con otras organizaciones, por ejemplo, a la hora de cimentar la confianza de los consumidores en los servicios de la economía digital y de formular estrategias y programas a largo plazo, así como programas educativos que permitan su aplicación.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas que podrá tomar la Unión en relación con el efecto combinado de las medidas antidumping o antisubvenciones y las medidas de salvaguardia (versión codificada)»

[COM(2014) 318 final — 2014/0164 (COD)]

(2015/C 242/12)

El 20 de octubre de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas que podrá tomar la Unión en relación con el efecto combinado de las medidas antidumping o antisubvenciones y las medidas de salvaguardia (versión codificada)»

[COM(2014) 318 final — 2014/0164 (COD)].

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 504º Pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), decidió por 219 votos a favor, 1 en contra y 10 abstenciones emitir un Dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES