

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 157

48º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

28 de junio de 2005

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
		
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004	
2005/C 157/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El contrato de seguro europeo»	1
2005/C 157/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa»	15
2005/C 157/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia europea para las nanotecnologías» (COM(2004) 338 final)	22
2005/C 157/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Código de la circulación y registro de automóviles europeo»	34
2005/C 157/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Promoción del transporte marítimo y contratación y formación de los marinos»	42
2005/C 157/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Decisión de la Comisión relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 del Tratado a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general» y el «Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas»	48

ES

Precio:
30 EUR

(continúa al dorso)

2005/C 157/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el reconocimiento de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar y por la que se modifica la Directiva 2001/25/CE» (COM(2004) 311 <i>final</i> — 2004/0098 (COD))	53
2005/C 157/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores de la Comunidad» [COM(2004) 392 <i>final</i> — 2004/0123 (COD)]	56
2005/C 157/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común» COM(2004) 289 <i>final</i> — 2004/0108 (CNS)	61
2005/C 157/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)» (COM(2004) 416 <i>final</i>)	65
2005/C 157/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales» (COM(2004) 532 <i>final</i> — 2004/0183 (COD))	70
2005/C 157/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 87/328/CEE en lo que se refiere al almacenamiento del esperma de animales de la especie bovina destinado a los intercambios intracomunitarios» COM(2004) 563 <i>final</i> — 2004/0188 (CNS)	74
2005/C 157/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada» (COM(2004) 274 <i>final</i>)	75
2005/C 157/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación» (COM(2004) 279 <i>final</i> — 2004/0084 (COD))	83
2005/C 157/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal» (COM(2004) 412 <i>final</i>)	86
2005/C 157/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen — Mejora del acceso a soluciones durables» (COM(2004) 410 <i>final</i>)	92
2005/C 157/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase» (COM(2004) 503 <i>final</i> — SEC(2004) 937)	96
2005/C 157/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a la ayuda exterior comunitaria» (COM(2004) 313 <i>final</i> — 2004/0099 COD)	99

2005/C 157/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — implantación de un modelo agrícola sostenible en Europa a través de la PAC reformada — la reforma del sector del azúcar» (COM(2004) 499 final) 102	102
2005/C 157/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: la ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa — Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión» (COM(2004) 353 final) 107	107
2005/C 157/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo» (COM(2004) 177 final — 2004/0065 (COD)) 115	115
2005/C 157/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo» (COM(2004) 146 final) 120	120
2005/C 157/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco relativo a la revisión del Reglamento (CEE) nº 4056/86, por el que se determinan las modalidades de aplicación de las normas europeas de competencia en el ámbito del transporte marítimo» COM(2004) 675 final 130	130
2005/C 157/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea» (COM(2004) 91 final — 2004/0023 (COD)) 136	136
2005/C 157/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?» 141	141
2005/C 157/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, para prolongar dos años más la duración de aplicación del programa PEACE y conceder nuevos créditos de compromiso» (COM(2004) 631 final) 147	147
2005/C 157/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE nº 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea» COM(2004) 592 final — 2004/0202 (COD) 149	149
2005/C 157/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Relaciones entre generaciones» 150	150
2005/C 157/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y ecológicos» 155	155
2005/C 157/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas» (COM(2004) 415 final) 167	167

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

413º PLENO DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE DICIEMBRE DE 2004

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El contrato de seguro europeo»

(2005/C 157/01)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema «El contrato de seguro europeo»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: Objetivo del dictamen de iniciativa y motivación

1.1 Los principios fundamentales que rigen la celebración y validez de un contrato de seguro son diferentes en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros de la UE, a pesar de sus orígenes comunes y de la considerable similitud en su estructura.

1.2 Dado que el contrato de seguro es un elemento esencial para el funcionamiento del mercado interior, debido al incremento de seguridad que aporta a las relaciones comerciales entre profesionales y consumidores, las diferencias de reglamentación entre los diversos ordenamientos jurídicos nacionales por lo que respecta a los aspectos esenciales del contrato de seguro pueden erigir barreras a la realización del mercado interior y obstaculizar la comercialización transfronteriza de este instrumento financiero.

1.3 El objetivo del presente dictamen de iniciativa es, por tanto realizar una llamada de atención a las entidades competentes, a escala nacional y comunitaria, sobre la necesidad y oportunidad de:

— clasificar las cuestiones y los problemas, tanto para los consumidores como para la realización y el buen funcionamiento del mercado interior, derivados de la actual situación de diversidad de definiciones y disposiciones del contrato de seguro en los regímenes jurídicos;

— señalar los principios comunes a los diferentes sistemas nacionales que rigen el contrato de seguro y los ámbitos que pueden ser objeto de armonización desde un punto de vista técnico y jurídico;

— reflexionar sobre las posibles soluciones y proponer los modelos, las fórmulas o los instrumentos que permitan obtener la reglamentación más adecuada para el contrato de seguro a escala comunitaria.

1.4 Desde el inicio de los trabajos preparatorios del presente dictamen de iniciativa, se consideró fundamental poder contar con la colaboración y participación de miembros del Grupo encargado del «Restatement of European Insurance Contract Law», liderado y coordinado por el profesor Fritz Reichert-Facilides, de la Universidad de Innsbruck, y del que forman parte eminentes juristas y especialistas en Derecho de seguros de quince países europeos.

1.4.1 Para nuestra satisfacción, el profesor Reichert-Facilides respondió de inmediato a la solicitud que se le dirigió ofreciéndose a asumir el papel de experto del ponente, y preparó en este sentido una primera contribución (*Position Paper I*)

1.4.2 Sin embargo, cabe señalar que, inesperadamente y ya durante la elaboración del presente dictamen, el profesor Reichert-Facilides falleció.

1.4.3 El interés manifestado por el profesor Reichert-Facilides a lo largo de toda una vida de intensa labor académica por el tema de los seguros y su proyecto de «*restatement*» justifican ampliamente la que se hace en el presente Dictamen y una mención especial de agradecimiento por su destacado empeño, como testimonio de nuestro dolor por su pérdida y contribución sincera a su memoria.

1.4.4 Esta es la razón que explica y motiva la cita incluida en el presente documento de una parte sustancial de su «*Position Paper I*», que había preparado como introducción a los trabajos del grupo de estudio y que debe de haber sido uno de sus últimos escritos.

«1. La diversidad de los ordenamientos jurídicos europeos que rigen los contratos de seguros constituye un obstáculo importante para la realización del mercado único de los seguros. Esta ha sido la opinión del Grupo desde un primer momento. Se trata además de una opinión que el propio CESE manifiesta, por ejemplo, en su Dictamen de iniciativa sobre “Los consumidores en el mercado de seguros” de 29 de enero de 1998 (DO C 95 de 30 de marzo de 1998, p. 72; cf. por ejemplo los puntos 1.6 y 2.1.9). Entretanto, la Comisión parece haber llegado también a esta conclusión (cf. la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de febrero de 2003 sobre “Un derecho contractual europeo más coherente — Plan de acción”, COM(2003) 68 final, DO C 63 de 15.3.2003, p. 1, citado en el presente documento como “Plan de acción; cf. por ejemplo nºs 27, 47/48, 74).

2. La armonización legislativa en general y, por supuesto, también la de los contratos de seguros solamente puede realizarse basándose en un trabajo sólido de investigación de Derecho comparado. El objetivo de nuestro Grupo en sus trabajos es alcanzar una solución de tipo “*restatement*”. Ahora bien, ¿qué entendemos por “*restatement*”? Este término en su sentido general se define como la expresión de un asunto renovado”a o realizada de manera convincente; en el ámbito legislativo, “*restatement*” es un término técnico específico de Estados Unidos que describe, como bien saben los profesionales, un bloque condensado de normas jurídicas derivadas de diferentes fuentes diferentes pero sustancialmente similares, sistematizado y unificado en el sentido de alcanzar una “mejor solución”. Este trabajo lo realiza con carácter particular, no legislativo, el American Law Institute. En Estados Unidos, las similitudes de significado de las fuentes emanan en su origen de la “*common law*” de los diferentes Derechos privados de los diferentes Estados. En cambio, en la legislación europea sobre seguros, las irregularidades sustanciales se deben a su objeto: los “seguros”. Éste objeto tiene, por su propia naturaleza, unas necesidades regulatorias similares. Las directrices para hallar una “mejor solución” en la legislación de contratos de seguros podrían ser las que se indican a continuación. En primer lugar, deberá prestarse la debida consideración a la tarea esencial de toda legislación de contratos de seguros, que es proporcionar un marco

legal para la asunción de riesgos por parte del asegurador y garantizar así el buen funcionamiento del propio negocio de los seguros. En segundo lugar, es fundamental que los intereses contradictorios de las diferentes partes estén cuidadosamente equilibrados. En este sentido, debe prestarse el reconocimiento necesario a la tendencia reciente de garantizar un grado de protección relativamente alto al asegurado.

3. El “*restatement*” que prevé realizar nuestro Grupo se concentra en las normas imperativas (respecto a las semiimperativas, en beneficio del asegurado). Este enfoque se justifica por el hecho de que debe tenerse en cuenta que el “Derecho vivo” de los contratos de seguros de no se encuentra principalmente en las disposiciones legales sino en los términos estándar de los contratos. El respeto de este aspecto no sólo supone un reconocimiento de la realidad sino también una dedicación al principio de la libertad de contrato. Por otra parte, sigue existiendo la tarea fundamental para el legislador de limitar esta libertad. Es preciso hacerlo por razones de políticas públicas y por razones de protección del beneficiario de la póliza (o de terceras personas en beneficio de las cuales pueda haberse emitido el seguro). Debe prestarse una atención especial a las cláusulas del contrato que puedan conducir a la pérdida de protección de seguro. El medio técnico que permite alcanzar este objetivo es, en toda la legislación europea, la creación legislativa de disposiciones de carácter semiimperativo en el ordenamiento jurídico que rige los contratos de seguro. Los problemas que han surgido hasta ahora en relación con el mercado único se indican específicamente en el Plan de acción: (... los Estados miembros han establecido normas que pueden o no ser incluidas en un contrato de seguros. En la medida en que estas normas difieran, pueden afectar los productos que se comercializan con carácter transfronterizo.) Sin duda, la promoción real de un contrato de seguro interno requiere la armonización y unificación de estas limitaciones a la libertad de contrato de seguros, con la consecuencia de que todos los contratos (estándar) permitidos por dichas normas uniformes podrán ofrecerse en abierta competencia en todos los países europeos y con ello crear una situación de mercado no dividido. Se trata efectivamente del objetivo al que apunta todo el Proyecto.

4. La propia composición del Grupo se ha realizado teniendo en cuenta la necesaria dimensión de Derecho comparado (tal como se indica en el punto dos supra). Se ha contado para ello con la participación de dieciséis personalidades del ámbito del contrato de seguro de la Unión Europea y otros países.

5. Se plantea la cuestión de si el “*restatement*” debería sustituir a las actuales normas nacionales o bien debería proporcionar un modelo adicional (ya el decimosexto), especialmente en lo que se refiere a los contratos transfronterizos. Este problema se plantea en el Plan de acción que abre el debate sobre un instrumento llamado “*optativo*”. Por el momento no se tratará más aquí este asunto.

6. El trabajo comparativo en materia de Derecho contractual debe realizarse prestando una atención especial al Derecho contractual general. El Grupo se ha ajustado a esta premisa por medio de la observación constante y la toma en consideración de los llamados principios Lando/Beale. El grupo colabora estrechamente con el “*Study Group on a European Civil Code*” (profesores von Bar y Beale). En el marco de esta organización, el Grupo tiene la responsabilidad especial de lo relativo al Derecho de contratos de seguro».

1.5 Para preparar el presente dictamen se celebraron varias reuniones de trabajo con representantes de la Comisión Europea vinculados al sector de los seguros y a la realización del mercado interior, y del Comité Europeo de Seguros y de la Organización Europea de Uniones de Consumidores (OEUC), con vistas a recoger impresiones, reacciones y sugerencias sobre el tema.

1.6 Asimismo se decidió elaborar un cuestionario dirigido a una larga lista de entidades públicas y privadas, nacionales y comunitarias que representan los principales intereses en cuestión y, al mismo tiempo, celebrar una audiencia con los principales representantes de las partes interesadas (aseguradores, industriales y otros profesionales y consumidores), así como con juristas especializados, académicos y profesionales del Derecho de diferentes países, con ordenamientos jurídicos diversos.

1.7. El presente Dictamen recoge, de forma resumida, el contenido de las respuestas recibidas al mencionado cuestionario, así como las reacciones y sugerencias aportadas en la audiencia celebrada el 16 de abril de 2004.

2. Algunos antecedentes de la cuestión

2.1 La cuestión suscitada no es nueva en el ámbito del CESE. Ya en el dictamen de iniciativa del CESE sobre «Los consumidores en el mercado de los seguros» ⁽¹⁾ se llamaba la atención sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan los contratos de seguro» ⁽²⁾, que tenía por objeto armonizar, en lo esencial, algunas normas fundamentales del Derecho del contrato de seguro y que lamentaba que, en aquel momento, «la Comisión no tuviese la intención de volver a abordar el asunto,» a pesar de que entre los operadores de seguros y las organizaciones de consumidores existe la opinión generalizada de que la falta de una normativa comunitaria sobre los contratos de seguros (armonización mínima del Derecho sustantivo) acarrea toda una serie de obstáculos y dificultades para la realización efectiva del mercado único en este ámbito ⁽³⁾.

2.1.1 Más adelante, el Comité destacaba como primer obstáculo, de carácter general y reconocido como tal, a la efectiva realización del mercado único de los seguros «la inexistencia de armonización del Derecho sustantivo, es decir, de una reglamentación mínima sobre el Derecho del contrato de seguro en la Unión Europea» ⁽⁴⁾.

2.1.2 Por otro lado, el Comité llamaba la atención sobre el hecho de no que no exista «a nivel comunitario ningún marco jurídico que defina reglas de transparencia mínimas en la contratación de seguros en general, principalmente en los seguros distintos del de vida, ni que tipifique en especial cláusulas contractuales generales abusivas en materia de seguros, o que defina principios generales de buena fe o de equilibrio contractual en el ámbito específico de los seguros» ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Ponente: Manuel Ataíde Ferreira, (DO C 95 de 30.3.1998)

⁽²⁾ COM(79) 355 final, en DO C 190 de 28.7.1979, modificada por la COM(80) 854 final, en DO C 355 de 31.12.1980: los dictámenes del CESE y del PE se encuentran, respectivamente, en los DO C 146 de 17.7.1980 y C 265 de 13.10.1980. En el apartado 4 del presente dictamen se volverá a abordar la apreciación de estos textos.

⁽³⁾ Ibid. punto 2.1.9.

⁽⁴⁾ Ibid. punto 2.3.1.1.1.

⁽⁵⁾ Ibid. punto 3.4.

2.1.3 Y, concretando, afirmaba: «El modo diverso en que los Estados miembros han regulado estas materias, o, en los casos en que no lo han hecho, la propia ausencia de reglamentación (descuidando completamente un mercado en el que la competencia está lejos de ser perfecta y los agentes de una de las partes tienden a concertarse en detrimento de la otra parte) y lo azaroso de muchas situaciones acarrear una gran multiplicidad de soluciones para situaciones similares en el espacio del mercado único, con particular relevancia en las transacciones transfronterizas, facilitadas cada vez más con la llegada de la 'sociedad de la información'» ⁽⁶⁾.

2.1.4 Y, después de proceder a un análisis de las materias que, en su opinión, podrían o deberían ser objeto de armonización, el citado dictamen concluía llamando la atención de la Comisión y de los Estados miembros sobre la «oportunidad de revisar la propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la armonización mínima en el ámbito de los seguros de 1979 a la luz del principio de subsidiariedad» ⁽⁷⁾ e instaba a la Comisión a realizar todos los esfuerzos que condujesen a la definición, a escala comunitaria, de requisitos mínimos comunes aplicables a los contratos de seguro (propuesta de Directiva) ⁽⁸⁾.

2.2 Por otro lado, desde hace mucho tiempo, tanto las organizaciones de consumidores como las asociaciones de profesionales de seguros vienen denunciando la necesidad de una mayor armonización del Derecho en materia de contratos de seguro.

2.2.1 Ya en 1986, el European Consumer Law Group llamaba la atención sobre la necesidad de que exista cierto grado de armonización entre las legislaciones de los Estados miembros relativas a los contratos de seguro y enumeraba los aspectos de las relaciones contractuales de seguro que, en su opinión, debían ser objeto de armonización ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Ibid. punto 3.6.1.

⁽⁷⁾ Ibid. punto 4.3.6.

⁽⁸⁾ Los aspectos que se consideraba que debían formar parte de la Directiva eran los siguientes:

«— Información contractual mínima;
— una lista de palabras clave y su significado;
— una lista de cláusulas abusivas típicas de los seguros;
— menciones mínimas obligatorias de cualquier contrato de seguro;
— el conjunto de las obligaciones contractuales comunes a cualquier contrato de seguro;
— los principios básicos y las normas fundamentales de cualquier contrato de seguro;
— un régimen de indemnización provisional en el caso de los seguros de responsabilidad civil;
— la obligatoriedad de la correspondencia entre las primas y el valor del riesgo, en particular por la desvalorización automática del valor de los objetos asegurados por razón de su antigüedad, y la correspondiente disminución de las primas;
— el establecimiento de plazos mínimos armonizados para el ejercicio del derecho de «arrepentimiento»;
— la obligación de que las pólizas sean legibles e inteligibles y de que las condiciones generales y especiales se proporcionen en la fase precontractual y antes de suscribir el seguro»

Ibid. n.º 4.5. Esta orientación se ha vuelto a abordar y afirmar en diversos dictámenes del CESE, como es el caso del reciente dictamen sobre la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, cuyo ponente fue el Sr. Levaux, punto 4.3. DO C 95 de 23.4.2003.

⁽⁹⁾ «ECLG-Consumer Insurance», en *Journal of Consumer Policy* (1986), págs. 205-228.

2.2.2 A su vez, la OEUC viene alertando asimismo, desde al menos 1994, sobre la conveniencia de crear un «marco jurídico básico» que regule los puntos esenciales de los contratos de seguro y constituya «un fundamento jurídico mínimo común».

2.2.3 En diciembre de 1998, varias organizaciones de consumidores expresaron una posición semejante.

2.2.4 Por último, en una reciente observación a la Comunicación de la Comisión sobre un Derecho contractual europeo más coherente, el Comité Europeo de Seguros (CES), tras destacar que la Comisión ha señalado, correctamente, que *«la diversidad de las disposiciones nacionales que rigen los contratos de seguro concluidos con los consumidores constituye un obstáculo al desarrollo de las transacciones transfronterizas de seguro»*, considera importante señalar que, *«por lo que se refiere al “acervo” comunitario “armonizado”, el número y la complejidad de las disposiciones contenidas en los diferentes textos aplicables al Derecho relativo a los contratos de seguro plantean verdaderos problemas»*.

2.2.4.1 Tras enumerar toda una serie de situaciones en las que se repiten inútilmente disposiciones idénticas o injustificadamente diferentes en los diversos textos comunitarios aplicables, concluye manifestando su apoyo a *«este proyecto de mejora del acervo comunitario»*, siempre que vaya precedido de un análisis adecuado de costes y beneficios, y de una consulta completa de las partes interesadas, y que se concentre en los obstáculos al mercado único ⁽¹⁰⁾.

2.3 A su vez, en sus Comunicaciones sobre «Derecho contractual europeo» ⁽¹¹⁾ y sobre «Un Derecho contractual europeo más coherente — Plan de acción» ⁽¹²⁾, la Comisión subrayó a este respecto que, en opinión de algunas de las entidades consultadas, el sector de los contratos de seguro es uno de los que más problemas plantean en el ámbito de los servicios financieros por la existencia de *«diferencias de las normativas nacionales»* aplicables, por lo que, en este sector, se debería considerar la posibilidad de *«establecer una mayor convergencia entre dichas normativas para hacer compatibles la necesidad de que las normas nacionales sean más uniformes y la de mantener la innovación y la libre elección de productos»*, que debería constituir incluso una prioridad en la *«acción de seguimiento del plan de acción sobre la mejora de la legislación»* ⁽¹³⁾.

2.4 Por último, en su Resolución sobre la Comunicación de la Comisión relativa al «Plan de acción» citado anteriormente, el Parlamento Europeo, después de lamentar *«la falta de medidas diligentes destinadas a elaborar instrumentos facultativos en determinados sectores, como las transacciones de consumo y los seguros, en los que la obtención de beneficios sustanciales podría contribuir tanto al correcto funcionamiento del mercado interior como al aumento de los intercambios comerciales intracomunitarios»*, considera que, *«con el fin de facilitar el comercio transfronterizo en el mercado interior,*

una de las primeras prioridades debería ser el establecimiento de un instrumento facultativo en determinados sectores, especialmente el de los contratos de consumo y el de los contratos de seguro, y, por consiguiente, insta a la Comisión a elaborar urgentemente un instrumento facultativo en los ámbitos de los contratos de consumo y los contratos de seguro, de forma que se tenga en cuenta un elevado grado de protección de los consumidores y la inclusión de las disposiciones obligatorias pertinentes» ⁽¹⁴⁾.

3. Las respuestas al cuestionario y la audiencia del 16 de abril de 2004

3.1 El cuestionario que se envió en su momento a varias entidades obtuvo respuesta tanto de las autoridades nacionales reguladoras de varios países como de las asociaciones representativas de los intereses de las compañías aseguradoras, la industria y los consumidores, hasta un total de 27 respuestas.

3.1.1. Por países, se recibieron respuestas de Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Noruega, Polonia y Suecia.

3.1.2 Los miembros del Grupo encargado del «Restatement of European Insurance Contract Law» respondieron conjuntamente por medio de un dictamen común.

3.2 Una amplia y expresiva mayoría entendió que:

- a) la falta de armonización de las normas imperativas del Derecho contractual de seguros constituye un obstáculo a la prestación transfronteriza de servicios de seguros, opinión que se acompaña de abundantes ejemplos;
- b) dicha situación constituye un obstáculo para que los clientes que deseen contratar un seguro obtengan la cobertura de aseguradores extranjeros, opinión que también se ilustra con muchos ejemplos;
- c) este mismo hecho constituye un obstáculo para los corredores de seguros a la hora de prestar servicios transfronterizos, lo que asimismo se acompaña de ejemplos;
- d) la armonización de las normas obligatorias del Derecho contractual de seguros ayudaría a que los aseguradores, los consumidores y los corredores de seguros incrementasen las operaciones transfronterizas de seguros;
- e) la Directiva de la Comisión de 1979-1980 sigue siendo una buena base para el debate, aunque requiere una adecuada reelaboración en nuevos términos y con arreglo a otros parámetros, que en algunas de las respuestas se ejemplifican y sugieren.

3.3 En la audiencia estuvieron presentes 46 personalidades en representación de 36 instituciones de diecisiete países.

⁽¹⁰⁾ Nota del CES de 4 de junio de 2003.

⁽¹¹⁾ COM(2001) 398 final de 11.7.2001 (DO C 255 de 13.9.2001).

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 final de 12.2.2003.

⁽¹³⁾ Plan de acción, apartado 74. Cf. igualmente los apartados 27, 47 y 48 del mismo documento.

⁽¹⁴⁾ A5-0256/2003, aprobado en la sesión del PE de 2 de septiembre de 2003, apartados 11 y 14.

3.4 Del contenido de las respuestas al cuestionario y de los debates que tuvieron lugar en la audiencia, puede afirmarse, en resumen, que se alcanzó un consenso generalizado, en torno a las siguientes líneas principales:

3.4.1 Existen diferencias notables entre los sistemas jurídicos nacionales relativos a la regulación de los contratos de seguros;

3.4.2 Existe un déficit considerable de armonización en relación con el Derecho contractual de seguros a escala de la UE, que tiene consecuencias en la realización del mercado interior en este ámbito;

3.4.3 Es deseable y necesario, en particular para los asegurados pequeños y medios (consumidores individuales y PYME) un cierto grado de armonización, a fin de evitar desigualdades y discriminaciones (grandes riesgos);

3.4.4 En la aproximación que deberá llevarse a cabo a fin de armonizar el Derecho contractual de seguros deberá procederse de manera gradual, paso a paso y sin una rigidez excesiva, teniendo en cuenta que la armonización no es un fin en sí misma, sino un instrumento para la realización del mercado interior, y que debe obedecer a los principios de necesidad y proporcionalidad;

3.4.5 Los objetivos prioritarios de la armonización deben ser:

— la normativa preceptiva, y

— la parte general del Derecho contractual de seguros;

3.4.6 En cuanto a la forma, el modelo de contrato resultante de la armonización podrá ser facultativo, si bien a partir del momento en que se adopte deberá ser vinculante en todos sus términos y elementos para las partes.

3.4.7 El instrumento comunitario para la adopción de dicho modelo deberá ser el Reglamento, a fin de garantizar una armonización completa.

3.4.8 En su elaboración, las propuestas de Directiva de la Comisión de 1979-1980, modificadas de acuerdo con las sugerencias del PE y del CESE, pueden constituir un punto de partida; sin embargo, deberán modificarse profundamente a la luz de la evolución posterior del Derecho de seguros.

3.4.9 La armonización, con las características antes definidas, puede facilitar el incremento de los seguros transfronterizos y contribuir a un mayor desarrollo del mercado interior en este ámbito.

3.4.10 La base jurídica para una iniciativa de este tipo podría ser el artículo 95 del Tratado.

3.5 Algunos de los participantes y de las respuestas al cuestionario señalaron también que:

3.5.1 La armonización debería ser «facultativa» y estar limitada a la definición de los conceptos fundamentales.

3.5.2 La armonización debería realizarse únicamente para los contratos transfronterizos y sólo en lo que se refiere a las personas físicas.

3.5.3 La armonización no es una panacea que resuelva la cuestión del desarrollo eficiente del mercado interior de los seguros.

3.5.4 Deben tenerse en cuenta particularmente los seguros mutuos y las instituciones de previsión y seguridad social, en razón de su especificidad.

4. La necesidad de una iniciativa a escala comunitaria

4.1 *El mercado interior y los seguros*

4.1.1 Observaciones generales sobre la relación entre el mercado interior y los seguros

4.1.1.1 El mercado interior europeo implica un espacio sin fronteras interiores que permite la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (apartado 2 del artículo 14 del Tratado CE). Los seguros se enmarcan en el ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios (artículos 49 a 55 del Tratado CE) o del derecho de establecimiento, dependiendo de las circunstancias del caso. Los aseguradores que prestan servicios transfronterizos o que se establecen en otro Estado miembro hacen que los productos de seguros nacionales compitan con sus propios seguros.

4.1.1.2 Como consecuencia, aumenta la variedad de productos entre los que los potenciales asegurados pueden elegir. Lo ideal sería que la selección positiva de los clientes que buscan un seguro fuera la «mano invisible» que dirige el mercado interior de seguros.

4.1.1.3 Otras libertades resultan afectadas por las cuestiones de seguros: la libre transferencia de primas y de beneficios de seguros está garantizada (artículo 56 del Tratado CE). Por otra parte, los asegurados que ejerzan su libertad en virtud del artículo 18 del Tratado CE no deberían sufrir efectos negativos en sus pólizas cuando cambien su residencia habitual de una jurisdicción a otra.

4.1.2 Estado de armonización del Derecho de seguros y el Derecho contractual de seguros

4.1.2.1 Esta amplia variedad de relaciones entre los seguros (y el Derecho de seguros) y las libertades del Tratado CE ha llevado a la CE a armonizar sectores importantes del Derecho de seguros de cara al (buen) funcionamiento del mercado interior. La legislación relativa a los controles de seguro ha sido ampliamente armonizada en toda la CE y elEEE mediante las denominadas «tres generaciones» de Directivas en el ámbito de los seguros.

4.1.2.2 En virtud de estos logros se ha introducido un sistema de concesión única de licencias y de control por parte del Estado miembro de origen del asegurador, como ya estableció el Tribunal de Justicia Europeo en su decisión de 4 de diciembre de 1986 ⁽¹⁵⁾. En el ámbito del Derecho contractual de seguros, la armonización está más o menos limitada a las cuestiones de Derecho internacional privado y Derecho procesal internacional. ⁽¹⁶⁾

4.1.2.3 El Derecho contractual sustantivo de seguros se ha armonizado únicamente en sectores concretos y, dentro de esos sectores, sólo en cuestiones específicas. Hay, por ejemplo, un considerable número de ámbitos legislativos armonizados en el sector de los seguros de responsabilidad civil de los vehículos automóviles. ⁽¹⁷⁾ Asimismo se conocen normas comunes en el ámbito del seguro de defensa jurídica. ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁵⁾ TJE de 4 de diciembre de 1986, Rec. 1986, p. 3755 (Comisión/Alemania).

⁽¹⁶⁾ Derecho procesal internacional: Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 12 de 2001, p. 1 (última modificación DO L 225 de 2002, p. 13), artículos 8 a 14; Derecho internacional privado: Convenio sobre el Derecho aplicable a las obligaciones contractuales de 19 de junio de 1980, DO L 166 de 1980, en particular los apartados 3 y 4 del artículo 1; Derecho de las Directivas: segunda Directiva 88/357/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo, distinto del seguro de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 73/239/CEE, DO L 172 de 1988, p. 1 (última modificación DO L 228 de 1992, p. 1), en particular las letras c) y d) del artículo 2, así como los artículos 3, 5, 7 y 8; Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), DO L 228 de 1992, p. 1 (última modificación DO L 35 de 2003, p. 1), en particular las letras a) y b) del artículo 1, así como los artículos 27, 28, 30 y 31; Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre el seguro de vida, DO L 345 de 2002, p. 1, en particular los artículos 32 y 33; por lo que respecta al Derecho internacional privado de las Directivas, véase Reichert-Facilides/d'Oliveira (eds.), *International Insurance Contract Law in the EC*, Deventer 1993; Reichert-Facilides (eds.), *Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR*, Tübingen 1994.

⁽¹⁷⁾ Directiva 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, sobre el seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad, DO L 103 de 1972, p. 1 (última modificación DO L 8 de 1984, p. 17); segunda Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles, DO L 8 de 1984, p. 17 (última modificación DO L 129 de 1990, p. 33); tercera Directiva 90/232/CEE del Consejo, de 14 de mayo de 1990, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles, DO L 129 de 1990, p. 33; Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE del Consejo (cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles), DO L 181 de 2000, p. 65; la Comisión propuso una quinta Directiva el 7 de junio de 2002, COM (2002) 244 final = DO C 227 E de 2002, p. 387.

⁽¹⁸⁾ Directiva 87/344/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1987, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro de defensa jurídica, DO L 185 de 1987, p. 77.

4.1.2.4 Sin embargo, la inmensa mayoría de las normas de Derecho contractual sustantivo de seguros, es decir, la parte general que establece normas aplicables a todas las ramas de los seguros, sigue estando sujeta a la legislación nacional. Esta observación plantea inevitablemente la pregunta de si es necesaria o no la armonización del Derecho contractual de seguros para el buen funcionamiento del mercado interior de seguros. La pregunta debería responderse de forma afirmativa si la falta de armonización en los Derechos nacionales aplicables a los contratos de seguros constituyera un obstáculo al mercado interior.

4.2 El Derecho aplicable a los contratos de seguros como obstáculo al funcionamiento del mercado interior de seguros

4.2.1 Situación real: un mercado interior de seguros incompleto

4.2.1.1 Existen datos empíricos que indican que las medidas adoptadas hasta la fecha ⁽¹⁹⁾ por la CE han mejorado considerablemente el funcionamiento del mercado interior de seguros ⁽²⁰⁾, aunque todavía no lo completan. Esto es válido, por ejemplo, para la libre prestación de servicios en el ámbito de los seguros de grandes riesgos, garantizada por el artículo 49 y siguientes del Tratado CE y contemplada en las Directivas relativas al Derecho de seguros, aunque, en realidad, ni el sector de los seguros ni los clientes ejercen dicha libertad de manera sustancial.

4.2.2 Antecedentes

4.2.2.1 La situación actual descrita anteriormente puede explicarse examinando sus antecedentes jurídicos. El hecho de que a menudo se denomine «productos legales» a los seguros constituye un factor clave. Esto se refiere a que el producto vendido por un asegurador equivale al propio contrato de seguro determinado por la autonomía de las partes y la legislación (obligatoria) aplicable al contrato.

4.2.2.2 En efecto, no hay motivo de preocupación por el buen funcionamiento del mercado interior, en la medida en que haya autonomía de las partes en el ámbito del Derecho aplicable a los contratos de seguros que permita a las mismas adaptar los productos de seguros a sus preferencias mutuas.

4.2.2.3 Sin embargo, los seguros se rigen en muchos casos por normas obligatorias ⁽²¹⁾, algunas de las cuales lo son, a su vez, a escala internacional.

⁽¹⁹⁾ Mencionadas en el punto 4.1.2.

⁽²⁰⁾ Véase Eurostat.

⁽²¹⁾ Estas normas pueden denominarse absolutamente obligatorias cuando las partes no pueden desviarse de ellas mediante acuerdos y pueden denominarse semiobligatorias cuando las partes (sólo) pueden acordar condiciones más favorables para el cliente que las normas jurídicas.

4.2.2.4 En efecto, el producto de un asegurador concreto está determinado en gran medida por la legislación aplicable al contrato de seguro, por lo que las diferencias en las legislaciones nacionales relativas a los seguros pueden constituir un obstáculo al mercado interior. El Plan de acción de la Comisión para un Derecho contractual europeo más coherente reconoce abiertamente este hecho. ⁽²²⁾ Esto se demostrará a continuación examinando la perspectiva del asegurador (punto 4.2.3), el asegurado (punto 4.2.4) y los corredores de seguros (punto 4.2.5).

4.2.3. La perspectiva del asegurador

4.2.3.1 Los aseguradores ofrecen medios de cobertura. El diseño de sus pólizas se basa en un cálculo del riesgo que tiene en cuenta el marco jurídico en el que se vende un seguro. Por tanto, un asegurador que pueda vender un producto en el mismo ordenamiento jurídico en toda la Comunidad puede reunir los riesgos cubiertos en la CE, sin las distorsiones producidas por los diferentes Derechos nacionales de seguros. En tal caso, dichas diferencias jurídicas no constituirían un obstáculo a las libertades del asegurador.

4.2.3.2 Por el contrario, si la legislación aplicable a un seguro cambia en función del lugar donde se vende la póliza, la diversidad de los marcos jurídicos de los Estados miembros influirá en el cálculo del riesgo y, por ende, afectará al funcionamiento de la ley de los grandes números en que se basan las operaciones de seguro.

4.2.3.3 A raíz de ello, los aseguradores que venden servicios transfronterizos tendrían que someter sus pólizas a un diseño y un cálculo diferentes en función de la legislación aplicable. Esto supondría un grave obstáculo al funcionamiento del mercado interior.

4.2.3.4 Un breve examen de las normas comunitarias en materia de Derecho internacional privado en el sector de los seguros indica que un asegurador se ve obligado, en realidad, a adaptar sus pólizas al marco jurídico del Estado miembro donde se venden. Con arreglo a las letras a) y h) del apartado 1 del artículo 7 de la segunda Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida ⁽²³⁾, la legislación aplicable al contrato de seguro es la del Estado miembro donde se sitúa el riesgo y, de conformidad con el apartado 1 del artículo 32 de la Directiva sobre el seguro de vida ⁽²⁴⁾, la legislación aplicable es la del Estado miembro del compromiso. El lugar donde se sitúa el riesgo o el lugar del compromiso está determinado, en la mayoría de los casos, por la residencia habitual del asegurado. ⁽²⁵⁾

⁽²²⁾ DO C 63 de 2003, p. 1, apartados 47 y 48: «Los mismos problemas se plantean en particular con los contratos de seguro».

⁽²³⁾ Véase supra nota nº 20.

⁽²⁴⁾ Véase supra nota nº 20.

⁽²⁵⁾ Véase la letra d) del artículo 2 de la segunda Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida, así como la letra g) del apartado 1 del artículo 1 de la primera Directiva sobre el seguro de vida.

4.2.3.5 El asegurador puede evitar este resultado eligiendo la legislación aplicable al contrato de seguro (lo más probable, la legislación de su propia sede) mediante un acuerdo con el asegurado. Sin embargo, esta opción está considerablemente limitada por las normas de Derecho internacional privado contempladas en las Directivas relativas a los seguros. En los seguros distintos del seguro de vida, las Directivas ofrecen la posibilidad de elegir con plena libertad la legislación únicamente para los contratos de seguro que cubren grandes riesgos. ⁽²⁶⁾ A los Estados miembros (esto es, los Estados miembros donde se sitúa el riesgo) se les concede la facultad de ampliar el ámbito de autonomía de las partes. ⁽²⁷⁾ En todos los demás casos, las Directivas conceden autonomía de las partes únicamente de forma limitada ⁽²⁸⁾ y, de ese modo, no evitan los problemas anteriormente descritos asociados a la venta de contratos transfronterizos por parte de los aseguradores. En el ámbito de los seguros de vida, el Estado miembro del compromiso puede conceder la autonomía de las partes; ⁽²⁹⁾ de lo contrario, las partes sólo gozan de una posibilidad muy limitada de elegir la legislación aplicable. ⁽³⁰⁾

4.2.3.6 Estas observaciones sobre la situación del Derecho contractual europeo de seguros internacionales muestran claramente que, en los seguros de grandes riesgos, el asegurador debe adaptar su producto, en la mayoría de los casos, al marco jurídico del país de residencia habitual del asegurado. ⁽³¹⁾ Esta situación podría verse agravada por el hecho de que el asegurado puede cambiar su lugar de residencia habitual una vez celebrado el contrato. ⁽³²⁾

4.2.3.7 La única excepción prevista en el Derecho contractual europeo de seguros internacionales es el seguro de grandes riesgos en el sector del seguro distinto del seguro de vida. Aquí, tanto el asegurador como el asegurado pueden

⁽²⁶⁾ Letra f) del apartado 1 del artículo 7 de la segunda Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida (modificado por el artículo 27 de la tercera Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida; por lo que se refiere a la definición de «grandes riesgos», véanse las letras d) e i) del artículo 5 de la primera Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida.

⁽²⁷⁾ Véanse las letras a) y d) del apartado 1 del artículo 7 de la segunda Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida.

⁽²⁸⁾ Véanse las letras b), c) y e) del apartado 1 del artículo 7.

⁽²⁹⁾ Véase la segunda frase del apartado 1 del artículo 32 de la Directiva sobre el seguro de vida.

⁽³⁰⁾ Véase el apartado 2 del artículo 32 de la Directiva sobre el seguro de vida.

⁽³¹⁾ Véase el Plan de acción de la Comisión de la CE, DO C 63 de 2003, p. 1 (apartado 48: «En la práctica, ha sido imposible elaborar una póliza única que pudiera comercializarse con las mismas condiciones en distintos mercados europeos»).

⁽³²⁾ Aunque este cambio no afectaría a la legislación aplicable en general, los tribunales de este Estado miembro pueden imponer normas obligatorias (a escala internacional) en el lugar de la nueva residencia habitual. En virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales, el asegurado tiene derecho a incoar un procedimiento contra el asegurador en el Estado miembro de su (nueva) residencia. Los tribunales de este Estado miembro pueden imponer normas obligatorias, de conformidad con el apartado 2 del artículo 7 de la segunda Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida y el apartado 4 del artículo 32 de la Directiva sobre el seguro de vida (normas obligatorias de la *lex fori*).

elegir la legislación aplicable. Sin embargo, incluso en el caso de los seguros de grandes riesgos, un tribunal del Estado miembro donde el asegurado tenga su residencia (con jurisdicción en virtud de la letra b) del apartado 1 del artículo 9 del Reglamento Bruselas I ⁽³³⁾) puede imponer sus normas obligatorias. ⁽³⁴⁾

4.2.3.8 Como consecuencia de lo anterior, los aseguradores se mostrarán muy indecisos a la hora de prestar servicios transfronterizos, al menos cuando se trate de seguros de grandes riesgos. Se puede argumentar que un cambio en el régimen jurídico internacional privado podría resolver la cuestión. Efectivamente, al parecer, los obstáculos citados desaparecerían si las partes tuvieran la posibilidad de elegir libremente la legislación y si, a falta de esta posibilidad, la legislación aplicable estuviera determinada por el lugar de establecimiento del asegurador. Sin embargo, la introducción de este cambio en el Derecho internacional privado comprometería considerablemente nociones básicas relativas a la protección de los asegurados y a los consumidores incluidas en dicho Derecho, a la vez que ofrecería la libre elección legislativa en el ámbito de los seguros incluso en situaciones de asegurador a consumidor en las que éste se halle amparado por el artículo 5 del Convenio de Roma en otros ámbitos. Al mismo tiempo, no permitiría resolver del todo el problema: los tribunales del Estado miembro donde el asegurado tenga su residencia seguirían aplicando sus propias normas obligatorias a escala internacional. Ante todo, los asegurados vacilarían mucho a la hora de adquirir un seguro en el extranjero, teniendo en cuenta que con ello pierden la protección de su Derecho nacional y se hallan sujetos a una legislación extranjera en materia de seguros desconocida. ⁽³⁵⁾

4.2.4 La perspectiva del asegurado

4.2.4.1 En virtud del actual régimen jurídico internacional privado, los asegurados gozan de plena libertad para pedir una cobertura de seguros extranjeros. Teniendo en cuenta que (en la mayoría de los casos) estarán protegidos por la legislación del Estado miembro de su residencia, podrán realizar adquisiciones transfronterizas de seguros. Sin embargo, los asegurados no podrán adquirir productos extranjeros aunque lo deseen: la aplicabilidad de la legislación de su país de origen convierte siempre las pólizas adquiridas en contratos más o menos determinados por la legislación de su propio país de origen. Y si, a pesar de todo, desean adquirir productos de seguros extranjeros, se encontrarán con que los aseguradores extranjeros se muestran muy indecisos a la hora de concederles esa cobertura.

4.2.4.2 Como se ha demostrado, esta indecisión podría evitarse probablemente mediante un cambio de las disposiciones del Derecho internacional aplicables a los contratos de seguros. ⁽³⁶⁾ Sin embargo, este cambio del Derecho interna-

cional privado sustituiría la indecisión del asegurador a la hora de conceder la cobertura por una indecisión, como mínimo similar, del asegurado a la hora de buscar la cobertura de seguros extranjeros. De esa forma, no se puede esperar la creación de un mercado interior de seguros.

4.2.4.3 Cabe añadir otro aspecto. Dentro del mercado interior, un asegurado goza de libertad de movimiento (véase, en particular, el artículo 18 del Tratado CE). Sin embargo, un cambio de su residencia habitual puede repercutir negativamente en la situación del seguro del asegurado. En primer lugar, cabe la posibilidad de que los tribunales del Estado miembro al que se traslada el asegurado impongan nuevas normas obligatorias a escala internacional que afecten a la póliza de seguro adquirida en el anterior lugar de residencia. En segundo lugar, es posible que la legislación relativa a los seguros obligatorios exija una cobertura diferente a la adquirida por el asegurado en su anterior lugar de residencia. En tercer lugar, cabe la posibilidad de que un asegurado desee tener riesgos situados en diferentes Estados miembros cubiertos por una única póliza de seguro.

4.2.4.4 La situación jurídica actual no permite del todo esas «europólizas»; en cambio, se crean los denominados «umbrella contracts», que son, en realidad, tantos contratos como Estados miembros interesados existan. Por tanto, lo que falta es la posibilidad de una póliza portátil para lo que se ha descrito como el asegurado «euromóvil» ⁽³⁷⁾, que vive y trabaja en diferentes lugares de la CE a lo largo de su vida.

4.2.5 La perspectiva de los corredores de seguros

4.2.5.1 Los corredores desempeñan un papel importante en la distribución de los contratos de seguro. Constituyen un elemento clave en el establecimiento de un mercado interior de seguros. Esto es especialmente cierto en el caso de los agentes de seguros. Al ejercer la libre prestación de servicios, garantizada por los artículos 49 a 55 del Tratado CE y exigida por la Directiva sobre los corredores de seguros ⁽³⁸⁾, los corredores contribuyen considerablemente a la creación y al funcionamiento del mercado interior de seguros. En el ámbito de los seguros de grandes riesgos, en especial, es más probable que un corredor intente situar un riesgo en un mercado de seguros extranjero a que lo haga el propio cliente.

4.2.5.2 Sin embargo, no es probable que cualquier dato sobre un mercado de seguros extranjero y sus productos tenga un significado importante para el agente que carezca de conocimientos sobre la legislación local. Como los productos encontrados en un mercado de seguros extranjero se conciben teniendo en cuenta la legislación local, es posible que el agente no asuma que los contenidos y el precio de la póliza seguirán

⁽³³⁾ Véase supra nota nº 20.

⁽³⁴⁾ El asegurador puede evitar esta situación mediante la inclusión de una cláusula atributiva de competencia, admisible en virtud del apartado 5 del artículo 13 en combinación con el artículo 14 (es decir, nº 5) del Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales, y mediante la concesión de competencias exclusivas a los tribunales del Estado miembro donde el asegurador tiene su sede. En general, la perspectiva del asegurador resulta mucho más prometedora cuando se trata de seguros de grandes riesgos.

⁽³⁵⁾ Véase infra el punto 4.2.4.

⁽³⁶⁾ Véase supra 4.2.3.

⁽³⁷⁾ Basedow, «Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag Zwischen europäischer Integration und verbraucherschutzpolitik», en Reichert Facilities/Schnyder (Eds), *Versicherungsrecht in Europa - Kernperspektiven am Ende des 20. Jahrhunderts*, ZRS 2000 (Beiheft 34) 13-30 (at p 20).

⁽³⁸⁾ Directiva 2002/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, relativa a la mediación en los seguros, DO L 9 de 2003, p. 3.

siendo los mismos en el marco jurídico de su cliente (extranjero). Por tanto, los agentes no pueden sacar partido fácilmente de los mercados de seguros extranjeros para situar grandes riesgos, sino que deben negociar los contratos individualmente. Es probable que esto genere unos costes de transacción prohibitivos y, de ese modo, impida el funcionamiento del mercado interior de seguros.

4.2.6 Preocupaciones similares en los casos de pólizas de seguros comercializadas en sucursales

4.2.6.1 Se suele afirmar con frecuencia que los seguros, por su propia naturaleza, requieren una cierta cercanía geográfica entre el asegurador y el asegurado. En el futuro, y en este sentido, probablemente los contratos de seguros transfronterizos no sean tan frecuentes como los contratos de otros sectores (por ejemplo, entre otros, los de venta de libros por Internet). Por cuestiones que tienen que ver con la relación con sus clientes, los aseguradores podrían preferir operar en otros Estados miembros mediante sucursales o compañías filiales.

4.2.6.2 Los partidarios del citado punto de vista no están, por principio, contra la armonización del Derecho contractual de seguros, sino que más bien pretenden demostrar que la repercusión se limitaría a una determinada parte de los contratos de seguros, transfronterizos o en favor de clientes viajeros que cambian de residencia entre diferentes Estados miembros.

4.2.6.3 No obstante, la repercusión real será más importante. Si los contratos de seguros se venden en otros Estados miembros a través de sucursales («establecimientos») o a través de compañías filiales, aparecerán los mismos problemas que afectan a clientes, corredores y aseguradores. Los aseguradores tendrán que adaptar sus productos a las condiciones locales, entre otros al entorno jurídico local, y, por consiguiente, tendrán que rediseñar sus productos. Así pues, una póliza diseñada para su comercialización en un Estado miembro no podrá venderse en otros Estados miembros a través de una sucursal sin antes sufrir modificaciones sustanciales, debido a un entorno (jurídico) diferente. Los corredores y los clientes se hallarán ante el problema de que, sencillamente, no encontrarán productos extranjeros de seguros en sus mercados.

4.2.6.4 La armonización del Derecho contractual de seguros reduciría sustancialmente los costes del diseño de productos para el mercado interior. Los aseguradores establecidos en otro Estado miembro podrían limitarse a facilitar al cliente el asesoramiento necesario a través de sus agentes locales y a la gestión de reclamaciones a través de sus oficinas regionales, etc. Incluso cuando los aseguradores operen a través de compañías filiales, los grupos de seguros podrían compartir el trabajo y los costes del diseño de productos.

4.2.6.5 Por consiguiente, los clientes sacarían un provecho efectivo del mercado interior. En un mercado interior basado en un Derecho contractual de seguros armonizado, las innovaciones del sector de los seguros podrían traspasar con más facilidad las fronteras, y los clientes europeos podrían compartir el acceso a los productos de seguros diseñados en el extranjero.

4.3 La armonización del Derecho aplicable a los contratos de seguros y la ampliación de la UE

4.3.1 El 1 de mayo de 2004, diez nuevos Estados miembros ingresaron en la CE, ocho de los cuales son países en transición. Sus legislaciones sobre seguros deben adaptarse al acervo comunitario como condición previa de ingreso en la CE. ⁽³⁹⁾ En este sentido, el funcionamiento de los mercados de seguros en estos países requiere una legislación moderna en materia de Derecho aplicable a los contratos de seguros. Algunos de los nuevos Estados miembros han incorporado ya dicha legislación moderna, otros deberán hacerlo en el futuro.

4.3.2 Por tanto, la armonización del Derecho aplicable a los contratos de seguros parecería favorecer los intereses de un mercado interior de seguros ampliado al ayudar a los nuevos Estados miembros a modernizar sus legislaciones y evitar nuevas disparidades entre los ordenamientos nacionales. Sería útil que la Comisión de la CE pudiera notificar a los respectivos países, tan pronto como sea posible, cuándo prevé armonizar el Derecho aplicable a los contratos de seguros.

5. La propuesta de Directiva de la Comisión de 1979

5.1. Como se ha mencionado anteriormente, en 1979 la Comisión tuvo ocasión de presentar una primera propuesta de Directiva relativa a la coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que regulan el contrato de seguro ⁽⁴⁰⁾. Esta propuesta se elaboró a partir del programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios, que preveía, en materia de seguros directos, la coordinación de los textos legales y administrativos que regulan el contrato de seguro, «en la medida en que la disparidad de estos textos cause un perjuicio a los asegurados y a terceros» ⁽⁴¹⁾.

5.2. Dicha propuesta consideraba insuficiente la coordinación prevista por las Directivas relativas a los seguros que existían entonces, así como el hecho de que, en virtud del Tratado, se prohibiera cualquier trato discriminatorio en materia de prestación de servicios fundado en el hecho de que una empresa no esté establecida en el Estado miembro en que se ejecuta la prestación.

⁽³⁹⁾ Véase Heiss: «Expanding the Insurance Acquis to Accession Candidates: From the Europe Agreements to Full Membership», en Heiss (ed.): *An Internal Insurance Market in an Enlarged European Union*, Karlsruhe 2002, p. 11-22.

⁽⁴⁰⁾ COM(79) 355 final, de 10 de julio de 1979, en DO C 190 de 28 de julio de 1979, p. 2.

⁽⁴¹⁾ DO de 15.1.1962, letra a) del apartado C) del Título V.

5.2.1. En ese sentido, entendió que sería conveniente armonizar la normativa por lo que respecta a «*ciertas cuestiones generales relativas especialmente a la existencia de cobertura en función del pago de la prima, a la duración del contrato y a la posición de los asegurados que no son tomadores de un seguro*», así como a las «*consecuencias del comportamiento del tomador de un seguro en el momento de la conclusión del contrato y durante el mismo en relación con la declaración del riesgo y del siniestro y su actitud ante las medidas que se deben adoptar en caso de siniestro*».

5.2.2. La citada propuesta consideraba asimismo que «*no se puede autorizar a los Estados miembros, para las cuestiones reguladas en la presente Directiva, a prever soluciones diferentes, salvo si se contempla expresamente en el texto de la Directiva*», sin lo cual se cuestionarían los objetivos perseguidos por la propuesta, dando así un paso importante hacia una armonización total en este ámbito ⁽⁴²⁾.

5.3 Al pronunciarse el CESE sobre este proyecto, ⁽⁴³⁾ en síntesis y por unanimidad,

- a) estimó que la Comisión se había limitado a la coordinación de algunos puntos considerados esenciales, pero que otros deberían igualmente ser objeto de armonización en una fase posterior;
- b) lamentó que no se hubiese establecido ninguna distinción entre los grandes riesgos, por una parte, y los riesgos comerciales o industriales, por otra;
- c) sugirió que, además, se excluyese de su ámbito de aplicación el seguro de enfermedad;

⁽⁴²⁾ De su articulado se desprendía, en particular, que serían objeto de armonización:

- a) la estructura formal de la póliza de seguro;
- b) el derecho a una declaración de garantía en el momento de la celebración del contrato y sus requisitos formales mínimos;
- c) la lengua de celebración del contrato;
- d) el régimen de las declaraciones del asegurado en el momento de la conclusión del contrato que puedan influir en la evaluación y aceptación del riesgo, y las consecuencias de su falta o error intencionados;
- e) el régimen de las declaraciones del asegurado durante el contrato en relación con hechos o circunstancias que puedan traducirse en un agravamiento del riesgo y las consecuencias del incumplimiento de la respectiva obligación;
- f) el régimen de la carga de la prueba por el incumplimiento de las obligaciones mencionadas anteriormente;
- g) el régimen de la prima en caso de disminución del riesgo;
- h) las consecuencias de la falta de pago de la totalidad o de parte de la prima durante la vigencia del seguro;
- i) las obligaciones del tomador del seguro en caso de siniestro;
- j) el régimen de la rescisión del contrato de seguro;
- k) la posibilidad de que las partes establezcan excepciones a las disposiciones previstas en la Directiva, en la medida en que ello resulte más favorable para el tomador, el asegurado o el tercero perjudicado.

El régimen de la propuesta de Directiva se aplicaría a todos los seguros directos distintos del seguro de vida, con excepción de los ramos relativos a:

- a) vehículos ferroviarios,
- b) vehículos aéreos,
- c) vehículos marítimos, lacustres y fluviales,
- d) transporte de mercancías,
- e) responsabilidad civil relativa a vehículos aéreos, marítimos, lacustres y fluviales,
- f) crédito y caución, dadas las características particulares de estos ramos de seguro.

⁽⁴³⁾ En su dictamen CES 226/80, de 27 de febrero de 1980, cuyo autor es el Sr. De Bruyn (DO C 146 de 17.7.1980).

d) lamentó que no se hubiese regulado la situación de los contratos suscritos por aseguradores establecidos en uno de los países miembros y relativos a riesgos situados en terceros países, así como los contratos suscritos por tomadores de seguro establecidos fuera de la Comunidad;

e) pidió que, para una protección adecuada de los tomadores de seguro que fuesen personas físicas o PYME, se estableciesen en particular normas en materia de:

1- período de reflexión y derecho de retractación

2- cláusulas abusivas

3- mención expresa de las exclusiones y los plazos

4- información precontractual adecuada

f) instó a que el derecho de recurso de los terceros perjudicados fuese objeto de una directiva *ad hoc* o pasase a una próxima fase de coordinación.

5.4 A continuación, el CESE analizó cada uno de los artículos de la propuesta, sobre los que hizo una serie de observaciones críticas que merecen, aún hoy, ser debidamente ponderadas en la elaboración de cualquier nueva iniciativa en la materia.

5.5 Sobre esta misma propuesta, también el Parlamento Europeo tuvo ocasión de pronunciarse ⁽⁴⁴⁾ en su momento y consideró, en particular, que «*la armonización será el garante de la protección al mismo nivel que los tomadores de seguros, sea cual sea la legislación aplicable que elijan*».

5.5.1 En particular, el Parlamento Europeo realizó diversas propuestas de modificación, especialmente por lo que respecta al ámbito de aplicación de la Directiva (supresión de exclusiones), a los elementos esenciales del contrato de seguro, a las obligaciones de declaración por parte del tomador del seguro y a sus consecuencias para la subsistencia del contrato, tanto por lo que se refiere a las circunstancias iniciales como a su modificación durante la vigencia del contrato, a los elementos de prueba que debe proporcionar el tomador en caso de siniestro y a las condiciones para la resolución del contrato.

5.5.2 En sus observaciones, queda bien patente la intención del Parlamento Europeo de garantizar, como declara expresamente, «*un justo equilibrio entre los intereses del asegurador y los del asegurado*».

⁽⁴⁴⁾ En DO C 265 de 13.10.1980.

5.6 A raíz de estas observaciones, la Comisión tuvo ocasión de elaborar un nuevo texto modificado de su propuesta ⁽⁴⁵⁾, en el que, de forma específica, da cabida a varias de las sugerencias y propuestas efectuadas tanto por el CESE como por el Parlamento Europeo y en el que, por primera vez, se llama la atención sobre el hecho de que «la coordinación de las disposiciones legislativas relativas a los contratos de seguro facilitaría la prestación de servicios en un Estado miembro por los aseguradores de otro Estado miembro», como primera manifestación de la preocupación por la realización de un mercado único en el ámbito de los servicios financieros ⁽⁴⁶⁾.

5.6.1 Esta propuesta de la Comisión fijaba como fecha para la entrada en vigor de la Directiva el 1 de julio de 1983. Sin embargo, a falta de voluntad política de los Estados miembros, la propuesta no se llegó a adoptar.

5.7 Actualidad de la mencionada propuesta de 1979/1980 de la Comisión

5.7.1 De las respuestas recibidas al cuestionario oportunamente enviado y de la audiencia pública celebrada el 16 de abril de 2004, resultó un consenso generalizado en el sentido de que esta propuesta, a pesar de tener más de veinte años, debe considerarse seriamente como una contribución todavía válida para una nueva iniciativa en la materia.

5.7.2 Sin embargo, se subrayó igualmente que las actuales necesidades de armonización del contrato de seguro van mucho más allá de la propuesta de 1980 y que las normas que se propongan deben basarse en un debate a la luz de un estudio exhaustivo de Derecho comparado.

6. Formas de armonización

6.1 Alcanzar las mejores soluciones mediante el método legislativo comparado

6.1.1 Cualquier intento de armonizar el Derecho contractual europeo de seguros debería ir precedido de trabajos preparatorios de Derecho comparado. Esta labor ya se está llevando a cabo en el ámbito académico. De hecho, ya se ha concluido un trabajo comparativo en el ámbito del Derecho contractual general, con la presentación de los Principios del Derecho contractual europeo. En el ámbito del Derecho contractual de seguros, se han publicado y se seguirán publicando numerosos resultados del trabajo de investigación legislativa comparativa. ⁽⁴⁷⁾ En 1999, el profesor Reichert Facilides, posteriormente fallecido, creó el Project Group: «Restatement of European Insurance Contract Law», cuyos miembros, expertos en el ámbito del Derecho de seguros, representan varios ordenamientos jurídicos (dentro y fuera de la CE).

⁽⁴⁵⁾ COM(80) 854 final de 15.12.1980, en DO C 355 de 31.12.1980.

⁽⁴⁶⁾ Concretamente, cabe destacar en la nueva propuesta de la Comisión:

- a) la exclusión del seguro de enfermedad, tal como ha sugerido el CESE;
- b) un mayor detalle en los procedimientos de rescisión del contrato, con especial énfasis en la posibilidad de mantenimiento de los contratos modificados para su revocación pura y simple;
- c) una mejor formulación del régimen de la carga de la prueba.

⁽⁴⁷⁾ Véase Basedow/Fock (ed.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht*, Tübingen, volúmenes I y II (2002), volumen III (2003); Reichert-Facilides (ed.), *Insurance Contracts*, en: *International Encyclopedia of Comparative Law* (en preparación).

6.1.2 A continuación, se ofrecen algunas posibles orientaciones dirigidas a encontrar una «mejor solución» para el Derecho contractual de seguros. En primer lugar, debe estudiarse debidamente la misión fundamental de todo Derecho contractual de seguros, que consiste en proporcionar un marco jurídico para el riesgo efectivo asumido por parte del asegurador y, de ese modo, garantizar el buen funcionamiento de las propias operaciones de seguro. En segundo lugar, resulta fundamental que los intereses en conflicto de las partes estén cuidadosamente equilibrados. Por lo que se refiere a este aspecto, cabe reconocer la tendencia moderna a conceder un grado relativamente elevado de protección al asegurado.

6.1.3 Sobre la base de estas observaciones, los esfuerzos realizados para mejorar el mercado interior de los seguros deberían centrarse en normas obligatorias. Estas normas representan un marco esencial para la contratación autónoma de las partes y, al mismo tiempo, constituyen un obstáculo al mercado interior de seguros en la medida en que no estén armonizadas. Como consecuencia, las necesidades en materia de regulación del sector de los seguros son compatibles con los requisitos de armonización de un mercado interior de seguros.

6.2 Las medidas de armonización deben conceder un elevado grado de protección al asegurado

6.2.1 La legislación relativa a los contratos de seguro, al menos sus disposiciones semiobligatorias, tiene por objeto proteger a la parte más débil y puede denominarse derecho de los consumidores desde un punto de vista funcional. Sin embargo, tradicionalmente, la protección de los asegurados va más lejos que el Derecho general de los consumidores: junto a los clientes privados, se protege a los pequeños empresarios cuando contratan un seguro.

6.2.2 Al armonizar la legislación europea de los consumidores, la CE está obligada a ofrecer a éstos un elevado grado de protección (véase el apartado 3 del artículo 95 del Tratado CE). Este concepto se aplica asimismo a los actos legislativos basados en otros artículos del Tratado CE que otorgan a la CE autoridad legislativa (en el ámbito del Derecho de seguros, normalmente el apartado 2 del artículo 47 en combinación con el artículo 55 del Tratado CE). Por tanto, una medida de armonización del Derecho contractual de seguros proporcionaría un elevado grado de protección de los asegurados.

6.3 ¿Normas mínimas o armonización total?

6.3.1 El análisis de los problemas actuales relativos al mercado interior de seguros indica claramente que es necesaria la plena armonización del Derecho contractual de seguros. La armonización de normas mínimas permitiría a los Estados miembros aplicar unos niveles más elevados de protección conformes con la legislación europea y, de ese modo, crear nuevos obstáculos al mercado interior de seguros.

6.3.2 Las normas mínimas no constituirían un perjuicio para el funcionamiento del mercado interior si el régimen jurídico internacional privado actual fuera remplazado por normas dirigidas a la aplicación de la legislación del Estado en que el asegurador está establecido. Con ello, cada asegurador produciría su producto en virtud de su propia legislación nacional (permitiendo al menos unos niveles mínimos de protección europeos) y podría vender el producto sobre la base de la aplicación de la legislación del «país de origen» en todos los demás Estados miembros. El asegurado podría confiar en obtener unos niveles mínimos de protección a pesar de estar sujeto a una legislación extranjera.

6.3.3 Sin embargo, no es probable ni deseable un cambio de esta índole en el régimen jurídico internacional privado. En primer lugar, este cambio privaría a los consumidores de servicios de seguros de la protección del consumidor que garantiza el artículo 5 del Convenio de Roma por el que se protege al consumidor «pasivo» incluso en ámbitos en los que el Derecho sustantivo en materia de protección de los consumidores está armonizado). En segundo lugar, los tribunales impondrían normas obligatorias de la legislación del lugar de residencia del asegurado; por tanto, seguirían existiendo obstáculos al funcionamiento del mercado interior. En tercer lugar, cabe mencionar que, de acuerdo con el Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales, un asegurador puede presentar una demanda contra un asegurado en los tribunales del lugar de residencia de este último (véase el apartado 1 del artículo 12) con muy pocas excepciones, y que es muy probable que un asegurado elija el mismo foro, de acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 9, para sus propias acciones judiciales.

6.3.4 Por consiguiente, un cambio en el régimen jurídico internacional privado crearía una situación en la que los tribunales con jurisdicción tendrían que aplicar, en la mayoría de los casos, una legislación extranjera. Esto aumentaría la carga y el coste de los litigios de asuntos relativos a los seguros aunque se armonizara el Derecho de seguros, por lo que este enfoque no es recomendable. En principio, el régimen jurídico internacional privado no debería modificarse; por su parte, el Derecho contractual de seguros debería armonizarse totalmente. Sin embargo, ello no obsta para que se pueda mejorar el actual régimen jurídico internacional privado; así, hasta tanto el Derecho de seguros no esté armonizado, un ciudadano «euro-móvil» podría escoger entre el Derecho de su lugar de residencia y el de su país de nacionalidad.

6.4. ¿Requiere el mercado interior de seguros la armonización del Derecho contractual general?

6.4.1 Sistemáticamente, el Derecho contractual de seguros se inscribe en el Derecho contractual general. Esta observación plantea la cuestión de si la armonización del Derecho contractual de seguros sólo puede lograr sus objetivos si se armoniza todo el Derecho contractual (o al menos su parte general) o si se pueden lograr de forma independiente. Esto último parece ser el caso.

6.4.2 Como se menciona anteriormente, las normas obligatorias son las que constituyen un obstáculo al mercado interior de seguros y, por tanto, deberían ser objeto de armonización. Sin embargo, por su propia naturaleza, el Derecho contractual general no es obligatorio, si bien existen algunas normas obligatorias. No parece que esas normas sean tan radicalmente diferentes dentro de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para que la no armonización altere el funcionamiento del mercado interior de seguros, ni que ejerzan una influencia predominante en el producto de seguros como tal.

6.4.3 Puede haber excepciones. Sin embargo, estas excepciones pueden abordarse dentro de la armonización del sector de los seguros. De hecho, la Directiva sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores⁽⁴⁸⁾, que se aplica asimismo a las políticas de seguros de los consumidores⁽⁴⁹⁾, ya aborda un ejemplo de esas normas. Una legislación de los contratos de seguro a escala europea sólo requeriría la ampliación de su ámbito de aplicación a todos los grandes riesgos para satisfacer el mercado interior de seguros.

6.4.4 Estos argumentos no pretenden ofrecer razones en contra de la armonización del Derecho contractual general, sino que dejan la cuestión únicamente a discreción de las instituciones comunitarias. De hecho, la armonización del Derecho contractual general facilitaría la tarea de armonizar el Derecho contractual de seguros. Los argumentos presentados sólo intentan demostrar que la armonización del Derecho contractual de seguros puede lograr sus objetivos por sí misma.

6.5. Creación de un instrumento facultativo o armonización de las legislaciones nacionales de contratos de seguro

6.5.1 La diferencia entre la armonización de las legislaciones nacionales y un instrumento facultativo

6.5.1.1 El Plan de acción para un Derecho contractual europeo más coherente ha destacado la posibilidad de introducir un instrumento facultativo en lugar de una armonización o unificación de las normas nacionales en materia de contratos. La principal diferencia entre los dos enfoques estriba en que un instrumento facultativo dejaría intactas las normas nacionales en materia de contratos cuando las partes de un contrato no opten por el instrumento o renuncien a él, en función de si el citado instrumento incluye permita a las partes escoger. De este modo, se crean ordenamientos jurídicos paralelos (el europeo y los nacionales) y se permite a las partes escoger entre estos regímenes.

⁽⁴⁸⁾ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, DO L 95 de 21.4.1993, p. 29.

⁽⁴⁹⁾ Sin embargo, siempre se puede argumentar la necesidad de una lista particular de cláusulas abusivas propias de los seguros, a raíz del dictamen de iniciativa del CES sobre «Los consumidores en el mercado de los seguros» (CES 116/98 de 29.1.1998) y el estudio coordinado por el Centre de Droit de la Consommation de la Universidad de Montpellier, en nombre de la Comisión (Contrato AO-2600/93/009263), sobre cláusulas abusivas en determinados ramos de los seguros y de forma similar a lo propuesto hace muy poco por la Comisión para los créditos a los consumidores (COM(2002) 443 final).

6.5.1.2 Por el contrario, la armonización o unificación de las normas nacionales en materia de contratos sustituiría los conceptos tradicionales del Derecho contractual nacional por una solución europea. Las partes no tendrían la posibilidad de optar por su modelo nacional o por el europeo.

6.5.2 Ventajas e inconvenientes de los dos enfoques

6.5.2.1 Desde la perspectiva del mercado interior de seguros, ambas soluciones comparten una ventaja evidente: efectivamente, retiran los obstáculos a las políticas de comercialización en toda Europa y hacen posible que un asegurado se mueva libremente dentro de la Comunidad sin que las diferencias jurídicas relativas a los contratos de seguro afecten negativamente a su póliza. Por este motivo, cualquiera de estos enfoques es preferible a la situación actual y la elección entre ellos acaba siendo una cuestión de política y no de principio.

6.5.2.2 La armonización del Derecho contractual de seguros podría resultar más engorrosa que la adopción de un instrumento facultativo. Teniendo en cuenta que dicha armonización conducirá a la sustitución de las «tradiciones» nacionales por una solución europea, las élites jurídicas nacionales (los profesionales y también los académicos) podrían dudar ante esta exigencia.

6.5.2.3 Un factor ambivalente es la correlación entre la intensidad de la interferencia con el Derecho interno y la rapidez de lograr resultados para el mercado interior. Dado que un instrumento facultativo no derogaría la legislación nacional, puede considerarse como un enfoque flexible y, por tanto, parecer más fácilmente aceptable para los mercados. Por otra parte, existe el temor de que un instrumento facultativo pudiera situar a los agentes del mercado único (por ejemplo, compañías y agentes de seguros) en una posición de espera: indecisos a la hora de tomar la iniciativa, cada agente esperaría a que el otro se adelantara, e intentaría sacar provecho de las (malas) experiencias de los competidores. ¿O acaso se consideraría el instrumento facultativo como una oportunidad que todo el mundo quiere aprovechar en primer lugar, por ejemplo, a través de la venta de seguros en Internet? Sin duda alguna, la armonización ofrecería resultados inmediatos, ya que ningún agente podría evitar su aplicación. Por otra parte, la intervención podría considerarse muy fuerte, incluso demasiado fuerte.

6.5.2.4 Una preocupación técnica que suscita el instrumento facultativo está relacionada con el hecho de que éste no puede sustituir totalmente a la armonización. Esto puede demostrarse fácilmente examinando los seguros de responsabilidad civil de los vehículos automóviles. La armonización de la legislación de los seguros de responsabilidad civil de los vehículos automóviles reviste una gran importancia para la movilidad fundamental de los ciudadanos de la CE, ya que proporciona una

protección fundamental a las víctimas de accidentes. Es evidente que la protección de la víctima no debe depender de la elección por las partes de un contrato de seguro en favor de un instrumento europeo. Por consiguiente, un instrumento facultativo no podría sustituir la armonización de la normativa nacional en materia de seguros de responsabilidad civil de los vehículos automóviles.

6.5.2.5 Por último, se plantea la cuestión de si un instrumento facultativo logrará resultados eficaces en un ámbito como el Derecho de seguros, que se caracteriza por un desequilibrio entre las partes. ¿Realizarían las partes una elección eficaz o serían los aseguradores quienes realizarían la elección de forma unilateral a través de la inserción de cláusulas de inclusión y exclusión en las condiciones generales de sus seguros?

6.5.2.6 Que el objetivo de un Derecho contractual europeo de seguros se alcance por medio de la armonización de las legislaciones nacionales o bien mediante el establecimiento de un instrumento facultativo no es una preocupación mayor. No obstante, este asunto debe estudiarse detenidamente.

6.6 Elaboración de condiciones generales de los seguros para la UE

6.6.1 Por último, podría formularse la pregunta de si la armonización de las legislaciones puede sustituirse por la definición de unas condiciones generales de los seguros para toda la UE. Efectivamente, si este esfuerzo se realizara de forma conjunta y con el apoyo de las instituciones comunitarias, se reducirían (pero no se abandonarían) las preocupaciones relativas a los aseguradores que deben tomar en consideración cada una de las legislaciones de los Estados miembros.

6.6.2 Sin embargo, el enfoque no es admisible. En primer lugar, unas condiciones generales para toda la UE pueden tomar en consideración las diferentes legislaciones nacionales, y a la vez seguir exigiendo un cálculo por separado de los riesgos, lo que va en perjuicio de los ciudadanos que se desplazan dentro de la UE.

6.6.3 Por otra parte, el enfoque conduciría al establecimiento de unas condiciones modelo que repercutirían negativamente en la competencia de los mercados de seguros. Cabe recordar que una de las principales medidas adoptadas en el marco de la creación de un mercado único de seguros fue la supresión de cualquier derecho de los Estados miembros a controlar sistemáticamente las condiciones generales de los seguros antes de que se introduzcan en el mercado.⁽⁵⁰⁾ Este control conduce a una falta de diversidad de los productos de seguros, una posibilidad de elección reducida para los clientes y, por tanto, una competencia reducida. La definición de condiciones generales de los seguros para toda la UE comporta un riesgo similar desde el punto de vista estructural.

⁽⁵⁰⁾ Véase el artículo 29 de la tercera Directiva sobre el seguro distinto del seguro de vida, así como el artículo 34 de la Directiva sobre el seguro de vida.

7. Ámbitos de armonización

7.1 Anteriormente se ha indicado que lo que debe armonizarse es la normativa preceptiva del Derecho contractual de seguros. Otra cuestión es si deben armonizarse todos los ámbitos del Derecho contractual de seguros o únicamente ámbitos concretos.

7.2 Por lo general, el Derecho de seguros se divide en una parte general, que contiene las normas aplicables a todos los contratos de seguro, y en otra parte relativa a ramos específicos de seguros. Se plantea la cuestión de si el mercado interior de seguros requeriría la armonización de las normas generales, las normas específicas para ramos concretos o ambas.

7.3 En teoría, se requieren ambas cosas: tanto las normas generales como las normas propias de cada ramo del Derecho de seguros afectan al producto y, por tanto, obstaculizan el funcionamiento del mercado interior de seguros. Por ejemplo, las normas sobre las garantías promisorias, que pueden encontrarse normalmente en la parte general, influyen en el coeficiente del riesgo y la prima tanto como las normas específicas sobre, por ejemplo, los seguros de vida que regulan estos seguros en concreto. Por consiguiente, la armonización no debería distinguir, en principio, entre los dos tipos de normas.

7.4 Sin embargo, la armonización podría llevarse a cabo en varias fases. En ese caso, debe elaborarse una lista de prioridades. Aquí parecería apropiado armonizar primero la parte general. Muchos ramos de seguros no están sujetos a normas específicas y preceptivas⁽⁵¹⁾, sino únicamente a normas generales en virtud de los actuales regímenes nacionales del Derecho contractual de seguros. Por tanto, urge en mayor medida armonizar las normas generales del Derecho contractual de seguros, habida cuenta de su carácter preceptivo. Esta armonización permitiría de inmediato la creación de un mercado interior de seguros en todos los ramos no contemplados por las normas jurídicas específicas y preceptivas. Sin embargo, una vez realizada esta tarea, deberían contemplarse asimismo los ramos regulados, como los seguros de vida y de enfermedad.

7.5 El tipo de normas que podrían armonizarse en esta primera fase podrían referirse a los siguientes aspectos:

- a) deberes precontractuales, principalmente información
- b) formalización del contrato
- c) póliza de seguros, naturaleza, efectos y requisitos formales
- d) duración del contrato, renovación y terminación
- e) corredores de seguros
- f) agravación del riesgo
- g) prima
- h) objeto del seguro
- i) seguro por cuenta de terceros

⁽⁵¹⁾ Muchas disposiciones sobre ramos específicos que pueden encontrarse en las leyes nacionales sobre el Derecho contractual de seguros no son obligatorias y, por tanto, no constituyen, por sí mismas, un obstáculo al mercado interior.

8. Conclusiones y recomendaciones

8.1 El seguro constituye en la actualidad un servicio esencial en las relaciones comerciales entre profesionales y entre éstos y los consumidores.

8.2 Algunos de los principios fundamentales que regulan la celebración y la validez del contrato de seguro en general difieren de una a otra normativa jurídica de los Estados miembros de la UE.

8.3 Esta circunstancia constituye uno de los obstáculos a la comercialización transfronteriza de este instrumento financiero y, por consiguiente, limita la realización del mercado interior en este ámbito.

8.4 Una determinada armonización de la normativa preceptiva de la denominada «parte general» del Derecho de seguros puede contribuir decisivamente a la eliminación de una larga serie de obstáculos y dificultades a que se enfrentan las empresas aseguradoras, los corredores de seguros y los asegurados y tomadores de seguros, sean profesionales o consumidores, en la realización de operaciones transfronterizas de seguros.

8.5 Este punto de vista lo comparten, sin excepción, todos los interesados que han sido consultados y oídos en esta materia.

8.6 En cuanto al modo de realizar esta armonización, parece evidente que debe optarse por una aproximación gradual, con vistas a la adopción, en una primera fase, de un modelo de contrato de seguro facultativo, más vinculante en todos sus términos y elementos.

8.7 En su preparación deberán tenerse en cuenta las propuestas de Directiva de la Comisión de 1979/1980, a la luz de las consideraciones y los análisis que sobre ellas han aportado varios interesados, representantes de la sociedad civil y de las entidades reguladoras de los Estados miembros, y debería tomarse también en consideración la evolución que entretanto ha experimentado el sector.

8.8 El instrumento comunitario que debe utilizarse es el Reglamento, y su base jurídica el artículo 95 del Tratado.

8.9 Basándose en las consideraciones expresadas en el presente Dictamen, el CESE insta a la Comisión a que vuelva a abrir el presente expediente e inicie los estudios de Derecho comparado y de las prácticas nacionales en el ámbito del contrato de seguro, a fin de confirmar la necesidad, la oportunidad y la posibilidad de proseguir con los trabajos orientados a la armonización del Derecho contractual de seguros a escala comunitaria.

8.10 Dichos trabajos deberán tomar en cuenta los resultados ya alcanzados por los expertos académicos en esta materia.

8.11 El CESE recomienda a la Comisión que los trabajos que se realicen se hagan públicos y se sometan a debate público, concretamente mediante un Libro Verde, base indispensable para la elaboración del instrumento comunitario que se considere más adecuado.

8.12 El CESE es consciente de que únicamente con una decidida voluntad política por parte de los Estados miembros de

incentivar esta iniciativa de armonización del Derecho contractual de seguros será posible llevar adelante esta importante contribución a la realización del mercado interior de servicios financieros.

8.13 El CESE insta al Parlamento Europeo a que se asocie a esta iniciativa y que, renovando su apoyo al objetivo de una armonización de la normativa preceptiva de la parte general del Derecho contractual de seguros, le confiera un adecuado grado de prioridad en su agenda política.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa»

(2005/C 157/02)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. PESCI).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

Preámbulo

El desarrollo de las personas, las ciudades y los pueblos se realiza mediante el intercambio de valores positivos, inspirados por el respeto a los demás y orientados hacia el conocimiento recíproco, la tolerancia, la acogida y la disponibilidad para intercambiar experiencias y perspectivas.

En una sociedad cada vez más dinámica, marcada por profundas transformaciones sociales, geopolíticas y tecnológicas, y en la que el desarrollo de los valores debe ir a la par del desarrollo material, es fundamental aprovechar todas las oportunidades, grandes y pequeñas, para fortalecer y difundir estos valores.

El turismo y el deporte desempeñan naturalmente estas funciones. Estos sectores, de carácter social y cultural además de económico, presentan grandes similitudes, en la medida en que ambos comparten valores fundamentales como la curiosidad intelectual, así como la apertura al cambio y al conocimiento y la confrontación leal.

Además, el turismo y el deporte pueden contribuir al logro de los objetivos de la estrategia de Lisboa, que pretende que Europa se convierta de aquí a 2010 en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. De hecho, el creciente impacto económico de estos sectores constituye un motor para la economía de los países de la Unión.

Esta contribución es aún más importante tras la aprobación del texto constitucional europeo en el que, por primera vez, se reconoce el turismo como un ámbito de competencia comunitaria. El CESE considera este resultado como un primer paso fundamental hacia una política europea de desarrollo, apoyo y coordinación del sector turístico, y acoge favorablemente la inclusión en el mencionado texto constitucional del artículo relativo al deporte.

1. Introducción

1.1. El turismo y el deporte son dos sectores llamados a desempeñar en el futuro una función cada vez más importante para el bienestar económico y social europeo. Su papel esencial se reconoce unánimemente a escala mundial.

1.2. Los Estados y las sociedades apuestan cada vez más por estos sectores como canales privilegiados para difundir unos valores y mensajes positivos y desarrollar unas economías sostenibles desde un punto de vista medioambiental y social.

1.3. Desde siempre, el deporte atrae a muchas personas que comparten la misma pasión, y les anima a desplazarse continuamente para seguir los acontecimientos deportivos, desde el más pequeño hasta el más grande.

1.4. Hoy en día, el turismo ofrece una gama completa de atracciones deportivas que, sobre todo en los últimos años, están teniendo mucho éxito y, en algunos casos, contribuyen a la revitalización de zonas parcial o fuertemente deprimidas ⁽¹⁾.

1.5. Algunas sedes de acontecimientos deportivos se han convertido en destinos turísticos, y viceversa. Cada vez es mayor la integración entre estos dos sectores, que se enriquecen mutuamente mediante nuevas posibilidades de oferta y crecimiento.

1.6. Esta evolución ha permitido a estos lugares atraer no sólo a jóvenes y menos jóvenes, sino también a personas discapacitadas, que pueden finalmente disfrutar de una experiencia deportiva durante sus vacaciones en condiciones nuevas y más gratificantes.

1.7. En 2002 el número de turistas procedentes del mundo entero en Europa alcanzó los 411 millones, lo que corresponde a más del 5 % del PIB y a una cuota del turismo mundial de aproximadamente un 58 %. No obstante, la Organización Mundial del Turismo (OMT) prevé que para 2020 la cuota de Europa en el mercado turístico mundial descenderá hasta el 46 % pese a que el número de turistas prácticamente se duplicará, debido al aumento de los destinos de la competencia.

1.8. En el marco de la elaboración del presente Dictamen, el CESE impulsó la organización en Roma de una audiencia pública sobre el tema «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa», en la que participaron representantes autorizados italianos y europeos del sector turístico y deportivo, así como los Jefes de las Unidades de Turismo y Deporte de la Comisión Europea. Este acto brindó una valiosa oportunidad para intercambiar sugerencias y pistas de reflexión ⁽²⁾.

1.9. A raíz de esta audiencia pública celebrada en Roma y teniendo en cuenta que este año el Día Mundial del Turismo (27 de septiembre de 2004), organizado por la OMT, se dedicó al tema «Deporte y turismo: dos fuerzas vivas al servicio de la comprensión mutua, la cultura y el desarrollo de las sociedades», el CESE ha abierto unas pistas de reflexión para una

futura política, más integrada, en términos de análisis e intervención en estos dos sectores.

1.10. En los próximos cinco años, Europa, que ya ha acogido en 2004 la Eurocopa de fútbol en Portugal y los XXVII Juegos Olímpicos y Paralímpicos en Grecia, será protagonista de una serie de acontecimientos deportivos de importancia mundial, cuyas repercusiones en términos de flujos turísticos y económicos serán considerables. El desplazamiento de turistas procedentes del mundo entero de una a otra parte de Europa representará una ocasión única para todos los destinos del continente.

2. Turismo y deporte: futuros desafíos para Europa

2.1. Por consiguiente, en los próximos años, los medios de comunicación del mundo entero concentrarán su atención sobre nuestro continente durante largos períodos. En todas estas ocasiones ⁽³⁾, la Unión Europea se encontrará en el centro de la comunicación, por medio de diferentes canales y a distintos niveles. Se hablará, pues, de Europa, al menos en ciertos ámbitos, incluso en términos políticos, socioculturales y turísticos y, por supuesto, deportivos.

2.2. Es importante, sobre todo, que este período marcado por grandes acontecimientos deportivos brinde a la sociedad europea la oportunidad de reflexionar y experimentar determinados valores culturales y sociales, en una perspectiva de crecimiento y desarrollo sostenible.

2.3. Naturalmente, estos actos también permitirán desarrollar y difundir una acción formativa y educativa de gran alcance entre la población de los Estados miembros y del mundo entero. Se deberá prestar una atención especial a los jóvenes y a los grupos menos integrados en el tejido social, como las personas discapacitadas.

2.4. En una perspectiva de competitividad turística, los próximos años, tan ricos en grandes acontecimientos deportivos de alcance mundial, brindarán una oportunidad única a nuestro continente, que podrá así desarrollar y privilegiar unas opciones de mercado orientadas hacia la calidad de la acogida y la sostenibilidad de los servicios prestados.

2.5. La Unión Europea consta ahora de 25 Estados miembros, con todas las ventajas que esta circunstancia conlleva para los 450 millones de habitantes del nuevo territorio comunitario. Esto significa que habrá un mayor número de destinos accesibles, una mayor movilidad de los ciudadanos, y que habrá aún más atletas y acontecimientos que integrar cuanto antes en los programas y circuitos del continente.

⁽¹⁾ La ciudad de Turín representa un claro ejemplo de este proceso, ya que gracias a los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Invierno que tendrán lugar en 2006 se están revitalizando zonas industriales deprimidas y valorizando nuevas zonas periféricas, aportando así savia nueva a todos los sectores de la economía local.

⁽²⁾ Audiencia pública «Turismo y deporte: los futuros desafíos para Europa», organizada en Roma el 22 de abril de 2004 en la sede del CNEL (Consejo Nacional de Economía y del Trabajo).

⁽³⁾ Véase la nota a pie de página nº 3.

3. Turismo y deporte: un binomio estratégico para Europa

3.1. El turismo es una industria de paz que favorece la integración entre los pueblos y permite su coexistencia, en un espíritu de tolerancia y respeto mutuos.

3.2. El turismo ha demostrado que podía contribuir a mejorar las condiciones de vida de millones de personas en el mundo, al favorecer un desarrollo económico más equitativo y solidario.

3.3. Sus repercusiones en términos de empleo son considerables. A nivel europeo, hay más de dos millones de empresas activas en este sector, que emplean a más de ocho millones de personas, sin contar los empleos indirectos que genera.

3.4. En realidad, el turismo es un sector de carácter transversal, cuya capacidad para crear empleo es superior a la de otros sectores de producción.

3.5. Sin embargo, también es un sector especialmente sensible a las coyunturas económicas negativas, las crisis internacionales y los fenómenos estacionales que limitan su impacto en el empleo de larga duración. Pese a estas circunstancias, este sector siempre ha demostrado cierta capacidad de resistencia global, gracias a la diversidad de sus ofertas, que permite compensar y superar situaciones críticas, de carácter estructural y coyuntural.

3.6. El desafío que se plantea en los próximos años consistirá en crear y mantener un marco social y económicamente estable en la Europa de los 25 y en eliminar toda forma de exclusión social. Todos deben poder disfrutar del turismo y el deporte, así como de la cultura, y tener acceso a ellos, por lo que convendrá facilitar este acceso para los sectores sociales más desfavorecidos.

3.7. La Comisión Europea ya resumió esta situación en la Comunicación que publicó en noviembre de 2001 con el título de «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo»⁽¹⁾ y en la Comunicación publicada en noviembre de 2003, titulada «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo»⁽²⁾. Se trata ahora de concretar los deseos expresados en dichos documentos.

3.8. Sin embargo, el desarrollo de un turismo de calidad no puede prescindir de la integración con otros sectores de producción y de ocio de la sociedad. El deporte, verdadero depósito de valores, cultura, normas e ideales, representa la contrapartida ideal para el logro de un crecimiento sostenible a todos los niveles.

3.9. Al igual que el turismo, el deporte es hoy en día un elemento esencial de la actividad humana en el tiempo libre y

representa también un factor de crecimiento social y de desarrollo económico con un enorme potencial.

3.10. Los valores que transmite y que, como es sabido, se remontan a las primeras Olimpiadas griegas del siglo VIII a. C., son más que nunca de actualidad y ocupan un lugar cada vez más destacado en las políticas de formación dirigidas a los jóvenes.

3.11. En los últimos años, la dimensión económica del deporte ha crecido sobremanera. Los grandes acontecimientos deportivos se han convertido en grandes momentos de movilización colectiva y social, portadores de mensajes y valores por todo el mundo y entre todas las edades.

3.12. Los acontecimientos deportivos también han provocado la aparición de nuevas formas de turismo que asocian a las vacaciones tradicionales la posibilidad de practicar una actividad deportiva. Los grandes acontecimientos desempeñan a este respecto el papel de catalizadores e impulsan a la gente a ejercer nuevas disciplinas deportivas.

3.13. Por una parte, el deporte se beneficia de las infraestructuras y los servicios turísticos y, por otra, genera turismo, que a su vez se beneficia considerablemente de los acontecimientos deportivos que tienen lugar en los diferentes destinos. Basta con pensar en el número de personas que se desplazan para seguir un Mundial de fútbol o los Juegos Olímpicos y, sobre todo, en las repercusiones en términos de imagen para los países donde se desarrollan estos acontecimientos.

3.14. El presente dictamen se concentrará esencialmente, aunque no sólo, en los grandes acontecimientos deportivos, que son los que generan habitualmente más beneficios en términos culturales, sociales, económicos y de publicidad para los destinos europeos.

3.15. Se entiende por gran acontecimiento deportivo, de manera muy general y no exclusiva, un acontecimiento capaz de generar un flujo significativo de turistas que pernoctan, actuando así la industria turística del lugar de destino.

3.16. Los grandes acontecimientos deportivos pueden ser una ocasión para destacar valores, comportamientos y prácticas que luego podrán darse y desarrollarse en los numerosos acontecimientos que se celebran a nivel local⁽³⁾.

3.17. Sin embargo, la compleja relación entre el turismo y el deporte se integra en un conjunto más amplio que incluye también el entorno social, cultural y medioambiental. Los turistas de hoy en día buscan experiencias de vacaciones cada vez más integradas, capaces de satisfacer a la vez sus expectativas de ocio, cultura y deporte.

⁽¹⁾ COM(2001) 665 final.

⁽²⁾ COM(2003) 716 final.

⁽³⁾ Campeonatos locales, torneos interescolares y de aficionados, manifestaciones deportivas a nivel territorial, universiadas, etc.

4. El nivel institucional

4.1. Hace unos años, el único fundamento jurídico aplicable a la política comunitaria del turismo se encontraba en la letra u) del artículo 3 del Tratado CE, que hacía referencia en términos generales a medidas en el ámbito del turismo. Para un sector con tan fuertes repercusiones económicas en muchos países de la Unión, esta situación limitaba considerablemente el desarrollo de una verdadera política turística europea.

4.2. En realidad, el turismo es un sector de carácter marcadamente transversal, que abarca casi todos los sectores de producción y de servicios y requiere economías de escala eficaces, no sólo en el ámbito de su gestión territorial, sino también del proceso decisorio y político que orienta las decisiones en este sector.

4.3. Sin embargo, sobre todo desde el año 1999, se ha venido observando un renovado y creciente interés de las instituciones comunitarias por el turismo ⁽¹⁾. El CESE ha seguido activamente esta tendencia y acoge con gran entusiasmo la inclusión de un artículo ad hoc sobre el turismo en la Constitución Europea ⁽²⁾.

4.4. El logro de este objetivo concluye una larga y, a veces, penalizadora marginación del turismo y es la condición necesaria para la igualdad e integración institucional de este sector en las políticas de la Unión Europea.

4.5. El CESE expresa su deseo de que a partir de ahora el turismo pueda contar con medidas, programas e iniciativas europeas realmente puntuales y específicas. Desea, a este respecto, que se cree un órgano único a nivel comunitario, similar a las agencias europeas competentes en determinados sectores ⁽³⁾.

4.6. En cualquier caso, cabe celebrar que la acción de la Unión Europea ya se esté dirigiendo hacia una política del turismo orientada al desarrollo sostenible en todas sus formas ⁽⁴⁾.

4.7. En cuanto a la política europea en el ámbito del deporte, se basa en unos pocos documentos fundamentales entre los que figura la Carta europea del deporte de 1992, el Tratado de Ámsterdam, que consagró su importancia social, y la declaración adjunta al Tratado de Niza, que, por su parte, estableció la especificidad entre las materias de competencia comunitaria.

⁽¹⁾ Desde el Plan de acción europeo a favor del empleo en el sector del turismo en 1999 hasta la Comunicación de la Comisión titulada «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo», de 13 de noviembre de 2001, la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 2002, la Resolución del Consejo sobre el futuro del turismo europeo, de 21 de mayo de 2002 o, por último, la Comunicación de la Comisión titulada «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo», de noviembre de 2003.

⁽²⁾ Art. I-17 y art. III-281, Sección 4.

⁽³⁾ Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, Agencia Europea de Medio Ambiente, etc.

⁽⁴⁾ El CESE ha participado en este proceso con su Dictamen de iniciativa sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible» (DO C 32 de 5.2.2004), con el que ha querido contribuir a las futuras acciones de intervención.

4.8. Gracias, en particular, al impulso recibido en la cumbre de Niza, el deporte encontró un lugar idóneo en la Constitución para Europa aprobada en junio de 2004, en la que figura en un artículo específico ⁽⁵⁾.

4.9. Para poner de manifiesto la importancia del deporte desde el punto de vista social y educativo, la Comisión Europea decidió que 2004 sería el Año Europeo de la educación por el deporte. Es una manera de llamar la atención sobre este sector y de financiar proyectos de formación, sensibilización y desarrollo en los círculos escolares y extraescolares de toda la Unión.

4.10. En el marco de esta iniciativa se fomentó asimismo, aunque con recursos limitados, la movilidad de los estudiantes, que han podido así visitar lugares distintos de su lugar de origen y combinar su deseo de descubrir y viajar con el de practicar su deporte favorito.

4.11. Las modalidades de integración entre turismo, deporte y cultura constituyen uno de los retos que deberemos afrontar en los próximos años para contribuir a la reactivación de la economía europea y favorecer un nivel más elevado de bienestar social para todos.

4.12. Es ésta una prioridad a la luz de los objetivos de la estrategia de Lisboa ya mencionados, que, en cualquier caso, deberán tener en cuenta las transformaciones económicas de los países de la Unión para poder garantizar un crecimiento y un desarrollo sostenibles y duraderos.

4.13. La elaboración a nivel europeo de esta estrategia innovadora, dirigida hacia la integración horizontal del turismo, el deporte y la cultura, puede realizarse a través de talleres específicos (organizados con motivo del Foro europeo del turismo o de un Foro europeo del deporte) o mediante la promoción de iniciativas innovadoras (como, por ejemplo, el intercambio de estudiantes, el lanzamiento de campañas de sensibilización para que los turistas «deportivos» participen en la vida cultural y social del lugar del acontecimiento deportivo, la organización de cursos dirigidos al desarrollo de nuevas competencias, etc.). En este sentido, es fundamental que participen, en primer lugar, tanto representantes de la sociedad civil como del sector privado.

4.14. El reconocimiento jurídico del turismo y el deporte en el Tratado constitucional europeo significa un gran paso adelante en la realización de estos objetivos, especialmente para el fomento y desarrollo de la competitividad de las empresas europeas que operan en estos dos sectores.

5. Seguridad y tregua olímpica

5.1. Como se ha dicho, los próximos años serán ricos en acontecimientos deportivos a los que asistirán millones de personas del mundo entero.

⁽⁵⁾ Art. I-17 y art. III-282, Sección 5.

5.2. Este período, caracterizado por numerosos desplazamientos, grandes acontecimientos deportivos y una atención mediática sostenida, plantea la importante cuestión de la seguridad. Este tema deberá abordarse con el sentido de la responsabilidad, evitando un alarmismo injustificado, pero adoptando todas las medidas de prevención y vigilancia necesarias para garantizar un desarrollo tranquilo de todas las manifestaciones deportivas.

5.3. En este sentido, la cooperación y la elaboración preventiva de estrategias comunes de intervención constituyen unos elementos decisivos de la gestión de los grandes acontecimientos deportivos.

5.4. La seguridad deberá, pues, estar en el centro de las estrategias organizativas de los acontecimientos de los próximos años y la prevención deberá constituir el pilar fundamental de estas estrategias.

5.5. Las Naciones Unidas, reunidas en asamblea general el 6 de septiembre de 2000, adoptaron una Declaración que establece, en su punto 10: *«Instamos a los Estados Miembros a que observen la Tregua Olímpica, individual y colectivamente, ahora y en el futuro, y a que respalden al Comité Olímpico Internacional en su labor de promover la paz y el entendimiento humano mediante el deporte y el ideal olímpico»*.

5.6. El Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2003) y el Parlamento Europeo (1 de abril de 2004) se han expresado hace poco en el mismo sentido. El Parlamento, en particular, ha acogido favorablemente la creación por el Comité Olímpico Internacional (COI) de una Fundación Internacional para la Tregua Olímpica, destinada a promover los ideales de paz y comprensión a través del deporte.

5.7. A modo de contribución al debate sobre la seguridad, el CESE destaca la necesidad de hacer de la tregua olímpica un «mensaje universal» para todos los acontecimientos deportivos mundiales de los próximos años. De hecho, el CESE está convencido de que el deporte puede contribuir a difundir la cultura del diálogo y a multiplicar las oportunidades de encuentro.

6. Sostenibilidad integrada

6.1. Como ya se ha dicho, el turismo y el deporte ponen en juego relaciones complejas que tienen repercusiones en el ámbito social, económico y medioambiental. Esta complejidad es aún mayor cuando se trata de acontecimientos de gran alcance (grandes acontecimientos).

6.2. En consecuencia, la organización de estos acontecimientos debe inspirarse en el principio de sostenibilidad, tanto sociocultural como económica y medioambiental. Es necesario aplicar al deporte y a los destinos deportivos las orientaciones

relativas a la sostenibilidad del turismo adoptadas por la Comisión Europea en su reciente Comunicación, anteriormente mencionada, titulada «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo»⁽¹⁾ y reflejadas en el Dictamen del CESE sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible»⁽²⁾.

6.3. Desde un punto de vista social y cultural, las manifestaciones deportivas deberán brindar la oportunidad, entre otras cosas, de valorizar las identidades y realizar intercambios culturales. Se propone, por tanto, apoyar las iniciativas y los acontecimientos de carácter turístico o deportivo en los que participen varias regiones de diferentes países europeos (sobre el modelo del programa Interreg).

6.4. Desde un punto de vista socioeconómico, es preciso prestar la mayor atención a la población local, como protagonista principal de la manifestación. La planificación de los distintos servicios e infraestructuras deberá tener en cuenta los posibles usos futuros para los habitantes. La población local también deberá servir de referencia para la reactivación del empleo y la adopción de medidas de formación orientadas hacia las manifestaciones propiamente dichas.

6.5. Ya se han elaborado modelos destinados a medir la capacidad de absorción de los lugares de destino y de los correspondientes servicios, en términos de sostenibilidad medioambiental, aunque no exclusivamente. Convendría promover la difusión y aplicación de estos modelos a los acontecimientos deportivos, adoptando, como ya se ha dicho, un enfoque integrado, que tenga en cuenta diferentes aspectos relacionados con la sociedad, la economía y el medio ambiente.

6.6. Por tanto, es necesario definir y sostener los modelos de planificación, gestión y desarrollo de estos acontecimientos, con el fin de maximizar sus beneficios y el valor añadido que aportan, sobre todo, al territorio y a la comunidad de acogida, que en cualquier caso padecen las repercusiones negativas y raramente pueden extraer beneficios mensurables.

6.7. Los acontecimientos deportivos de grandes dimensiones pueden ser una ocasión de desarrollar competencias y conocimientos técnicos de alto nivel, que pueden ser útiles a medio y largo plazo para el lugar de destino turístico o deportivo, en términos de cultura de acogida y preparación del acto. También pueden servir para difundir las mejores prácticas en el ámbito de la gestión integrada del turismo y el deporte.

6.8. La organización de manifestaciones complejas requiere realizar previamente una actividad inicial de cartografía de los posibles conflictos entre los habitantes y los visitantes temporales en cuanto a la utilización de los recursos, servicios y espacios y su calidad respectiva.

⁽¹⁾ COM(2003) 716 final.

⁽²⁾ DO C 32 de 5.2.2004.

6.9. Revestirá una importancia fundamental, a este respecto, la actividad de gobernanza entre los promotores de los acontecimientos, los servicios organizadores, los representantes locales, los representantes de los usuarios finales, los representantes de los intereses sociales y, en general, todas las partes interesadas.

6.10. Los acontecimientos deportivos se deben integrar en la programación a medio o largo plazo tanto de la localidad como del país de acogida. Se deberá tener en cuenta, en particular, el impacto de estos acontecimientos en la imagen global de los destinos turísticos y deportivos.

6.11. Es notorio que el carácter estacional del turismo suele ser uno de los obstáculos a su desarrollo, por lo que los acontecimientos deportivos también sirven de factores de apoyo a una política de desarrollo del turismo y de su economía durante todo el año, optimizando así sus resultados y garantizando un empleo estable y de larga duración.

6.12. Sería útil adoptar y apoyar medidas de seguimiento de las experiencias actuales y futuras, con el fin de contribuir a la definición de un modelo de experiencias para la planificación y gestión de los acontecimientos deportivos que respete plenamente los aspectos sociales, medioambientales y económicos anteriormente citados. Sería interesante, en particular, apoyar una acción de seguimiento de la utilización de las instalaciones y del posterior uso de las estructuras y servicios creados con motivo de un acontecimiento específico.

6.13. En general, conviene destacar la posibilidad de adoptar las medidas, acciones y recomendaciones contenidas en el programa europeo plurianual para un desarrollo sostenible del turismo, creando una Agenda 21 para el deporte y los destinos que se inclinan más por organizar y acoger tales acontecimientos.

6.14. Es necesario sistematizar, difundir y poner en común las buenas prácticas y las experiencias positivas de planificación y gestión de acontecimientos turísticos y deportivos, con el fin de optimizar la organización de los grandes acontecimientos que tendrán lugar en la Unión Europea próximamente.

7. Turismo, deporte y formación

7.1. Se reitera la necesidad de reforzar, a todos los niveles, el objetivo de formación y educación en el ámbito de las políticas relacionadas con el deporte y el turismo.

7.2. Este enfoque también se deriva de la Declaración sobre el deporte adjunta a las conclusiones del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, en la que se subrayaba que *«la Comunidad debe tener en cuenta las funciones social, educativa y cultural del deporte, que conforman su especificidad, a fin de salvaguardar y promover la ética y la solidaridad necesarias para preservar su papel social»*.

7.3. La integración y la valorización de los valores positivos comunes al turismo y al deporte pueden constituir potentes instrumentos de integración para las poblaciones, las ciudades y los Estados.

7.4. La serie de acontecimientos iniciada en 2004 adquiere, pues, mayor importancia aún si se tiene en cuenta el objetivo perseguido: la transmisión de elementos y orientaciones educativas por medio de estos grandes acontecimientos, que gozarán de una enorme visibilidad de cara al público y a las instituciones.

7.5. La apertura de la Unión a diez nuevos Estados viene a reforzar aún más esta posibilidad. La finalidad educativa de un mejor conocimiento de la Unión y de sus pueblos, el intercambio recíproco de valores vinculados a la deportividad, la lealtad y la competitividad podrán extenderse y compartirse con los nuevos Estados miembros gracias a la utilización de los grandes medios de comunicación.

7.6. Entre los principales valores que habrá que desarrollar y difundir figuran también la tolerancia, la apertura y la acogida, así como la voluntad de conocer pueblos y etnias diferentes. El intercambio de estos valores en la Unión Europea exige, por un lado, una formación escolar adaptada, así como una formación para adultos destinada a todos los que trabajan en el ámbito del turismo y el deporte y, por otro, un intercambio intensivo de experiencias que debe fomentarse. Los turistas también vinculan sus viajes a una serie de expectativas relativas a los valores mencionados supra.

7.7. En los acontecimientos deportivos y turísticos, convendrá hacer especial hincapié en el derecho a practicar las distintas disciplinas y a participar en los correspondientes acontecimientos para todos los estratos de la población y especialmente los más débiles: jóvenes, personas mayores y personas discapacitadas.

7.8. Tal como se afirma en la Declaración sobre el deporte adjunta a las conclusiones del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 antes mencionada, *«la práctica de las actividades físicas y deportivas es, para las personas minusválidas físicas o mentales, un medio privilegiado de desarrollo personal, rehabilitación, integración social y solidaridad (...)»*.

7.9. Estas acciones a favor de los sectores más débiles de la población deben ser impulsadas por las instituciones centrales y locales, las federaciones nacionales, las sociedades y asociaciones deportivas, los clubes no profesionales y las escuelas.

7.10. En realidad, el mundo escolar es el terreno más fértil para difundir valores positivos y contribuir al conocimiento recíproco, ya que los vínculos entre deporte, turismo y formación pueden explotarse mucho mejor si se empieza desde la edad escolar.

7.11. En consecuencia, se propone seguir promoviendo la movilidad y los intercambios de estudiantes a través de la organización de encuentros deportivos que prevean también períodos de conocimiento y de profundización de las realidades y culturas locales.

7.12. Se propone, asimismo, aumentar la cooperación entre los Estados miembros, sobre todo por lo que respecta al intercambio de información sobre las mejores prácticas con la participación de los turistas deportivos en la vida cultural y social del lugar en que se celebra el acontecimiento deportivo, con el fin de reducir los actos de violencia e intolerancia y fomentar ocasiones de enriquecimiento mutuo.

7.13. También sería interesante examinar la conveniencia de organizar cursos dirigidos a desarrollar nuevas competencias encaminadas a la organización de acontecimientos turísticos y deportivos, que tuvieran en cuenta todos los aspectos del turismo vinculados al desarrollo social, la sostenibilidad integrada, la comunicación y la mercadotecnia.

8. Conclusiones

8.1. El turismo y el deporte pueden convertirse en unos laboratorios para el desarrollo y el intercambio de valores positivos, inspirados en el respeto de los demás y orientados hacia el conocimiento mutuo, la tolerancia y la acogida recíproca. Estos sectores tienen una vocación natural para desempeñar estas misiones y su papel adquiere especial relevancia en el contexto de una sociedad cada vez más dinámica, marcada por profundas transformaciones sociales y culturales, geopolíticas y tecnológicas.

8.2. El turismo y el deporte pueden, además, contribuir en gran medida a la realización de los objetivos de la estrategia de Lisboa. Su creciente impacto económico podría convertirse en un verdadero motor para la economía de la Unión Europea, sobre todo si se aprovechan plenamente todas las oportunidades de desarrollar y difundir las competencias relacionadas con estos dos sectores.

8.3. La inclusión del turismo y el deporte en la versión final de la Constitución Europea representa un paso histórico para estos dos sectores. El CESE espera ahora que la UE desempeñe una actividad significativa en estos dos ámbitos y propone emplear el método abierto de coordinación para garantizar el intercambio de capacidades y conocimientos y su comparación a escala europea.

8.4. El turismo y el deporte son dos sectores complejos y nada homogéneos, muy difíciles de estudiar conjuntamente y de comparar en términos económicos y sociales. Por ello, el CESE propone crear un **Observatorio común europeo** y un banco de datos capaces de recabar, reunir y difundir en los Estados miembros los conocimientos y las mejores prácticas para el desarrollo de ambos sectores.

8.5. Por otra parte, el CESE espera que la Unión Europea promueva **estudios e investigaciones** que permitan realizar un análisis comparado a escala europea de las repercusiones sociales, económicas y medioambientales del binomio turismo y deporte.

8.6. La difusión de una cultura que promueva el acceso de todos al turismo y al deporte, y la elaboración de políticas en apoyo de esta cultura, debe constituir una prioridad en todas las acciones encaminadas a desarrollar estos dos sectores, teniendo en cuenta tanto los estratos de la población más débiles, como los jóvenes, las personas mayores y las personas discapacitadas, como la población con recursos económicos limitados. A tal fin, el CESE espera que se lance una campaña de sensibilización para que se tome conciencia de que los criterios de accesibilidad y sostenibilidad permiten incluso mejorar la competitividad en el mercado.

8.7. Se propone crear una **Agencia Europea del Turismo**, con el fin de salvaguardar las características de este sector, analizar sus problemas y determinar las posibles líneas de desarrollo y los instrumentos innovadores que convendría crear en aras de un crecimiento sostenible que se integre en las acciones estructurales de la Unión Europea.

8.8. El turismo y el deporte son dos fenómenos múltiples y complejos, con un gran potencial de desarrollo. El presente Dictamen subraya la necesidad de una integración horizontal de estos sectores a nivel europeo, para que estas potencialidades puedan concretarse tanto en el ámbito socioeconómico como en el cultural. A la hora de aplicar las medidas solicitadas, el CESE destaca, asimismo, la necesidad de prestar una atención constante a su sostenibilidad, tanto desde los puntos de vista socioeconómico y cultural como medioambiental.

8.9. El CESE ha dado al presente dictamen la denominación de «Declaración de Roma sobre turismo y deporte» a fin de identificarlo y difundirlo en todas las manifestaciones pertinentes del sector turístico y deportivo a nivel europeo.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión —
Hacia una estrategia europea para las nanotecnologías»**

(COM(2004) 338 final)

(2005/C 157/03)

El 12 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una estrategia europea para las nanotecnologías»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. **PEZZINI**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Nota preliminar

1.1 El CESE es consciente de que el presente dictamen aborda un asunto en buena parte novedoso y con una terminología que suele ser poco conocida o, en todo caso, poco utilizada. Por este motivo, ha considerado útil ofrecer algunas definiciones y describir los avances de la investigación y de las aplicaciones en el ámbito de las nanotecnologías en América y Asia.

1.2 Índice del dictamen

2. Definiciones

3. Introducción

4. Síntesis de la propuesta de la Comisión

5. Principales avances en América y Asia

6. Observaciones generales

7. Observaciones específicas

8. Conclusiones

2. Definiciones

2.1 **Nano.** Indica la milmillonésima parte de una unidad. En este caso y dado que se trata de dimensiones, «nano» significa la milmillonésima parte del metro.

2.2 **Micro.** Indica la millonésima parte de una unidad. En este caso, la millonésima parte del metro.

2.3 **Nanociencias.** Las nanociencias constituyen un nuevo enfoque de las ciencias tradicionales (química, física, biología electrónica, etc.) respecto de la estructura fundamental y del comportamiento de la materia a nivel atómico y molecular. De hecho, son las ciencias que estudian el potencial de los átomos en las distintas disciplinas ⁽¹⁾.

2.4 **Nanotecnologías** Son las tecnologías que permiten manipular los átomos y las moléculas para crear nuevos materiales y productos que, merced a una composición diferente y a la reordenación de los átomos, presentan características específicas que tienen aplicación en la vida diaria ⁽²⁾. En definitiva, son las tecnologías de la milmillonésima parte del metro.

2.5 **Además de la definición expuesta, conviene dar una segunda más exacta desde el punto de vista científico. El término nanotecnología** designa un planteamiento multidisciplinar para la creación de materiales, dispositivos y sistemas mediante el control de la materia a escala nanométrica.

2.6 **Nanomecánica.** Las dimensiones de un objeto comienzan a ser importantes para determinar sus propiedades cuando la escala varía entre uno y varias decenas de nanómetros (es decir, objetos compuestos por un número de átomos comprendido entre algunas decenas y algunos millares). En este orden de magnitudes, un objeto compuesto de 100 átomos de hierro tiene propiedades fisicoquímicas radicalmente distintas de otro con 200 átomos, aunque ambos se fabriquen con los mismos átomos. Del mismo modo, las propiedades mecánicas y electromagnéticas de un sólido compuesto de nanopartículas son muy distintas de las que tiene un sólido tradicional con idéntica composición química y se derivan de las propiedades de cada unidad que lo compone.

2.7 Se trata de una novedad científica y tecnológica fundamental que modifica la manera de entender la creación y manipulación de materiales en todos los sectores de la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, la nanotecnología no es una nueva ciencia que se añade a la química, la física o la biología, sino una nueva manera de abordar estas ciencias.

2.8 De todo lo anterior se deduce que un material o un sistema nanoestructurado está formado por unidades de dimensión nanométrica (por lo tanto, no son ya relevantes las arquitecturas compuestas por átomos individuales a las que estamos acostumbrados) y por tanto dotadas de propiedades específicas que se combinan para formar estructuras complejas. En definitiva, parece claro que los paradigmas productivos basados en el ensamblaje de átomos o moléculas individuales deben sustituirse por planteamientos en los que **las dimensiones son un parámetro fundamental**.

⁽¹⁾ Entrevista del Sr. BUSQUIN, miembro de la Comisión (síntesis en el IP/04/820 de 29 de junio de 2004).

⁽²⁾ Véase la nota 1.

2.9 A la hora de cuantificar el alcance revolucionario de la nanotecnología, se puede afirmar que es comparable al descubrimiento de una nueva tabla periódica de los elementos, mucho más extensa y complicada que la ya conocida, y que con ella pueden superarse las restricciones que imponen los diagramas de fase (por ejemplo, la posibilidad de mezclar dos materiales).

2.10 Se trata en suma de tecnologías con un enfoque ascendente (*bottom-up*) que permiten pasar de la dinámica de funciones individuales a un conjunto. Sus aplicaciones son cada vez más amplias, entre otros, en los siguientes campos: sanidad, tecnologías de la información, ciencias de los materiales, industria manufacturera, energía, seguridad, ciencias aeroespaciales, óptica, acústica, química, alimentación y medio ambiente.

2.11 Merced a estas aplicaciones, algunas de las cuales ya son viables y están al alcance de los ciudadanos⁽³⁾, se puede afirmar que *las nanotecnologías podrán mejorar de forma considerable la calidad de la vida, la competitividad de la industria manufacturera y el desarrollo sostenible*⁽⁴⁾.

2.12 **Microelectrónica.** Rama de la electrónica que se ocupa del desarrollo de circuitos integrados, realizados sobre una única zona del semiconductor y de dimensiones muy reducidas. En la actualidad, la microelectrónica puede fabricar componentes independientes de aproximadamente 0,1 micrómetros, es decir, 100 nanómetros⁽⁵⁾.

2.13 **Nanoelectrónica.** Ciencia que se ocupa del estudio y la producción de circuitos realizados con tecnologías y materiales distintos del silicio y que funcionan con arreglo a principios muy diferentes de los actuales⁽⁶⁾.

2.13.1 La nanoelectrónica está a punto de convertirse en uno de los pilares de las nanotecnologías, de la misma manera que la electrónica forma parte hoy día de todos los sectores científicos y procesos industriales⁽⁷⁾.

2.13.2 El sector de los componentes eléctricos y electrónicos ha evolucionado muy rápidamente. En pocas décadas, se ha pasado de las válvulas a los semiconductores, los circuitos integrados y los microprocesadores, para llegar en la actualidad a los nanocircuitos fabricados con elementos que constan de unos pocos centenares de átomos. En un nanocircuito puede almacenarse una cantidad de información similar a la de 25 volúmenes de la Enciclopedia Británica⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Véase el punto 6.15 de las conclusiones.

⁽⁴⁾ Véase la nota 1.

⁽⁵⁾ Alessandro Spinelli, Centro de micro y nanoelectrónica de la Politécnica de Milán.

⁽⁶⁾ Ibídem.

⁽⁷⁾ Las inversiones en nanotecnología ascienden en la actualidad a seis mil millones de euros distribuidos de la manera siguiente: un tercio en nano y micro; un tercio en el diagnóstico y el tercio restante en materiales (fuente: DG Investigación de la Comisión Europea).

⁽⁸⁾ Fuente: DG Investigación de la Comisión Europea, 2003.

2.13.3 Los científicos y los fabricantes de componentes electrónicos se dieron cuenta rápidamente de que el flujo de información es tanto más rápido cuanto menor sea el tamaño del circuito integrado⁽⁹⁾. Por lo tanto, la nanoelectrónica permite gestionar información muy rápidamente en espacios extremadamente reducidos.

2.14 **Microscopio de efecto túnel.** Este instrumento, por el que se concedió el Premio Nobel a sus inventores, ha llegado a calificarse como «la lente del siglo XXI». Sirve para «ver» la materia a escala atómica. Funcionamiento: la punta del microscopio se desplaza paralelamente a una superficie. Debido al efecto túnel, hay electrones (no átomos) de la superficie que pasan a la punta. Ello crea una corriente cuya intensidad es inversamente proporcional a la distancia entre la superficie y la punta. Esta corriente se convierte mediante un cálculo de alturas para obtener la topografía de la superficie de un objeto a escala nanométrica.

2.14.1 **Efecto túnel.** En la mecánica clásica, una partícula que se encuentra en un pozo y que tiene cierta energía no puede salir si dicha energía es insuficiente para superar los bordes del pozo. La situación es muy diferente en la mecánica cuántica, debido al principio de indeterminación. Dado que la partícula está confinada en el pozo, la indeterminación de su posición es mínima y, en consecuencia, la indeterminación de la velocidad es grande. Por lo tanto, hay cierta probabilidad de que la partícula tenga energía suficiente para salir del agujero, aunque su energía media no baste para superar la barrera⁽¹⁰⁾.

2.15 **Nanotubos de carbono.** Son el resultado de un ensamblaje especial de átomos de carbono. Los nanotubos son uno de los materiales más resistentes y ligeros que se conocen. Son seis veces más ligeros y cien veces más resistentes que el acero. Tienen un diámetro de pocos nanómetros y una longitud de bastantes micrómetros⁽¹¹⁾.

2.16 **Autoensamblaje de macromoléculas.** Es el procedimiento que se utiliza en el laboratorio para imitar a la naturaleza: «Todo lo que vive está autoensamblado». Mediante el método de autoensamblaje se crean interfaces entre circuitos electrónicos y tejidos biológicos y se persigue la unión entre informática y biología. El objetivo, que los científicos ya no consideran tan lejano, consiste en que los sordos puedan oír y los ciegos ver⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Véase el punto 3.3.1.

⁽¹⁰⁾ Tullio REGGE, *Il vuoto dei fisici*, L'Astronomia, n° 18, septiembre-octubre de 1982.

⁽¹¹⁾ Fuente: DG Investigación de la Comisión Europea, 2003.

⁽¹²⁾ Hay varios experimentos en fase avanzada, y ya se ha establecido un «diálogo» mediante interfaz entre una neurona de babosa y un circuito electrónico.

2.17 **Biomimética** ⁽¹³⁾. Es la ciencia que estudia las leyes en las que se basan los ensamblajes moleculares existentes en la naturaleza. El conocimiento de estas leyes permitirá crear **nanomotores artificiales** basados en los mismos principios que rigen en la naturaleza ⁽¹⁴⁾.

3. Introducción

3.1 El Comité Económico y Social Europeo valora positivamente la claridad del texto de la Comunicación sobre las nanotecnologías, comparte los motivos que aduce la Comisión para presentar con suficiente antelación sugerencias valiosas sobre este asunto y se felicita de los numerosos materiales publicados, incluidos CD-ROM, destinados tanto a expertos como a jóvenes.

3.1.1 Los CD-ROM en especial, concebidos con un enfoque pedagógico, son vectores culturales muy útiles para difundir la información necesaria sobre las nanotecnologías entre un público muy amplio, a veces profano en la materia y joven en su mayoría.

3.2 El Comité considera que este campo, que puede aportar nuevos y fecundos descubrimientos en numerosos ámbitos de la vida diaria, debe explicarse con un lenguaje comprensible para todo el mundo. Además, las investigaciones sobre nuevos productos deben responder a las exigencias y peticiones de los consumidores, preocupados por el desarrollo sostenible.

3.2.1 Los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación pueden desempeñar un papel especial, sobre todo la prensa especializada, que es la primera en divulgar los éxitos de los científicos en su esfuerzo por trascender los límites de la ciencia para obtener resultados concretos.

3.2.2 Los indicadores actuales de los avances en las nanotecnologías son principalmente de cuatro tipos: 1) publicaciones ⁽¹⁵⁾; 2) patentes; 3) creación de nuevas empresas (*start-up*); 4) volumen de negocios. En publicaciones, la UE figura en primer lugar con un porcentaje del 33 %, seguida de Estados Unidos con un 28 %. No se dispone de datos precisos sobre China, pero parece que las cifras van en aumento. En cuanto a patentes, Estados Unidos es el primero con un 42 %, seguido por la UE con un 36 %. Respecto de la creación de nuevas empresas, de cada 1 000 auténticas empresas de nanotecnología, 600 surgen en Estados Unidos y 350 en la Unión

Europea. Las cifras sobre el volumen de negocios, tomadas de forma global, prevén un incremento de los 50 mil millones de euros actuales a aproximadamente 350 mil millones en 2010, para alcanzar el billón de euros en 2015 ⁽¹⁶⁾.

3.3 Las nanotecnologías y las nanociencias constituyen un nuevo planteamiento de las ciencias y la ingeniería de los materiales, pero son sobre todo uno de los instrumentos multidisciplinarios más prometedores e importantes para elaborar sistemas de producción, descubrimientos altamente innovadores y aplicaciones de amplio espectro en los distintos sectores de la sociedad.

3.3.1 A escala nanométrica, los materiales convencionales adquieren propiedades distintas de las que presentan a escala macroscópica, lo que permite obtener sistemas con mejores funciones y prestaciones. El descubrimiento revolucionario de la nanotecnología es que al reducir las dimensiones de un material se modifican sus propiedades físicas y químicas. Ello permite elaborar estrategias de producción similares al funcionamiento de la naturaleza para realizar sistemas complejos, con un uso racional de la energía y reduciendo al mínimo la cantidad de materia prima necesaria y de residuos ⁽¹⁷⁾.

3.3.2 Asimismo, los procesos de producción vinculados a las nanotecnologías deben ser objeto de un nuevo planteamiento que tenga en cuenta de manera global estas nuevas propiedades, con el fin de garantizar el máximo beneficio para el sistema económico y social europeo.

3.4 El planteamiento nanotecnológico está impregnando todos los sectores productivos y se utiliza en la actualidad en algunos procesos de producción de la electrónica ⁽¹⁸⁾, química ⁽¹⁹⁾, farmacia ⁽²⁰⁾, mecánica ⁽²¹⁾, sectores automovilístico y aeroespacial ⁽²²⁾ y manufacturero ⁽²³⁾, así como en los cosméticos.

3.5 La Unión Europea puede aprovechar las nanotecnologías para dar un fuerte impulso a la realización de los objetivos que estableció el Consejo Europeo de Lisboa mediante el desarrollo de la sociedad del conocimiento, y hacer que la Unión sea la potencia más dinámica y competitiva del mundo, cohesionada, respetuosa con el medio ambiente y, por último, generadora de nuevas empresas, de mejores empleos y de nuevas profesiones.

⁽¹³⁾ Del griego *mimesis*, imitar la naturaleza.

⁽¹⁴⁾ Por ejemplo, el movimiento autónomo de los espermatozoides.

⁽¹⁵⁾ Se trata de un dato cuantitativo y no cualitativo: sería conveniente una evaluación más a fondo como la que expone la Royal Society británica.

⁽¹⁶⁾ Fuente: DG Investigación de la Comisión Europea.

⁽¹⁷⁾ Fuente: Centro interdisciplinario de materiales e interfaces nanoestructuradas, Departamento de Física de la Universidad de Milán.

⁽¹⁸⁾ Véase Technology Roadmap for Nanoelectronics, Comisión Europea, IST Programme Future and emergine technologies, segunda edición 2000.

⁽¹⁹⁾ Aditivos nanoestructurados para polímetros, barnices y lubricantes.

⁽²⁰⁾ Vectores nanoestructurados de principios activos, sistemas de diagnóstico.

⁽²¹⁾ Tratamiento superficial de piezas mecánicas para mejorar su duración y prestaciones.

⁽²²⁾ Neumáticos, materiales estructurales, sistemas de control y supervisión.

⁽²³⁾ Tejidos técnicos e inteligentes.

3.6 A juicio de la Comisión, Europa dispone en el sector de las nanotecnologías de una situación de partida favorable, pero ésta debe traducirse en ventajas competitivas reales para la industria y la sociedad europeas y garantizar resultados en consonancia con las enormes inversiones que requiere la investigación.

3.6.1 El problema esencial es comprender la importancia estratégica de estas tecnologías que interesan a amplios sectores económicos y sociales. También es imprescindible desarrollar una verdadera política integrada en el ámbito de las nanotecnologías y nanociencias, que cuente con recursos adecuados y con el apoyo total de los sectores privado, industrial, financiero y educativo.

4. Síntesis de la propuesta de la Comisión

4.1 Mediante esta Comunicación, la Comisión quiere iniciar un debate a nivel institucional con el fin de emprender una acción coherente para:

- aumentar la inversión en actividades de I+D y en su coordinación con el fin de reforzar la aplicación industrial de las nanotecnologías al tiempo que se mantiene la excelencia científica y la competencia;
- desarrollar una infraestructura de I+D competitiva y de nivel internacional («polos de excelencia») que tenga en cuenta las necesidades tanto de la industria como de los organismos de investigación;
- fomentar la educación y formación interdisciplinares del personal de investigación e impulsar el espíritu empresarial;
- establecer unas condiciones favorables para la transferencia de tecnologías y la innovación con el fin de garantizar que la excelencia de la I+D europea se traduce en productos y procesos generadores de riqueza;
- integrar las consideraciones sociales en los procesos de I+D desde el inicio;
- abordar cualquier riesgo potencial para la salud, la seguridad, el medio ambiente y los intereses de los consumidores mediante la generación de los datos necesarios para la evaluación del riesgo, integrando la evaluación del riesgo en todas las fases del ciclo de vida de los productos basados en las nanotecnologías y adaptando las metodologías existentes y, en caso necesario, desarrollando otras nuevas;
- completar las acciones antes citadas con la cooperación e iniciativas adecuadas a nivel internacional.

4.2 En concreto, la Comisión propone desarrollar las siguientes acciones:

- creación de un espacio europeo de la investigación para la nanotecnología,

- desarrollo de infraestructuras para la investigación fundamental y aplicada y de infraestructuras universitarias de alta calidad abiertas a las empresas, en especial a las PYME,
- fomento de las inversiones en recursos humanos a escala comunitaria y nacional,
- refuerzo de las medidas sobre innovación industrial, sistemas de patente, metrología y normalización, normativa y garantía de la seguridad, sanidad, medio ambiente, consumidores e inversores en favor de un desarrollo responsable,
- consolidación de una relación entre la comunidad científica y la sociedad basada en la confianza y el diálogo constante y transparente,
- mantenimiento e intensificación de una cooperación internacional sólida y estructurada, basada en una nomenclatura y códigos de conducta comunes, y completada con un esfuerzo común para evitar la exclusión debido al desarrollo nanotecnológico,
- coordinación estratégica y realización de acciones de política integrada a escala comunitaria, con una dotación adecuada de recursos humanos y financieros.

5. Principales avances en América, Asia y Oceanía

5.1 Respecto de la experiencia estadounidense, la iniciativa nacional sobre las nanotecnologías (NNI — *National Nanotechnologies Initiative*), puesta en marcha en 2001 como programa de investigación fundamental y aplicada y que coordina la labor de numerosas agencias del país que trabajan en este campo, recibió para el año económico 2005 créditos por un importe de más de mil millones de dólares, lo que supone duplicar el presupuesto inicial de 2001. Estos créditos se destinan sobre todo a la investigación fundamental y aplicada, el desarrollo de centros de excelencia e infraestructuras, así como a la evaluación y verificación de las implicaciones para la sociedad, desde el punto de vista ético, jurídico, de la seguridad y la salud pública, así como del desarrollo de los recursos humanos.

5.1.1 La NNI financia directamente diez agencias federales y coordina algunas más. La Fundación Nacional para la Ciencia (NSF), la Agencia de la Ciencia del Ministerio de Energía, el Ministerio de Defensa y el Instituto Nacional de Sanidad (NIH) han obtenido aumentos significativos de los presupuestos respectivos, destinados específicamente a las nanotecnologías. En concreto, el Ministerio de Energía ha invertido cantidades ingentes para crear cinco infraestructuras importantes: centros de investigación sobre la ciencia a la escala «nano», abiertos a los investigadores de toda la comunidad científica. Asimismo, el Programa en favor de las nanotecnologías del Ministerio de Defensa se ha beneficiado durante bastantes años de distintas aportaciones procedentes, entre otros, de los servicios que solicitan las fuerzas armadas de Estados Unidos.

5.1.2 Estos importantes avances se han logrado merced a la aprobación en diciembre de 2003 de una ley esencial para la política nanotecnológica estadounidense: la «21st Century Nanotechnology Research and Development Act». En ella se estableció, entre otros aspectos, la creación de la Oficina nacional de coordinación de las nanotecnologías con las siguientes competencias:

- volver a determinar los objetivos, prioridades y parámetros de evaluación,
- coordinar las agencias y las demás actividades federales,
- invertir en los programas de I+D, las nanotecnologías y las ciencias conexas,
- establecer, sobre una base competitiva, centros interdisciplinares de investigación nanotecnológica, diseminados en distintos lugares, sin excluir la participación del Estado y el sector industrial,
- acelerar el desarrollo de aplicaciones en el sector privado, incluidas las actividades de creación de nuevas empresas,
- garantizar una enseñanza y una formación cualificadas, que transmita y consolide una cultura tecnológica y de ingeniería de las nanociencias,
- garantizar el respeto de los aspectos éticos, jurídicos y medioambientales en el desarrollo de las nanotecnologías, así como organizar «conferencias de consenso» y debates con los ciudadanos y la sociedad civil,
- fomentar intercambios de información entre el mundo académico e industrial, el Estado, el gobierno central y los gobiernos regionales,
- desarrollar un plan de utilización de los programas federales, como el «Small Business Innovation Research Program» y el «Small Business Technology Transfer Research Program», para impulsar un desarrollo generalizado de las nanotecnologías en el conjunto del entramado empresarial, incluidas las pequeñas empresas.

5.1.3 Para reforzar dicha ley, el Instituto Nacional de Normalización y Tecnología (NIST) puso en marcha un programa específico para el desarrollo de la fabricación en el sector de las nanotecnologías, centrado en la metrología, la fiabilidad y las normas de calidad, el control de los procesos y las mejores prácticas manufactureras. Mediante el «Manufacturing Extension Partnership», los resultados de este programa podrán ampliarse a las PYME.

5.1.4 La ley mencionada también estableció la creación de una oficina de centralización de la información («clearing-house»), encargada de:

- ocuparse de la comercialización de las nanotecnologías y la transferencia de tecnologías y nuevos conceptos a productos comerciales y militares,
- determinar las mejores prácticas de las universidades y laboratorios públicos y privados que puedan tener un uso comercial.

5.1.5 Además, se ha previsto crear un centro nacional de preparación a la nanotecnología, encargado de realizar, coordinar, recopilar y difundir estudios sobre las repercusiones éticas, jurídicas, educativas, medioambientales y laborales de las nanotecnologías, así como de anticipar los problemas que puedan surgir para prevenir posibles efectos negativos.

5.1.6 Por último, el marco organizativo que establece la ley se completa con la instauración de un centro de fabricación de nanomateriales responsable de fomentar, realizar y coordinar las investigaciones sobre las nuevas tecnologías manufactureras, así como compilar y difundir sus resultados con el fin de facilitar su transferencia a las industrias estadounidenses.

5.1.7 La ley también fija, para el período de 2005 a 2008, la dotación financiera de las principales agencias y ministerios federales: NSF, DOE, NASA, y NIST⁽²⁴⁾.

5.2 El anuncio de la iniciativa americana NNI implicó profundos cambios en la política científica de investigación y desarrollo tecnológico de los países de Asia y el Pacífico, que decidieron conferir a la región una posición de vanguardia en el desarrollo de las nanotecnologías. Éstas se han convertido en la «prioridad de las prioridades» para muchos países asiáticos y del Pacífico, con un gasto global en 2003 de más de 1 400 millones de dólares: de este montante, el 70 % corresponde a Japón, pero también se han realizado inversiones importantes en China, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong, India, Malasia, Tailandia, Vietnam y Singapur, sin olvidar Australia y Nueva Zelanda.

⁽²⁴⁾ Los créditos plurianuales previstos en la ley de 3 de diciembre de 2003 se desglosan como sigue:

(a) **National Science Foundation**

- (1) 385 000 000 dólares en 2005;
- (2) 424 000 000 dólares en 2006;
- (3) 449 000 000 dólares en 2007;
- (4) 476 000 000 dólares en 2008.

(b) **Department of Energy**

- (1) 317 000 000 dólares para el ejercicio fiscal 2005;
- (2) 347 000 000 dólares para el ejercicio fiscal 2006;
- (3) 380 000 000 dólares para el ejercicio fiscal 2007;
- (4) 415 000 000 dólares para el ejercicio fiscal 2008.

(c) **National Aeronautics and Space Administration**

- (1) 34 100 000 dólares en 2005;
- (2) 37 500 000 dólares en 2006;
- (3) 40 000 000 dólares en 2007;
- (4) 42 300 000 dólares en 2008.

(d) **National Institute of Standards and Technology**

- (1) 68 200 000 dólares en 2005;
- (2) 75 000 000 dólares en 2006;
- (3) 80 000 000 dólares en 2007;
- (4) 84 000 000 dólares en 2008.

(e) **Environmental Protection Agency**

- (1) 5 500 000 dólares para el ejercicio fiscal 2005;
- (2) 6 050 000 dólares para el ejercicio fiscal 2006;
- (3) 6 413 000 dólares para el ejercicio fiscal 2007;
- (4) 6 800 000 dólares para el ejercicio fiscal 2008.

5.3 Desde mediados de los años ochenta, Japón puso en marcha distintos programas plurianuales (entre 5 y 10 años) en el sector de las nanociencias y nanotecnologías. En 2003, el programa de I+D sobre nanotecnologías y materiales recibió 900 millones de dólares, pero varios temas relacionados con las nanotecnologías figuran también en los programas sobre las ciencias de la vida, el medio ambiente y la sociedad de la información, por lo que el montante total de los fondos dedicados a este sector ascendió a casi 1 500 mil millones de dólares en dicho año, con un aumento de aproximadamente el 20 % para 2004. El sector privado japonés también está muy presente con dos grandes empresas como Mitsui & Co y Mitsubishi Corporation. Las principales empresas japonesas, como NEC, Hitachi, Fujitsu, NTT, Toshiba, Sony, Sumitomo Electric, Fuji Xerox y otras, realizan inversiones considerables en nanotecnologías.

5.3.1 China, dentro del actual plan quinquenal 2001-2005, ha previsto invertir aproximadamente 300 millones de dólares en nanotecnologías. De acuerdo con el Ministerio de Ciencia y Tecnología chino, unas 50 universidades, 20 institutos y más de 100 empresas realizan actividades en este sector. Para garantizar una plataforma adecuada de comercialización de las nanotecnologías, se crearon entre Pekín y Shanghai un centro de ingeniería y una base para la industria de las nanotecnologías. Además, el Gobierno chino destinó 33 millones de dólares a la creación del Centro nacional de investigación sobre las nanociencias y tecnologías, con el fin de coordinar mejor los esfuerzos científicos y de investigación en este sector.

5.3.2 En 2002, la Academia de las Ciencias china estableció el Casnec (Centro de ingeniería de las nanotecnologías, con una dotación global de 6 millones de dólares), que debe servir de plataforma para acelerar la comercialización de las nanociencias y nanotecnologías. En Hong Kong, las dos principales fuentes de financiación de las nanotecnologías son el Grant Research Council y el Innovation and Technology Fund, que cuentan con una dotación global de 20,6 millones de dólares para el período de 1998 a 2002. Para 2003 y 2004, la Universidad Hkust y el Instituto Politécnico concedieron casi 9 millones de dólares a sus centros de nanotecnología.

5.3.3 En Australia y Nueva Zelanda, el Australia Research Council (ARC) ha duplicado en cinco años los fondos destinados a financiar proyectos competitivos y proyecta la creación de ocho centros de excelencia, distribuidos en distintas regiones, que tendrán como objetivo profundizar en los temas relativos a la tecnología de ordenadores cuánticos, la óptica atómica cuántica, la fotovoltáica, la fotónica avanzada y los sistemas ópticos avanzados.

5.3.4 Por su parte, el MacDiarmid Institute for Advanced Materials and Nanotechnology coordina la investigación y la formación avanzadas en ciencias de los materiales y nanotecnologías de Nueva Zelanda, en estrecha colaboración con universidades y socios varios como Industry Research Ltd y el Instituto de Ciencias Geológicas y Nucleares.

5.3.5 El MacDiarmid Institute se ocupa especialmente de actividades en los siguientes sectores: nanoingeniería de los materiales, optoelectrónica ⁽²⁵⁾, superconductores, nanotubos de carbono, materiales ligeros y fluidos complejos, sistemas sensoriales y de imagen, así como materiales nuevos para almacenar la energía.

6. Observaciones generales

6.1 El fuerte crecimiento de las nanotecnologías a escala mundial, tanto en América como en Asia y Oceanía, indica que es necesaria una actuación europea organizada y coordinada, que garantice una financiación conjunta comunitaria y nacional de la investigación fundamental y aplicada, así como la traducción rápida de los resultados en nuevos productos, procesos y servicios.

6.2 Toda estrategia común europea debería basarse en los siguientes aspectos:

- consolidar los esfuerzos conjuntos en I+DT, demostración y formación científica y tecnológica, dentro de la realización del espacio europeo de innovación e investigación;
- fomentar la interacción entre la industria y el mundo académico (investigación, enseñanza y formación avanzada);
- acelerar el desarrollo de aplicaciones industriales y multisectoriales, así como del marco económico y social, jurídico, fiscal y financiero en el que deben inscribirse las iniciativas de nuevas empresas y de profesiones innovadoras;
- garantizar los aspectos éticos, medioambientales, de salud y seguridad durante todo el ciclo de vida de las aplicaciones científicas. Defender la relación con la sociedad civil así como la regulación de los aspectos de metrología y normalización técnica;
- reforzar la coordinación europea de las políticas, medidas, estructuras y redes de agentes, para mantener e incrementar el nivel actual de competitividad del desarrollo científico y tecnológico y de sus aplicaciones;
- incluir desde ahora a los nuevos Estados miembros en el proceso de estudio y aplicación de las nanociencias, mediante medidas específicas, utilización de los fondos del FEDER y el FSE ⁽²⁶⁾, así como programas comunes en colaboración con centros de investigación confirmados dentro de la UE ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Optoelectrónica: técnica que une las disciplinas de la óptica y la electrónica. Se ocupa de dispositivos que convierten señales eléctricas en señales ópticas y viceversa (lectores de CD, sistemas de láser, etc.).

⁽²⁶⁾ El FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) es uno de los Fondos Estructurales que puede utilizarse, dentro del eje IV (sistemas locales de desarrollo), para financiar infraestructuras y máquinas destinadas a la investigación.

El FSE (Fondo Social Europeo) es otro Fondo Estructural que puede utilizarse, dentro del eje III (recursos humanos), para financiar la formación de los investigadores y el reciclaje de los empresarios.

⁽²⁷⁾ Los CD-ROM y las recientes publicaciones de la DG Investigación ofrecen un amplio panorama de los centros europeos de investigación y de sus especializaciones. Puede obtenerse más información en la dirección de Internet: <http://cordis.lu/nanotechnology>.

6.3 La consecución de una importante masa crítica con alto valor añadido debe desembocar en la realización y el desarrollo de una estrategia común. Las empresas manufactureras y de servicios, especialmente las pequeñas, deberán poder aprovechar los resultados de dicha estrategia para desarrollar su capacidad innovadora y competitiva, así como poder contribuir, mediante redes de excelencia transeuropeas conectadas con las universidades, a los centros de investigación públicos y privados y organismos financieros.

6.4 El desarrollo de esta estrategia debe vincularse estrechamente al de la sociedad. Eso supone que sus motivaciones esenciales deben basarse en la importante contribución que puede aportar a la competitividad de la economía europea basada en el conocimiento, pero sobre todo a la salud, medio ambiente, seguridad y calidad de vida de los ciudadanos europeos. Eso significa que también es necesario intervenir en la demanda de nanotecnologías por parte de los ciudadanos, empresas y organizaciones, ya que esta demanda es la que requiere respuestas concretas.

6.5 Debe lograrse el compromiso de toda la sociedad en favor del proceso de desarrollo de las nanotecnologías garantizando que sea transparente y seguro en todas sus fases: desde la investigación fundamental a la aplicación de los resultados y la demostración y transformación en productos y servicios innovadores comerciales. Con tal fin, son necesarios acuerdos claros y comprensibles para todos los ciudadanos, que demuestran que es posible ejercer controlar y evaluar los riesgos de manera permanente durante todo el ciclo de vida –incluida la eliminación– de los productos obtenidos con estas tecnologías.

6.6 El establecimiento de una relación positiva entre la comunidad científica y la sociedad en el ámbito de las nanotecnologías debe impedir que se obstaculice o paralice su desarrollo, para evitar lo que ha ocurrido con la reciente expansión de otras nuevas tecnologías.

6.7 Asimismo, es esencial crear infraestructuras europeas y desarrollar nuevas especializaciones científicas y universitarias pluridisciplinarias. Para ello, es indispensable contar con la plena confianza de los contribuyentes y responsables políticos y hacer que sean conscientes del potencial de la revolución nanotecnológica.

6.8 El desarrollo de las nanotecnologías no sólo constituye un reto intelectual y científico de enorme calado, sino también y sobre todo un reto para la sociedad en su conjunto: fenómenos con unos principios científicos perfectamente conocidos

a escala macroscópica se ven modificados, ampliados, reducidos o suprimidos a escala nanoscópica, lo que puede repercutir, a veces de manera radical, en las aplicaciones prácticas. De hecho, se desarrollan nuevas técnicas manufactureras, nuevos planteamientos, tipos diferentes de prestación de servicios y nuevas profesiones para gestionarlos.

6.8.1 Esta rápida transformación obliga a establecer una estrategia para la formación o reciclaje de directivos que sean capaces de gestionar la transición, realizar una nueva gobernanza de este proceso, poner en práctica nuevas profesiones y captar las personas más capacitadas a nivel mundial.

6.9 El contenido de las perspectivas financieras comunitarias para el período de 2007 a 2013, que la Comisión ha presentado recientemente, debe evaluarse y modificarse a la luz de los retos que plantea esta nueva revolución tecnológica. Basta con señalar que el Congreso de Estados Unidos aprobó un presupuesto destinado a las nanotecnologías de más de 700 millones de euros únicamente para el ejercicio fiscal de 2004. Con arreglo a las estimaciones de la US National Science Foundation (NSF), en 2003 las inversiones civiles en este campo de las organizaciones públicas de todo el mundo superaron los 2 700 millones de euros, repartidos como sigue:

- alrededor de 700 millones en Estados Unidos (más los 250 millones que gestionó el Ministerio de Defensa);
- 720 millones en Japón;
- menos de 600 millones en Europa, incluida Suiza;
- alrededor de 720 millones en el resto del mundo.

6.10 De cara a los próximos diez o quince años, se calcula que el crecimiento mundial de la producción industrial en este sector ascenderá aproximadamente a un billón de euros, con unas necesidades en nuevos recursos humanos cualificados superiores a los dos millones de personas.

6.10.1 Esta previsión confirma la validez del axioma «nanotecnologías = avance de la estrategia de Lisboa»⁽²⁸⁾: en efecto, el desarrollo de la sociedad del conocimiento se aprecia esencialmente por la capacidad para incorporarse, de manera consciente y notable, a los nuevos yacimientos de empleo y progreso.

6.11 Por lo tanto, es esencial incrementar los recursos financieros y humanos a escala comunitaria así como reforzar su coordinación, si quiere garantizar el éxito de la estrategia de la Unión Europea en este ámbito.

⁽²⁸⁾ Véanse los procesos de Luxemburgo (1997), Cardiff (1998), Colonia (1999) y Lisboa (2000) respecto del uso del desarrollo para incrementar y mejorar el empleo.

6.12 Tanto en Asia como en América resultó indispensable un enfoque integrado de las distintas políticas relacionadas directa o indirectamente con el desarrollo de este sector para incidir de manera proactiva en las necesidades de un nuevo espíritu empresarial, una nueva formación y nuevos marcos jurídicos, reglamentarios y de normas técnicas.

6.13 Como ponen de relieve los numerosos estudios realizados hasta ahora ⁽²⁹⁾, las nanotecnologías permiten producir, manipular y colocar objetos, garantizando al mismo tiempo un enfoque tecnológico proactivo a gran escala y costes de tratamiento y producción competitivos.

6.14 A largo plazo, la ciencia podrá facilitar los instrumentos necesarios para ensamblar nanoobjetos que a su vez constituirán sistemas complejos: estos podrán desarrollar funciones que los distintos elementos por separado no pueden realizar. No cabe duda de que se trata de un objetivo lejano con unos plazos de comercialización difíciles de prever en la actualidad, pero al que conviene aspirar mediante instrumentos de apoyo adecuados.

6.15 Se han fabricado varios materiales «inteligentes» ⁽³⁰⁾ que están al alcance de los consumidores:

- materiales de gran duración para los sectores automovilístico y aeroespacial,
- lubricantes de alto rendimiento,
- nanopartículas para reducir la fricción,
- tratamiento de la superficie de componentes mecánicos,
- *Intelligent Stick*, muy pequeños y con una memoria que puede alcanzar los 1 000 MB ⁽³¹⁾,
- CD flexibles que pueden contener más de veinte horas de música,
- tejidos, cerámica o vidrio cuya superficie se limpia sola ⁽³²⁾,
- cristales con un grado de transparencia que se regula de forma eléctrica,
- vidrio muy resistente al calor, incluso a una temperatura elevadísima,
- chapas nanoestructuradas resistentes al rayado y a la corrosión,
- sistemas de diagnóstico,

⁽²⁹⁾ DG Investigación de la Comisión Europea.

⁽³⁰⁾ Se trata de superficies nanoestructuradas que adquieren características distintas de las tradicionales.

⁽³¹⁾ Se trata de instrumentos muy útiles que permiten almacenar una cantidad ingente de datos, fotografías y música.

⁽³²⁾ La estructura especial de la superficie, enriquecida con tipos específicos de átomo, impide que la suciedad y el polvo entren en contacto directo con el tejido, la cerámica o el vidrio.

— barnices específicos destinados a proteger paredes y edificios,

— barnices que impiden que los *graffiti* se adhieran a paredes, vagones de tren y demás objetos.

6.15.1 Hay otras muchas aplicaciones nuevas, aparte de las expuestas, que ya pueden utilizarse o están perfeccionándose y que pronto pasarán a formar parte de la vida cotidiana, marcando una evolución o revolución de la «domótica» ⁽³³⁾ que contribuirá a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

6.16 Merced a la biomimética, que estudia la posibilidad de conectar circuitos electrónicos y tejidos biológicos, en un futuro próximo será posible volver a estimular la capacidad auditiva o visual de los órganos correspondientes que tengan lesiones.

6.16.1 Ya se han fabricado, en laboratorio ⁽³⁴⁾, distintos tipos de micromotores que pueden alcanzar un objetivo predeterminado, por ejemplo, una célula infectada que debe eliminarse para evitar que contamine a las demás. Por desgracia, las intervenciones realizadas hasta la fecha sobre células enfermas también afectan a las sanas, por lo que se suelen causar graves daños a los órganos.

6.16.2 La técnica aplicada a la ciencia ya permite obtener abundantes resultados concretos que podrían utilizarse directamente en la vida cotidiana, aunque los costes siguen siendo por el momento muy elevados. Para que sean abordables, es necesario generalizar el conocimiento de las nuevas posibilidades para que se convierta en patrimonio cultural de todos y permita modificar procedimientos y usos inveterados que, en muchos casos, obstaculizan y retrasan los cambios.

6.17 Los sectores textil, de la confección y del calzado están en crisis en el conjunto de la Unión Europea porque sus producciones tradicionales no soportan la competencia de los productos procedentes de países que no respetan las normas laborales básicas y que no tienen en cuenta los costes derivados de la protección del medio ambiente ni los necesarios para garantizar la higiene y de la seguridad en el lugar de trabajo.

6.17.1 Los tejidos inteligentes o técnicos, concebidos con ayuda de polvos nanotecnológicos, se están generalizando en muchos países europeos y registran un crecimiento de un 30 % anual. De ellos, los tejidos destinados a garantizar la seguridad en todos sus aspectos destacan de manera especial: seguridad vial, seguridad frente a la contaminación, agentes químicos, alérgenos, agentes atmosféricos, etc. ⁽³⁵⁾

⁽³³⁾ Del latín *domus* (=hogar, casa), esto es, ciencia que estudia la evolución del hogar en todos sus aspectos.

⁽³⁴⁾ La Universidad de Grenoble ya ha probado numerosos tipos de micromotores a base de quinesina.

⁽³⁵⁾ Véase el dictamen CESE 967/2004 (DO C 302 de 7.12.2004) y los estudios de las Universidades de Gante y Bérgamo (sector textil).

6.18 Las nanotecnologías también están revolucionando la medicina, especialmente por lo que se refiere al diagnóstico y tratamiento precoz de graves patologías tumorales o neurodegenerativas relacionadas con el envejecimiento. Nanopartículas preparadas de forma adecuada pueden servir de marcadores para diagnosticar con gran eficacia agentes infecciosos o metabolitos especiales, así como vectores de fármacos que deben administrarse en zonas u órganos específicos afectados por patologías muy localizadas. Sistemas de este tipo ya están en fase de experimentación.

7. Observaciones específicas

7.1 El enfoque nanotecnológico de los nuevos materiales consiste en crear nuevas funciones mediante componentes de dimensión nanométrica. Un buen ejemplo lo ofrecen las tecnologías de producción y transformación de materiales de gran duración y eficacia para los sectores automovilístico y aeronáutico en los que Europa dispone de una posición ventajosa respecto de sus principales competidores. Se ha demostrado de forma generalizada que los sistemas nanoestructurados pueden reducir de manera significativa la fricción entre dos superficies en contacto y, por lo tanto, el desgaste.

7.1.1 Como ejemplo de los distintos campos de aplicación comercial de las nanotecnologías y sin pretender ser exhaustivos, cabe citar el desarrollo de superficies y materiales nanoestructurados para reducir la fricción y el desgaste. Estos sistemas desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de nuevos procesos industriales de alta eficacia y baja repercusión medioambiental. Aproximadamente el 25 % de la energía que se consume a escala mundial se pierde por fenómenos de fricción⁽³⁶⁾; asimismo, se estima que las pérdidas debido al desgaste de las piezas mecánicas varían entre un 1,3 y un 1,6 % del PIB de un país industrializado. Se calcula que los costes derivados de problemas de fricción, desgaste y lubricación representan unos 350 000 millones de euros anuales, que se distribuyen entre los siguientes sectores: trasportes de superficie (46,6 %), procesos de producción industrial (33 %), suministro de energía (6,8 %), aeronáutica (2,8 %), consumo doméstico (0,5 %) y otros (10,3 %)⁽³⁷⁾.

7.1.2 Por tanto, deben crearse nuevas plataformas tecnológicas con planteamientos que tenga en cuenta la especificidad de las nanotecnologías y, sobre todo, del hecho de que las funciones y las dimensiones coinciden, es decir, que el control de las dimensiones coincide con el control de las funciones. **El ejemplo de la lubricación es ilustrativo al respecto: si se añaden partículas nanométricas de dimensiones adecuadas a una superficie, ya no es necesario añadir lubricantes porque las nanopartículas realizan esta función debido a las nuevas dimensiones.**

7.1.3 Los materiales y los recubrimientos nanoestructurados, es decir, con componentes de dimensiones nanométricas, pueden reducir significativamente los porcentajes mencionados. Por ejemplo, una disminución del 20 % del coeficiente de fricción de la caja de cambios de un vehículo puede reducir la pérdida de energía entre un 0,64 y un 0,80 %, lo que genera un ahorro de 26 mil millones de euros al año, únicamente en el sector de los transportes.

7.1.4 El control y la ingeniería de las superficies constituye una tecnología clave para lograr un crecimiento sostenible. El Ministerio de Comercio e Industria británico ha elaborado un informe sobre la situación de la industria vinculada a la ingeniería de superficies entre los años 1995-2005 y en 2010⁽³⁸⁾. Del informe se deduce que el mercado inglés de procesos de modificación de las superficies ascendía a casi quince mil millones de euros en 1995 y se producían bienes por valor de unos 150 mil millones de euros, de los que siete mil millones correspondían al desarrollo de tecnologías para la protección de las superficies frente al desgaste. El informe prevé que este sector representará en 2005 alrededor de 32 mil millones de euros y los procesos industriales alrededor de 215 mil millones de euros.

7.1.5 Si los cálculos se extrapolan al mercado europeo, se obtienen 240 mil millones de euros para el tratamiento de superficies, con una repercusión en los demás sectores productivos del orden de 1,6 billones de euros.

7.2 Para que el desarrollo industrial pueda aprovechar las nanotecnologías⁽³⁹⁾, debe lograr la coexistencia de los procesos manufactureros y tecnológicos tradicionales (de arriba abajo) con los métodos innovadores capaces de crear, manipular e incorporar nuevos componentes de dimensión nanométrica en plataformas existentes o nuevas.

7.2.1 Es esencial un planteamiento basado en la gobernanza. Junto a iniciativas generales en favor de los consumidores, sería conveniente establecer medidas destinadas a las organizaciones sectoriales, administraciones locales y asociaciones sin ánimo de lucro con el fin de contar con la participación de todo el tejido colectivo: económico, político y social. A este respecto, los centros de competencia podrían desempeñar un papel importante⁽⁴⁰⁾ sentando las bases necesarias para coordinar mejor las iniciativas locales y comunitarias y generando una cultura favorable a la innovación basada en las nanotecnologías. También deben incluirse en este marco las iniciativas para evaluar el impacto de las nanotecnologías en la salud y el medio ambiente, de forma que exista una relación entre las iniciativas que fomenta la UE (enfoque descendente) y las que se realizan e impulsan a nivel local (enfoque ascendente).

⁽³⁸⁾ A. Matthews, R. Artley y P. Holiday, 2005 *Revisited: The UK Surface Engineering Industry to 2010*, NASURF, Dera, 1998.

⁽³⁹⁾ Nota: no existe un desarrollo industrial de las nanotecnologías, sino un desarrollo que se ve impulsado con las nanotecnologías.

⁽⁴⁰⁾ Véase, entre otras, la experiencia del polo tecnológico Servitec establecido en Dalmine (Bérgamo).

⁽³⁶⁾ Fuente: Laboratorios nacionales Oakridge (Estados Unidos).

⁽³⁷⁾ Ibídem.

7.3 El Comité Económico y Social Europeo reitera que es plenamente consciente del enorme potencial que representa el desarrollo de las nanociencias y nanotecnologías para la realización de la estrategia de Lisboa. Unificar la ciencia sobre la base de la unidad material de la naturaleza, observada a escala nanométrica, significa establecer nuevas bases para la integración de conocimientos, innovaciones, tecnologías y desarrollo.

7.4 A escala europea, la coordinación todavía es bastante fragmentaria, a pesar de los intentos realizados con el Sexto programa marco. Los esfuerzos parecen concentrarse en el uso racional de los recursos. Aunque se dedican muchas ayudas a la investigación fundamental y el desarrollo de nuevos procesos industriales, siguen siendo insuficientes el fomento y el apoyo de acciones destinadas a hacer avanzar las tecnologías de producción en masa. El apoyo que se concede a los esfuerzos para desarrollar una gobernanza europea se encuentra en una fase todavía más embrionaria.

7.5 Dentro de los Estados miembros es indispensable una coordinación real, inexistente hasta ahora, sobre todo respecto de las aplicaciones de la investigación. En muchos Estados miembros, las empresas, especialmente las PYME, chocan con las siguientes dificultades:

- falta de conocimientos básicos sobre las nanociencias y las nanotecnologías,
- falta de profesionales que puedan adaptarse a las necesidades de las empresas,
- imposibilidad de evaluar el impacto de las nuevas tecnologías desde el punto de vista de los procesos tecnológico y comercial,
- dificultades para encontrar y evaluar materias primas «nanoestructuradas»,
- imposibilidad de incorporar los procesos nanotecnológicos a los sistemas de producción tradicionales,
- dificultades para evaluar el desarrollo del mercado de los productos «nano»,
- escasos vínculos con las universidades y los centros de innovación.

7.6 El Comité considera esencial que se utilice la investigación para crear sistemas útiles en el ámbito de la sanidad pública y en la vida cotidiana de los ciudadanos, aplicando cada vez más el principio de la mimesis o imitación de la naturaleza.

7.7 El CESE se felicita de la creación de la red temática Nanoforum⁽⁴¹⁾ y espera que sus publicaciones se traduzcan y difundan en todos los Estados miembros. El lenguaje utilizado en las publicaciones debe ser lo más simple posible para llegar a un amplio público. Las universidades y centros de investigación deben poder utilizar los resultados de esta red temática.

7.7.1 Asimismo, el CESE está convencido de que la Plataforma para la tecnología europea sobre la nanoelectrónica, que ha propuesto el grupo de alto nivel⁽⁴²⁾, tendrá un éxito enorme si evita, mediante una estrecha cooperación con la Comisión, duplicaciones inútiles y costosas en la investigación.

7.8 El Comité también opina que, antes de 2008, las inversiones en estos sectores que se realizan dentro de la UE deberán pasar de los actuales 3 000 millones de euros anuales a 8 000 millones, con verificaciones periódicas de la Comisión sobre los siguientes aspectos:

- aumento de las cuotas de mercado,
- inversiones públicas y privadas destinadas a la investigación,
- incremento del número de estudiantes que eligen carreras relacionadas con las nanotecnologías.

8. Conclusiones

8.1 El CESE apoya plenamente las conclusiones del Consejo de Competitividad de 24 de septiembre de 2004 sobre el importante papel y la potencialidad de las nanociencias y las nanotecnologías. Los resultados obtenidos hasta ahora demuestran que es importante profundizar en los conocimientos y realizar instrumentos que permitan trabajar con los átomos para producir nuevas estructuras y modificar las características de las estructuras existentes.

8.2 A este respecto, el CESE recomienda que se **ponga en marcha de manera inmediata una estrategia europea común, integrada y responsable**, con los siguientes objetivos: desarrollo de esfuerzos conjuntos en I+DT, demostración y formación científica y tecnológica; interacción entre la industria y el mundo académico; desarrollo acelerado de las aplicaciones industriales y multisectoriales; refuerzo de la coordinación abierta europea de las políticas, medidas, estructuras y redes de agentes interesados. Dentro de esta estrategia, se deberá garantizar desde el inicio hasta el final, incluso a nivel internacional, la defensa de los aspectos éticos, medioambientales, de salud y seguridad, las aplicaciones científicas así como una normalización técnica adecuada.

⁽⁴¹⁾ La red Nanoforum está constituida por el Institute of Nanotechnology (UK), que actúa de coordinador; UDI Technologiezentrum (DE); CEA-LETI (FR); CMP Científica (ES); Nordic Nanotech (DK); Malsch TechnoValuation (NL) (<http://www.nanoforum.org>).

⁽⁴²⁾ Véase la nota anterior: informe «Vision 2020» publicado el 29 de junio de 2004.

8.3 El CESE hace hincapié en la necesidad de que esta **estrategia esté firmemente enraizada en el desarrollo de la sociedad** con el fin de contribuir positivamente no sólo a la competitividad de la economía europea sino también, de manera muy especial, a la salud humana, el medio ambiente y la seguridad así como la calidad de vida de los ciudadanos.

8.3.1 A este respecto, el CESE destaca la importancia de **garantizar un desarrollo responsable y sostenible de las nanotecnologías, desde la fase inicial**, para responder a las expectativas lógicas de la sociedad civil en aspectos medioambiente, sanitarios, éticos, industriales y económicos.

8.3.2 El CESE recomienda **aumentar de manera sustancial los fondos destinados a la investigación fundamental**, dado que la excelencia tecnológica e industrial se basa siempre en la excelencia científica.

8.3.3 Debería alcanzarse el objetivo del 3 % ⁽⁴³⁾ fijado en Barcelona, y una parte adecuada de los recursos debería utilizarse en el ámbito de las nanociencias, su desarrollo en aplicaciones prácticas y la convergencia de las nano, bio e infotecnologías y tecnologías del conocimiento.

8.3.4 El contenido de las **perspectivas financieras comunitarias para el período 2007-2013**, que la Comisión ha presentado recientemente, debe evaluarse y modificarse a la luz de los retos que plantea esta nueva revolución nanotecnológica.

8.3.5 El deseable incremento de los fondos debe reflejarse en la asignación de una dotación financiera adecuada en el futuro séptimo programa marco. Tal montante deberá estar en relación con lo que se prevé en otros países, por ejemplo, Estados Unidos.

8.4. El Comité se muestra convencido de que la Unión debe adoptar un **plan de acción de gran calado que incluya un plan de trabajo y un calendario preciso basados en un enfoque integrado**, con el fin de lograr el consenso necesario de todos los agentes de la sociedad civil en torno a una **visión común**. Esta visión deberá traducirse en objetivos claros y transparentes que respondan a los imperativos de progreso económico y social, calidad de vida, seguridad y salud para todos los ciudadanos.

8.5 A juicio del Comité, deben **crearse plataformas tecnológicas con una importante masa crítica y un gran valor añadido a nivel europeo** que reúnan a todos los agentes públicos y privados (científicos, industriales y financieros junto con las administraciones) que se ocupan de los distintos sectores de aplicaciones específicas.

8.6 El Comité reitera que es urgente **crear infraestructuras europeas de alto nivel y potenciar los centros de competencia**. La ubicación y especialización de estos centros debería decidirse en estrecha colaboración entre las instancias europeas y locales para seleccionar zonas industriales homogéneas especializadas desde el punto de vista de la producción y del terri-

torio, donde ya se lleven a cabo actividades de investigación y desarrollo con una determinada masa crítica.

8.6.1 **Los centros de competencia deberían ser capaces de efectuar y transferir una investigación** de alta calidad centrada en las aplicaciones y la innovación por medio de las nanotecnologías, especialmente en campos como la **nanoelectrónica, las nanobiologías y la nanomedicina**.

8.7 Asimismo, en un ámbito tan sensible, es necesario dar una garantía jurídica y proteger la propiedad intelectual de los investigadores. El Comité está convencido de que es primordial resolver de manera clara y satisfactoria el problema de las patentes si se quiere garantizar el éxito de la investigación aplicada en el sector de las nanotecnologías. Por lo tanto, considera necesario que se estudie lo antes posible la **creación** a nivel europeo **de un «Nano-IPR Helpdesk»** (centro de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual en el sector nanotecnológico) que responda a las exigencias de los investigadores, empresas y centros de investigación.

8.8 La Comisión, de común acuerdo con los Estados miembros, debe intensificar sus esfuerzos y fomentar estudios de las universidades y centros de investigación para que, en un sector tan innovador, sea factible registrar patentes con un procedimiento simple y poco costoso.

8.8.1 Respecto de la cooperación internacional, deben impulsarse los trabajos sobre seguridad y normalización de las medidas y procesos, en colaboración con terceros países. Debería prestarse especial atención a China, que está aumentando de manera considerable las inversiones en el sector de las nanotecnologías. Por lo demás, Estados Unidos y Japón tienen una política muy agresiva en este sector (como queda patente con el acuerdo entre China y el Estado de California para el desarrollo de centros de excelencia sobre nanotecnologías biomédicas).

8.8.2 El CESE considera que es necesario un esfuerzo adicional, por medio de la **iniciativa europea para el crecimiento** que se puso en marcha en diciembre de 2003, **para aumentar el número de empresas dedicadas a las nanotecnologías** en la Unión. Con tal fin, deben fomentarse y mejorar de forma permanente las relaciones entre universidades, **centros nanotecnológicos de innovación** y empresas.

8.8.3 Son imprescindibles medidas de desarrollo de procesos industriales basados en las nanotecnologías (de la nanotecnología a la nanofabricación) destinadas tanto a las grandes empresas como a las PYME. A este respecto, debería seguirse a escala europea el ejemplo estadounidense de elaboración de un plan para utilizar los programas federales, como el «Small Business Innovation Research Program» y el «Small Business Technology Transfer Research Program», si se quiere fomentar un desarrollo nanotecnológico generalizado en el conjunto de las empresas, incluidas las más pequeñas.

⁽⁴³⁾ El sector público (los Estados miembros y la Comunidad) y, sobre todo, la industria deberían dedicar el 3 % del PIB a la investigación y el desarrollo.

8.8.4 Las asociaciones sectoriales pueden desempeñar un papel importante a nivel nacional y local. Asimismo, la DG Investigación y la DG Empresa podrían llevar a cabo **campañas de sensibilización «intensiva», con la participación de todos los agentes económicos y sociales** a imagen de la experiencia positiva de Trieste ⁽⁴⁴⁾.

8.8.5 A juicio del CESE, la creación de un centro de intercambio ⁽⁴⁵⁾ europeo de la información podría constituir un mecanismo importante a nivel europeo para facilitar:

- la comercialización de las nanotecnologías y la transferencia de estas tecnologías y de los nuevos conceptos a los productos comerciales y a los del sector militar;
- la difusión de las mejores prácticas de las universidades y los laboratorios públicos y privados que puedan tener un uso comercial.

8.9 Además de las plataformas europeas y vinculadas a ellas, deberían crearse **plataformas mundiales** que tengan relación con los Estados que forman parte de la ONU y puedan afrontar **problemas como:**

- patentes,
- normas éticas,
- gestión del consenso social,
- aspectos medioambientales,
- desarrollo sostenible,
- seguridad de los consumidores.

8.10 El **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, con la intervención específica del **Fondo Europeo de Inversiones (FEI)**, debería crear líneas de créditos blandos, gestionadas por medio de las entidades de crédito, bancos regionales especializados en la financiación de empresas, sociedades de capital riesgo y cooperativas de garantía, para facilitar la creación y desarrollo de empresas que se especialicen en los productos nanotecnológicos.

8.10.1 La experiencia positiva del **programa Crecimiento y Medio Ambiente**, que tuvo excelentes resultados referidos al sector medioambiental, podría servir de modelo para favorecer el desarrollo de nuevos productos basados en las **nanotecnologías** ⁽⁴⁶⁾.

8.11 La investigación y su conversión en productos debe organizarse teniendo en cuenta sobre todo las peticiones de los ciudadanos y el objetivo del desarrollo sostenible. A este respecto, se deberían unir las iniciativas destinadas a **evaluar el impacto de las nanotecnologías en la salud y en el medio ambiente**, asociando las que aplica la UE (*enfoque descendente*) con las que se realizan e impulsan a escala local (*enfoque ascendente*).

8.12 El **diálogo con la opinión pública** debe ser permanente y tener una base científica. Las nuevas tecnologías que surgen a partir del uso de los átomos deben ser transparentes y ofrecer a los ciudadanos la certeza de que no implican riesgos potenciales para la salud ni el medio ambiente. La historia demuestra que los temores y las reticencias respecto de los nuevos productos suelen ser fruto de la ignorancia y no de los hechos.

8.12.1 Por este motivo, el Comité defiende el establecimiento de una relación estrecha y continua entre los resultados de la investigación y **principios éticos** universalmente reconocidos, que requerirán un **diálogo internacional**.

8.13 Durante la fase de instauración y de desarrollo de las plataformas tecnológicas ⁽⁴⁷⁾, deberá prestarse especial **atención a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea**, con el fin de garantizar una representación masiva y un intenso vínculo con los centros de excelencia europeos.

8.14 El Comité considera que la **coordinación** de la investigación en el amplio campo de las nanociencias –la investigación fundamental, no obstante, quedará en manos del Consejo Europeo de Investigación, organismo independiente que se creará a tal efecto– debe seguir **a cargo de la Comisión** que, en colaboración con el Parlamento Europeo y el Consejo, puede garantizar a los ciudadanos europeos el mejor valor añadido posible, con inclusión de un uso más difundido, generalizado y objetivo de los resultados de la investigación.

8.15 El CESE propone a la Comisión que presente cada dos años un informe sobre el desarrollo de las nanotecnologías, con el fin de verificar los avances del plan de acción adoptado y proponer eventuales modificaciones o actualizaciones.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁴⁾ Nanoforum organizado en Trieste, en 2003, con participación de más de 1 000 personas.

⁽⁴⁵⁾ Véase «Clearing House» en la Ley estadounidense sobre nanotecnologías, de diciembre de 2003.

⁽⁴⁶⁾ El programa *Crecimiento y Medio Ambiente*, gestionado por el FEI en colaboración con distintas entidades financieras europeas, contribuyó mediante ayudas de cofinanciación y créditos blandos a mejorar los aspectos medioambientales de las microempresas y las PYME.

⁽⁴⁷⁾ Véase el punto 6.3.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Código de la circulación y registro de automóviles europeo»

(2005/C 157/04)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Código de la circulación y registro de automóviles europeo».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2004 (Ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 1 voto en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: Objeto del Dictamen y justificación

1.1 En su reunión del 29 de enero de 2004, el CESE aceptó la solicitud de la Sección TEN relativa a la elaboración de un Dictamen de iniciativa sobre un Código de la circulación europeo.

1.2 Puesto que la libre circulación de personas ⁽¹⁾ es una de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado y la supresión de las fronteras entre los Estados miembros ⁽²⁾ es uno de los objetivos de la UE, reforzado con la incorporación en su ámbito del acervo de Schengen ⁽³⁾, y dado que el sector de los transportes también es objeto de una política común de la Comunidad ⁽⁴⁾, la aproximación de las legislaciones en lo que se refiere a la circulación vial, en particular debido a las repercusiones que tendrá en la realización del mercado interior ⁽⁵⁾, parece tener una importancia primordial.

1.3 No está de más recordar la importancia del transporte de personas y mercancías por carretera en la Europa de los quince y su crecimiento exponencial en los últimos años.

De los datos estadísticos disponibles más recientes puede deducirse lo siguiente:

- con referencia a 2001, el sector del transporte terrestre da trabajo a 3,9 millones de personas;
- el transporte de mercancías por carretera representa el 45 % del total del transporte, habiendo aumentado un 120 % desde 1970;
- el transporte de pasajeros por carretera representa un 86,8 % del total del transporte de pasajeros, habiendo registrado un aumento del 128 % desde 1970;
- el volumen de negocios (datos de 2000) del transporte terrestre de pasajeros (55 455 millones de euros) y de mercancías (220 787 millones de euros) representa cerca del 49 % del total del volumen de negocios del sector de los transportes (566 193 millones de euros) (no existen datos relativos a Grecia) ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Artículos 39 y ss. del Tratado CE.

⁽²⁾ 4º guión del artículo 2 del Tratado UE y artículos 61 y ss. del Tratado CE.

⁽³⁾ Protocolo nº 2 del Tratado UE.

⁽⁴⁾ Artículos 70 y ss. del Tratado CE.

⁽⁵⁾ Artículos 95 y ss. del Tratado CE.

⁽⁶⁾ Véase «EU. Energy and Transport in figures», DG Energía y Transportes, en colaboración con EUROSTAT (2003).

1.4 Ahora bien, el transporte de personas y mercancías por carretera está condicionado por reglamentaciones nacionales numerosas y distintas, incluso en lo que se refiere a los principios y normas fundamentales de conducción de vehículos automóviles.

1.4.1 Por otra parte, están también en vigor varios convenios internacionales, con ámbitos de aplicación diversos y disposiciones en determinados casos contradictorias.

1.4.2 Como consecuencia de ello, un simple desplazamiento en automóvil por Europa somete al conductor a varios sistemas jurídicos diferentes, quedando expuesto, en consecuencia, a normas diferentes e incluso contradictorias.

1.4.3 Esta situación ha pasado a ser especialmente grave tras la reciente ampliación de la UE, con la adhesión de nuevos Estados miembros también sujetos a sus propias normas de conducción de automóviles.

1.5 El presente dictamen de iniciativa tiene como objetivo instar a la Comisión a que examine la necesidad y la conveniencia de una iniciativa legislativa que armonice las normas de conducción en la Unión Europea, aunque contemplando algunas excepciones, en donde se pongan de relieve, mediante un análisis de Derecho comparado, las divergencias entre los sistemas jurídicos de los códigos de circulación de los distintos Estados miembros y las posibles soluciones para su armonización a escala europea.

1.6 Para su elaboración, se consideró indispensable oír a los principales interesados (representantes de los usuarios de las carreteras, de los fabricantes de vehículos automóviles y de las entidades de regulación), por lo que se celebró una audiencia pública en paralelo con la 2ª reunión del Grupo de estudio, el 17 de mayo de 2004, a la que asistieron las personas vinculadas al sector.

1.6.1 Para facilitar el debate, y como medio de recabar información, se elaboró un cuestionario que se presentó para que lo examinasen los miembros del Grupo.

2. Antecedentes de la iniciativa

2.1 La idea de elaborar un Código de la circulación de alcance universal no es nueva, e incluso en lo que se refiere en particular a Europa; tiene antecedentes, como, por ejemplo, el deseo de codificación de esta materia que ya se expresó en el VIII Congreso Jurídico Internacional sobre Tráfico y Circulación⁽⁷⁾.

2.2 También en la 38ª Conferencia del Consejo Alemán de Jurisdicciones responsables del Tráfico, celebrada en enero de 2000, el Grupo de trabajo IV defendió que la armonización de las normas de circulación europeas era un objetivo importante⁽⁸⁾.

2.3 La Comisión ha llevado adelante varias iniciativas que se derivan de una preocupación y un objetivo idénticos, pero sin asumir hasta ahora plenamente la idea de elaborar un Código de la circulación europeo propiamente dicho⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Dott. Argante Righetti, Procuratore Pubblico, Bellinzona – Ticino, Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di difformità fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti, Automobile Club di Perugia, 8-10 de septiembre de 1961.

⁽⁸⁾ Este asunto deberá abordarse, o bien en las 5 Jornadas europeas sobre el Derecho de circulación europeo que se celebrará en Tréveris en octubre de 2004, o bien en el 1º Congreso Europeo de la Carretera, que se celebrará en Lisboa del 24 al 26 de noviembre de 2004 sobre el tema «Movilidad en la Europa ampliada: los desafíos y las responsabilidades del sector de la carretera».

⁽⁹⁾ Destacan, en este sentido, el Acto del Consejo de 17 de junio de 1998 relativo a la celebración del Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir (DO C 216, de 10.7.1998), el Reglamento CE/2411/98, de 3 de noviembre de 1998 (DO L 299 de 10.11.1998) relativo al reconocimiento en circulación intracomunitaria del signo distintivo del Estado miembro de matriculación de los vehículos de motor y sus remolques, las directivas 1999/37/CE y 2003/127/CE de 29 de abril de 1999 y de 23 de diciembre de 2003 relativas a los documentos de matriculación de los vehículos (DO L 138 de 1.6.1999 y DO L 10 de 16.1.2004), la Resolución del Consejo de 26 de junio de 2000 sobre el refuerzo de la seguridad vial (DO C 218 de 31.7.2000), la Recomendación de la Comisión, de 6 de abril de 2004, sobre la aplicación de las normas de seguridad vial (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 111 de 17.4.2004), la Decisión de la Comisión, de 23 de diciembre de 2003, relativa a las prescripciones técnicas para la aplicación del artículo 3 de la Directiva 2003/102/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública en caso de colisión con un vehículo de motor y antes de la misma, y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE [notificada con el número C(2003) 5041] (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 31 de 4.2.2004), la Directiva 2004/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por la que se modifica la Directiva 92/24/CEE del Consejo, sobre los dispositivos de limitación de velocidad o sistemas similares de limitación de velocidad incorporados a determinadas categorías de vehículos de motor (DO L 44, de 14.2.2004), la Decisión de la Comisión, de 2 de abril de 2004, relativa a la aplicación de la Directiva 72/166/CEE del Consejo en lo que respecta al seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles (Texto pertinente a efectos del EEE) [notificada con el número C(2004) 1235] (DO L 105, de 14.4.2004), la propuesta de Directiva de 21 de octubre de 2003 sobre el permiso de conducción europeo (COM(2003) 621 final), la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de normas comunes para determinados transportes de mercancías por carretera (Versión codificada) (COM (2004) 47 final, de 2.2.2004) y la propuesta de Reglamento por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes por lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen de los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos (COM(2003) 510 final de 21.8.2003). De la misma manera, los Regl. 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 y 103 de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) cumplen el mismo objetivo de información (DO L 95 de 31.3.2004).

2.4 Merecen una referencia muy especial las conclusiones de un reciente estudio elaborado para la Dirección General de Energía y Transporte de la Comisión, donde se ponen de relieve los motivos que llevan a considerar necesaria «la armonización de las normas de tráfico y de las medidas para su aplicación efectiva» mediante «futuras iniciativas legislativas» a escala de la UE⁽¹⁰⁾.

2.5 Por su parte, el CESE ha señalado en varios de sus dictámenes la necesidad de aumentar «la libre circulación de vehículos dentro de la Unión», responsabilizando a las «autoridades nacionales de eliminar determinadas disposiciones internas que obstaculizan la utilización por sus ciudadanos de vehículos con matrícula extranjera de otro Estado miembro»⁽¹¹⁾.

3. Breve reseña del Derecho en materia de convenios y de su alcance

3.1 La reglamentación internacional de la circulación por carretera consta de varios convenios, entre los que destacan el Convenio de París de 1926, el Convenio de Ginebra de 1949 y el Convenio de Viena de 1968.

3.2 El **Convenio Internacional relativo a la circulación de automóviles** fue firmado el 24 de abril de 1926 en París por 40 Estados, con el fin de facilitar el turismo internacional, y actualmente está vigente en más de 50 países.

3.2.1 Fundamentalmente se caracteriza por lo siguiente:

- Definir requisitos técnicos mínimos del automóvil, como para la matrícula y las luces, y para su identificación en cada Estado visitado;
- Regular la expedición y validez de los certificados internacionales para automóviles, destinados a validar su admisión y circulación en el territorio cubierto por el Convenio;
- Reconocer algunos títulos de conducción y definir las características de las autorizaciones internacionales para conducir automóviles (permisos internacionales de conducción), válidas en los Estados contratantes en los que no se reconocen dichos títulos, pero sin que se dispense de los mismos;

⁽¹⁰⁾ «Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union», elaborado por la TIS.PT, Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A, concluido en febrero de 2004.

⁽¹¹⁾ Véase el DO C 110 de 30.4.2004 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes por lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen de los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos» (COM(2003) 510 final) (ponente: Sr Barros Vale). Véanse, asimismo, entre otros, el DO C 112 de 30.4.04 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción (ponente: Sr. Simons), y el DO C 108 de 30.4.2004 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de vehículos seguros e inteligentes (ponente: Sr. Ranocchiari).

d) Crear algunas señales de peligro (seis), obligando a los Estados contratantes a utilizarlas en sus carreteras;

e) Crear un sistema de intercambio de información relativa a los conductores que, siendo titulares de certificados y autorizaciones internacionales, intervengan en accidentes graves o hayan infringido las disposiciones legales internas relativas a la circulación vial.

3.2.2 Este convenio facilitó los trámites aduaneros, pero sin dispensar a los conductores de conocer y observar las leyes internas en materia de circulación vial.

3.2.3 Por otra parte, la entrada en vigor del convenio dependía de su ratificación por cada Estado y del depósito del respectivo instrumento de ratificación. Por norma, el convenio sólo tiene vigencia en la metrópolis del Estado contratante, mientras que en los territorios bajo cualquier forma de administración hace falta una declaración expresa.

3.3 El **Convenio sobre el tráfico por carretera** fue firmado en Ginebra el 19 de septiembre de 1949 por 17 Estados. En la actualidad está vigente en más de 120 países y revoca, entre los Estados contratantes y adherentes, el convenio de 1926.

3.3.1 Este convenio desarrolló los principios establecidos en el anterior, con arreglo a la evolución observada en la industria del automóvil, mostrando una preocupación creciente por la seguridad de la circulación vial.

3.3.2 No introduce señales de tráfico, pero establece que los Estados deberán homogeneizar su señalización, y utilizarla en la medida estrictamente necesaria.

3.3.3 Son pocas las normas de circulación introducidas por este Convenio, y no se fue mucho más allá de las precauciones que deben adoptarse en el cruce de vehículos, las reglas de prioridad y las normas de iluminación.

3.3.4 La entrada en vigor del convenio quedó sujeta a los mismos mecanismos que los indicados antes y su acción armonizadora quedó condicionada por la facultad de los Estados de no vincularse a algunas de sus disposiciones, así como por la de rechazar sus modificaciones.

3.4 El **Convenio sobre la circulación vial**, de 8 de noviembre de 1968, fue firmado en Viena por 37 Estados, y actualmente está en vigor en cerca de 100. En relación con estos últimos, el convenio hace que se anulen entre sí los efectos de los convenios de 1926 y de 1949, una vez ratificado y depositado el instrumento de ratificación.

3.4.1 Es el texto de una convención más elaborado desde el punto de vista de la regulación de la circulación vial, dedicándole un capítulo con treinta artículos y regulando las maniobras que constituyen el núcleo esencial de los códigos modernos. Más allá de las preocupaciones minimalistas de los convenios anteriores, limitadas al cruce de vehículos y a su señalización, el Convenio de 1968, además de establecer los principios que deben observar los conductores en las maniobras de mayor riesgo (esto es, adelantamiento, cambio de dirección, precauciones que deben observarse en relación con los peatones), llegó hasta el punto de regular la parada, el estacionamiento, la entrada y salida de pasajeros, la circulación en túneles, y, en suma, todas las situaciones típicas de la conducción por carretera.

3.4.2 Este Convenio fue más lejos que los textos anteriores, obligando a los Estados contratantes y adherentes a adaptar el fondo de sus disposiciones legales a las normas de conducción en él establecidas, con la ventaja de que los conductores, al desplazarse a otros países adherentes, estarían familiarizados con lo esencial de las normas de conducción.

3.4.3 No obstante, quedó abierta la posibilidad de que los Estados rechazaran modificaciones del Convenio.

3.5 Hecha esta reseña, se constata fácilmente que en el territorio de la Unión Europea, que ya se ha ampliado a diez nuevos Estados, están vigentes tres convenios internacionales, no siempre por igual ⁽¹²⁾, por lo que se está lejos de lograr una armonía normativa de la circulación vial, sobre todo si al texto de los convenios añadimos 25 legislaciones nacionales en constante transformación ⁽¹³⁾.

3.6 Algunos obstáculos ya han sido, o están siendo, superados, como la supresión de las fronteras, las condiciones de homologación de vehículos y sus componentes, y el reconocimiento recíproco de los títulos de conducción y la armonización de sus normas. Queda, sin embargo, el núcleo esencial de la circulación vial: sus normas y la señalización.

3.7 En relación con el resto del mundo, los convenios facilitan los procedimientos aduaneros y la facultad de conducir vehículos en el territorio comunitario, pero los nacionales de terceros países que visitan la Unión Europea han de enfrentarse a tantas legislaciones en materia de circulación vial como Estados la constituyen.

⁽¹²⁾ Por ejemplo: entre Portugal y Alemania está vigente el de 1926; entre Portugal y Bélgica, el de 1949; entre Alemania y Bélgica, el de 1968. El abanico sería más amplio si se considerasen los Estados que preparan su adhesión a la Unión Europea. Otros ejemplos: entre Alemania, Irlanda y los Países Bajos, el de 1926; entre Holanda, Portugal y Suecia, el de 1949; entre Finlandia, Italia, Austria y Letonia, el de 1968. Esta diversidad tiene su origen en la adhesión o no de los Estados al instrumento más reciente. Así, cuando dos o más países suscriben el instrumento más reciente, los convenios anteriores dejan de estar vigentes entre ellos, pero siguen aplicándose con los países que no han suscrito el convenio más reciente.

⁽¹³⁾ Por ejemplo, en Portugal se está ultimando una revisión general del Código de la Circulación, e Italia acaba de efectuarla.

4. Algunas disparidades flagrantes de los Derechos nacionales

4.1 De un breve estudio de Derecho comparado se deduce inequívocamente que, entre los Derechos nacionales que regulan la circulación, existen diferencias pronunciadas en ámbitos importantes, que constituyen auténticas barreras para la libre circulación y pueden por este motivo poner en tela de juicio la seguridad de las personas y bienes y contribuir a la siniestralidad a escala europea.

4.2 En la exposición siguiente se han tomado sobre todo en consideración, aunque no exclusivamente, las observaciones que ya figuran en el estudio antes citado, elaborado para la Comisión, donde se examinan detalladamente esos aspectos ⁽¹⁴⁾.

4.3 A título de ejemplo, entre otros que podrían citarse, se señalan algunos casos especialmente significativos y preocupantes de regímenes jurídicos diferentes para situaciones corrientes:

Velocidad fuera de los núcleos urbanos, en vías donde hay separación física de los sentidos de tráfico

BE	120 km/h
PT	90 km/h
UK	70 MPH (112 km/h)

Infracciones graves

BE	+ 10 km/h
PT	+ 30 km/h

Alcohol

SE	0,2
UK	0,8

Obligación de equipar a los vehículos ligeros con un «Kit» de primeros auxilios

EL	Sí
FR	No

Luz roja + ámbar: preparar la reanudación de la marcha del vehículo

DK/FI	Sí
NL/ES	No

⁽¹⁴⁾ Estudio identificado en la nota 10 supra.

Obligación de dar prioridad a los ciclistas que circulan en una rotonda

DE	Sí
PT	No

Prioridad de los transportes colectivos para salir de las paradas

ES	Sí
IT	No

Obligación de usar las luces durante el día fuera de las localidades

IT	Sí
LU	No

Señal de prohibición de estacionamiento

IE	Fondo blanco y borde rojo
Restantes Estados	Fondo azul y borde rojo

Prohibición de salida de pasajeros a la franja de rodadura

PT	Sí
IE	No

4.4 Pero, como se refleja detalladamente en el estudio antes citado, se observan las mismas disparidades en ámbitos como el de los requisitos para obtener los permisos de conducción, la señalización vial, los equipamientos de seguridad obligatorios, el paso de peatones, las normas de prioridad, el uso de luces, la entrada y salida de pasajeros, la utilización de tramos especiales, el adelantamiento, la clasificación de los vehículos, el tipo de neumáticos, el uso de remolques, o las propias señales de tráfico, entre otros, de un total identificado de 45 diferencias en cuanto a normas fundamentales y de uso habitual en la circulación vial cotidiana.

4.5 Aunque las diferencias en el enunciado de las normas fundamentales de tráfico son ya significativas, la situación es todavía mucho más grave en lo que se refiere a su interpretación y aplicación en los distintos Estados miembros, como consecuencia no sólo de una valoración diferente de su incumplimiento, sino también de un catálogo muy diverso de sanciones aplicables a las respectivas infracciones.

5. Breve síntesis de la audiencia celebrada el 17 de mayo de 2004

5.1 La audiencia pública celebrada el 17 de mayo de 2004, que contó con la asistencia de representantes de varias organizaciones privadas representativas de los intereses de los automovilistas, de la industria del automóvil, de la seguridad y prevención vial, de la Oficina de la AIT & FIA y de la TIS-PT, la empresa coordinadora del estudio antes mencionado ⁽¹⁵⁾, por la valía de las contribuciones en ella presentadas, permitió elucidar y clarificar varios aspectos relevantes para el presente Dictamen, reflejando los puntos de vista de las principales partes interesadas de la sociedad civil.

Por su parte, varias instituciones completaron sus intervenciones remitiendo textos de respuesta al cuestionario que se envió en su momento.

5.2 Del conjunto de las intervenciones y comunicaciones es posible destacar una aceptación generalizada del contenido y la oportunidad de la iniciativa del CESE en el sentido de una cierta armonización de las normas de circulación vial a nivel europeo. Asimismo, algunos participantes manifestaron una posición abierta en lo que se refiere a la posible y deseable aproximación de los sistemas de registro y matriculación de los vehículos automóviles.

5.3 En este contexto, se destacó, en particular, lo siguiente:

- a) la decisión marco de la UE de 8 de mayo de 2003, relativa al reconocimiento y ejecución transfronterizos de las sanciones pecuniarias pendientes por infracciones al Código de la Circulación, presupone y exige la uniformización de las normas de circulación vial europea;
- b) paralelamente, es importante tomar en consideración las normas de procedimiento para establecer y aplicar las multas o sanciones y las posibilidades de recurrir a la Justicia para la defensa en los distintos Estados miembros;
- c) las normas de conducción de automóviles en los distintos Estados miembros son, de hecho, muy diversas en ámbitos fundamentales, lo que conlleva mayores peligros para el automovilista que conduce un vehículo en un país distinto de su país de origen;

⁽¹⁵⁾ Véanse los puntos 2.4 y 4.

d) las principales diferencias destacadas, aparte de las mencionadas en el estudio de la consultora TIS-PT, se refieren:

- a los niveles de alcoholemia,
- a los límites de velocidad,
- a las señales y los agentes de tráfico y al marcado de las carreteras,
- a las penas relativas a las infracciones y a las normas procesales para su aplicación,
- a los equipos de seguridad exigidos;

e) en el proceso de aproximación legislativo tendente a la eventual armonización de las normas de tráfico a nivel comunitario debe seguirse una metodología gradual (*step-by-step*);

f) no parece posible una armonización total inmediata, a no ser en aspectos esenciales y fundamentales;

g) esos aspectos deberían incluir obligatoriamente:

- la seguridad vial en sus distintos aspectos,
- los equipamientos obligatorios de los vehículos automóviles (por ejemplo, lámparas de repuesto, triángulos de preseñalización, teléfonos móviles/manos libres, airbags, etc.),
- la señalización y el marcado de las carreteras,
- los criterios de habilitación para conducir,
- el permiso de conducción con puntos de penalización uniforme,
- la naturaleza de las sanciones para las infracciones más graves;

h) el modelo que deberá utilizarse para esta aproximación legislativa deberá ser el Convenio de Viena;

i) antes de elaborar cualquier propuesta, deberán realizarse estudios de la relación coste/beneficio similares a los ya realizados para algunos sectores de los transportes o para algunas iniciativas en materia de seguridad vial ⁽¹⁶⁾;

j) deberá adoptarse un planteamiento muy especial en la aplicación efectiva de las normas de circulación, en su fiscalización y en la sanción de sus infracciones.

5.4 Como aspectos paralelos y complementarios de toda iniciativa en los ámbitos de que se trata, se mencionaron, en particular, los siguientes:

a) la uniformización de los sistemas de pago automático de peajes en autopistas y puentes ⁽¹⁷⁾;

⁽¹⁶⁾ Véanse el Informe del European Transport Safety Council sobre «Cost Effective EU Transport Safety Measures» (2003) y el Informe final relativo a «Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements», de ICF Consulting Ltd., Londres, 12 de junio de 2003.

⁽¹⁷⁾ Véase la Directiva 2004/52, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad (DO L 166, de 30.4.2004).

- b) la normalización de las definiciones de los pesos y dimensiones de los vehículos y las restricciones inherentes;
- c) los niveles mínimos de formación para los conductores, en función de los tipos de vehículo;
- d) la inclusión, dentro de esta formación, de nociones detalladas de primeros auxilios;
- e) la definición de las normas de calidad mínima para la construcción de las infraestructuras viarias;
- f) campañas de educación para el tráfico y la prevención de accidentes en los distintos niveles de enseñanza, así como para adultos.

6. **Ámbito de aplicación y alcance de un Código de circulación europeo**

6.1 En el curso de la audiencia mencionada en el punto 5 y como resultado de la misma quedó bien claro el deseo de avanzar hacia una armonización de las normas viarias sin limitarse no obstante, sin embargo, a la disciplina de la circulación, como, por ejemplo, las infraestructuras viarias y la seguridad.

6.2 A lo largo de su existencia, la Unión Europea ha elaborado numerosos actos legislativos relacionados con la circulación vial: permiso de conducción, homologación de vehículos y de sus componentes, normas aplicables a los transportes, seguro de automóviles, etc. Aquí de lo que se trata es de establecer las normas de circulación, con miras a su armonización, lo que podrá constituir un instrumento para perseguir otros intereses, concretamente la seguridad vial, gracias a la certidumbre y seguridad a la hora de conocer el comportamiento que deberá adoptarse en la carretera.

6.3 Como ya se ha dicho, el Convenio de Viena de 1968 contiene el texto más completo en materia de circulación vial, que muestra una preocupación por abarcar todos los aspectos, con la particularidad de que, al ser el instrumento internacional adoptado por la mayoría de los países europeos, contiene una exhortación dirigida a los Estados contratantes y adherentes para que adapten los derechos nacionales al texto del Convenio. Puesto que se trata del texto más conocido y aceptado por los países europeos, este convenio puede servir de punto de partida para un debate más amplio del Código de la circulación europeo.

6.4 Así, la propuesta que se presenta consiste en armonizar las normas de conducción que constituyen el núcleo esencial de los códigos de circulación europeos más modernos, entre las que cabe señalar en particular, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes:

- a) normas generales de conducción de vehículos, inicio y posición de marcha, pluralidad de vías de circulación y filas paralelas, cruces, empalmes y rotondas, distancia entre

líneas de bordillo y aceras, velocidad y distancia entre vehículos;

- b) señales de los conductores;
- c) velocidad de conducción (no necesariamente los límites de velocidad máxima);
- d) prioridad, norma general, en los cruces, empalmes, rotondas y entre vehículos;
- e) adelantamiento;
- f) cambio de dirección;
- g) marcha atrás;
- h) inversión del sentido de la marcha;
- i) parada y estacionamiento;
- j) capacidad y dimensiones de los vehículos, transporte de personas y carga, entrada y salida de pasajeros, operaciones de carga y descarga;
- k) iluminación de los vehículos y utilización de las luces;
- l) tráfico en misión de urgencia y en vías especiales (por ejemplo, autopistas y similares, pasos a nivel y vías reservadas a determinados vehículos, sobre carriles o no);
- m) alcohol y sustancias psicotrópicas;
- n) uso de accesorios de seguridad (cinturones y dispositivos de retención para niños);
- o) documentos obligatorios;
- p) comportamiento en caso de accidente o avería;
- q) definición uniforme y normas aplicables a los distintos usuarios de la vía pública y, en particular, a motocicletas, cuatriciclos, triciclos, ciclomotores, bicicletas y usuarios de patines en línea o de tablas con ruedas, así como a conductores discapacitados;
- r) circulación de peatones y precauciones que deberán observar los conductores;
- s) normas especiales que deberán observar los conductores de vehículos con relación a los transportes colectivos y transportes y vehículos especiales;
- t) circulación de animales.

6.5 Las señales de tráfico deben completar, explicitar o hacer excepciones a las normas de circulación, pudiendo contener múltiples indicaciones que puedan reforzar la seguridad de la circulación vial. Así, también debe uniformizarse la señalización, tanto en lo que se refiere a la forma como al contenido o a las normas relativas a su colocación y a su valor en relación con las normas de circulación, garantizando su mejor gestión en términos de cantidad y visibilidad.

6.6 La señalización no se limita a las señales de tráfico. Conviene también armonizar las señales de los agentes de tráfico, las señales luminosas, las señales de los conductores y el marcado de las vías.

6.7 El incumplimiento de las prescripciones derivadas de las normas y la señalización del tráfico constituye una infracción, lo que supone normas uniformes en los procedimientos de fiscalización, en particular en la detección de la velocidad, alcohol y sustancias psicotrópicas, pero antes es necesario que los Estados estén de acuerdo sobre los hechos ilícitos que deben constituir infracción, a fin de evitar que lo que en un Estado se considera infracción no lo sea en otro Estado. Se trata, por lo tanto, de uniformizar las infracciones.

6.8 Por consiguiente, es importante estudiar y concretar mecanismos simplificados destinados a favorecer una interpretación uniforme de un Código de circulación europeo, ya que los procedimientos relativos a las infracciones de tráfico deben ser rápidos, si no se quiere que sus normas pierdan eficacia (en el fondo, se aspira a un procedimiento simplificado para las cuestiones prejudiciales examinadas por el Tribunal de Justicia).

7. Una matrícula de automóviles única a escala europea

7.1 Tras haberse constatado que también son muy distintos los requisitos y los instrumentos y procesos de matriculación de los vehículos automóviles en los Estados miembros, también se estudió en la audiencia la posibilidad de fomentar la existencia de una matrícula europea única, opción que recibió varias opiniones favorables.

7.2 También se examinaron los pros y los contras de un registro central europeo de automóviles, donde podrían constar los principales aspectos relacionados con los derechos, obligaciones y otras cargas que puedan incidir en un vehículo automóvil y la forma de su posesión/utilización. Se hizo hincapié en las ventajas de una solución de este tipo para el comercio jurídico intracomunitario de vehículos automóviles, la prevención de fraudes y robos de vehículos automóviles y la represión de las infracciones de tráfico cometidas por conductores de otros Estados miembros.

7.3 Se considera que existen las condiciones para continuar en la vía de la introducción de un registro de automóviles único, vinculado a los vehículos automóviles y no a sus propietarios o titulares, aprovechando la experiencia ya adquirida del sistema de información relativo al número de matrícula e identificación de los propietarios en el ámbito del seguro de automóviles (3ª Directiva).

7.4 Las posibilidades, mayores por esta vía, de comprar, asegurar y matricular un vehículo en cualquier Estado miembro contribuyen decisivamente a incrementar las transacciones transfronterizas de vehículos, a aumentar la movilidad de los ciudadanos y el turismo y a desarrollar el mercado interior ⁽¹⁸⁾.

7.5 Por otra parte, un sistema europeo de registro de automóviles único parece muy deseable, además de posible sin unos costes demasiado elevados, pasando, en una primera fase, por una mayor coordinación y cooperación de los registros nacionales existentes, y presenta enormes ventajas en cuanto al conocimiento exacto de la titularidad (propiedad u otro régimen jurídico) de los vehículos, la seguridad jurídica de las transacciones de vehículos, la prevención de los robos y fraudes, y una mayor facilidad para fiscalizar y castigar las infracciones cometidas en cualquier Estado miembro.

8. Fundamento jurídico e instrumento comunitario adecuado

8.1 El la fase actual, el CESE considera que el instrumento jurídico más adecuado para aplicar una iniciativa con el alcance que aquí se propone será una directiva de armonización mínima.

8.2 El fundamento jurídico para su adopción deberá tener en cuenta la repercusión de la iniciativa como medio de realización del mercado interior e instrumento para aumentar la libertad de circulación de los ciudadanos europeos en el espacio comunitario.

9. Conclusiones y recomendaciones

A) En relación con el Código de circulación europeo

9.1 El CESE considera que cierto grado de armonización de las legislaciones en lo que se refiere a las normas de circulación vial no sólo constituye un medio eficaz de acelerar la realización del mercado interior, sino también de garantizar una circulación de automóviles más segura.

9.2 Por otra parte, el CESE considera que esa armonización puede contribuir de forma decisiva a una mayor seguridad en la circulación vial y a la prevención de los accidentes, y, de este modo, a hacer realidad en mayor medida la libre circulación de los ciudadanos europeos.

9.3 El CESE entiende que existen las condiciones necesarias para iniciar los trabajos preparatorios de una iniciativa legislativa comunitaria con los objetivos antes mencionados, que tenga en cuenta los distintos puntos de vista expresados y las dificultades enunciadas en el presente Dictamen.

⁽¹⁸⁾ Algunos miembros del Grupo de estudio lanzaron la hipótesis de instaurar ya un régimen que posibilite la compra y el registro transnacional de un vehículo para aquellas situaciones de personas que, por razones profesionales, se encuentran temporalmente desplazadas en un Estado miembro o se trasladan a él de manera regular e imperativa.

9.4 El CESE considera que, en la situación actual, deberá estudiarse la posibilidad de utilizar una directiva de armonización mínima, tomando como modelo el Convenio de Viena, con la definición de las normas de circulación y de señalización fundamentales, de las condiciones de habilitación y de permiso para conducir, así como de la naturaleza de sus infracciones y de la correspondiente sanción, como un primer paso para establecer un Código de la circulación europeo.

B) En relación con el Registro único de automóviles a nivel europeo

9.5 El CESE considera asimismo que la seguridad jurídica en la utilización de los vehículos automóviles, debido a que se facilita su trazabilidad, ganaría mucho con la creación de un sistema de registro de automóviles único a nivel europeo, que tuviera por objeto a los propios vehículos automóviles.

9.6 El CESE considera, asimismo, que un instrumento comunitario vinculante podrá definir las bases para la creación de un sistema único de registro de automóviles, aprovechando al máximo la experiencia adquirida a través de la cooperación entre las instancias nacionales competentes.

9.7 En consecuencia, el CESE insta a la Comisión a que inicie los estudios previos indispensables para el análisis de la relación coste/beneficio en los distintos ámbitos que deberán armonizarse.

C) En resumen

9.8 El CESE sugiere a la Comisión que, a través de un «Libro Verde», someta a debate público el asunto objeto de la presente iniciativa, a fin de recabar la opinión y los comentarios del mayor número posible de interesados.

9.9 El CESE insta, mientras tanto, a la Comisión a que, por su parte, prosiga los estudios en curso para una mayor armonización de los aspectos relacionados con la conducción de los automóviles en general y la mayor seguridad de los propios vehículos.

9.10 El CESE señala a los Estados miembros la necesidad y la conveniencia de que adopten medidas de cooperación y coordinación cada vez más estrechas en lo que se refiere a las normas de circulación vial, de prevención de accidentes y de auxilio inmediato e indemnización de las víctimas.

9.11 El CESE espera que el Parlamento Europeo preste un apoyo inequívoco a la presente iniciativa e inste a la Comisión y al Consejo a continuar con la realización de los objetivos señalados.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Promoción del transporte marítimo y contratación y formación de los marinos»

(2005/C 157/05)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Promoción del transporte marítimo y contratación y formación de los marinos».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2004 (ponente: **Sr. CHAGAS**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En 1996 la Comisión Europea y la Presidencia irlandesa del Consejo de Ministros de la UE organizaron en Dublín una conferencia internacional titulada «¿Son los marinos europeos una especie en peligro de extinción?» En aquella conferencia se reconoció que los marinos europeos son esenciales para la sostenibilidad del sector marítimo europeo y se presentaron diversas propuestas para lograr una reserva suficiente de marinos altamente cualificados. Ese mismo año la Comisión presentó un análisis de la situación en su Comunicación «Hacia una nueva estrategia marítima»⁽¹⁾. Esta preocupación quedó reflejada también en la Resolución de 20 de marzo de 1997 sobre una nueva estrategia para aumentar la competitividad del transporte marítimo comunitario⁽²⁾. El Consejo de Ministros de la Unión Europea respaldó la Comunicación de la Comisión y, entre otras cosas, reconoció que se necesitaban medidas positivas para fomentar el empleo de marinos comunitarios.

1.2 En la Comunicación sobre la formación y la contratación de la gente de mar⁽³⁾, la Comisión reconocía la marcada reducción, en las dos últimas décadas, de la oferta de personal debidamente preparado, especialmente de oficiales. En efecto, desde principios de la década de los ochenta, se han reducido significativamente tanto la flota como el número de marinos de la UE. No obstante, el sector comunitario del transporte regular de pasajeros y transbordadores constituye una excepción, puesto que predominan los buques con bandera de la UE y tripulación mayoritariamente comunitaria. El sector, los Estados miembros y la Comisión han abordado en diversas ocasiones el problema del descenso del número de marinos comunitarios y el déficit de personal cualificado, pero las medidas establecidas para detener e invertir esta tendencia han sido en su mayoría ineficaces.

1.3 Diversos estudios y proyectos de investigación han tratado de definir y de abordar la cuestión de la reducción de las cifras de marinos comunitarios. Entre ellos se incluyen:

— el estudio de 1996 sobre las profesiones marítimas en la Unión Europea (financiado por la Comisión);

— el estudio conjunto de FST y ECSA de 1998 (financiado por la Comisión)⁽⁴⁾;

— los proyectos de investigación Methar⁽⁵⁾ y Metnet⁽⁶⁾, ambos financiados por la Comisión Europea dentro del cuarto y el quinto programas marco de IDT en el transporte, respectivamente.

1.4 Probablemente sea el informe BIMCO/ISF 2000 Manpower Update⁽⁷⁾, publicado en abril de 2000, el más exhaustivo realizado hasta la fecha sobre la oferta y demanda mundiales de marinos mercantes. Este informe calculaba que hacían falta unos 16 000 oficiales, es decir, el 4 % del sector. Las previsiones de oficiales en el año 2010, con las variables de crecimiento, capacitación del personal, pérdidas y aumento de la formación indican, tras el análisis de sensibilidad, un excedente del 11 % aproximadamente o bien un déficit del 24 %. Para 2005 es probable que se produzca un déficit. Según el estudio conjunto de FST y ECSA de 1998⁽⁸⁾, los efectos más graves los padece la UE, con un déficit de unos 13 000 oficiales en 2001 que llega a los 36 000 en 2006.

1.5 Un estudio reciente⁽⁹⁾ realizado en el Reino Unido por la Universidad de Cardiff y encargado por el Departamento de Transporte, la Cámara de Transporte Marítimo y la Marine Society, ha señalado un déficit significativo respecto del número de marinos cualificados del Reino Unido que pueden desarrollar trabajos marítimos en tierra.

⁽⁴⁾ Fuente: Estudio conjunto de la Federación de Sindicatos del Transporte de la Unión Europea (FST) y de la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA): «Improving the Employment Opportunities for EU Seafarers: An Investigation to Identify Seafarers Training and Education Priorities» (1998).

⁽⁵⁾ Methar: Armonización de los programas de educación y formación marítima europea.

⁽⁶⁾ Metnet: Red temática sobre la educación, formación y movilidad de los marinos.

⁽⁷⁾ BIMCO (Baltic and International Maritime Council)/ISF (International Shipping Federation) 2000 Manpower Update – The World-wide Demand for and Supply of Seafarers, abril de 2000.

⁽⁸⁾ Véase la nota a pie de página nº 3.

⁽⁹⁾ Fuente: «The UK Economy's Requirements for People with Experience of Working at Sea 2003», estudio encargado por el Departamento de Transporte, la Cámara de Transporte Marítimo y la Marine Society del Reino Unido y realizado por la Universidad de Cardiff.

⁽¹⁾ COM(96) 81 final de 8.4.1997.

⁽²⁾ DO C 109 de 8.4.1997, p. 1.

⁽³⁾ COM(2001) 188 final de 6.4.2001, Dictamen CESE: DO C 80, 3.4.2002, p. 9.

1.6 La Comisión ha reconocido que el transporte marítimo de corta distancia es parte integrante del sistema de transporte⁽¹⁰⁾. Aunque se han adoptado una serie de iniciativas para promover el transporte marítimo de corta distancia, concretamente en el marco de las directrices para las ayudas estatales al transporte marítimo, no se ha logrado ninguna mejora material en cuanto al empleo de los marinos comunitarios. El tonelaje registrado ha dejado de reducirse en algunos Estados miembros, y en otros se ha producido un incremento. Sin embargo, el número de marinos comunitarios continúa descendiendo.

2. Recomendaciones de la Comisión para promover la contratación y formación de los marinos y el transporte marítimo⁽¹¹⁾

2.1 Aunque reconoce que el empleo y la formación son dos cuestiones que incumben principalmente a los Estados miembros, la Comisión ha definido y presentado unas recomendaciones para acciones prioritarias:

- a) aplicar correctamente la legislación comunitaria e internacional sobre las condiciones de vida y de trabajo y sobre la calidad de las actividades a bordo para mejorar las condiciones sociales, como medio para contratar y conservar un personal bien cualificado;
- b) se reconoce el aumento de la competencia de mano de obra no comunitaria más barata en los servicios de transporte de pasajeros y transbordadores dentro de la Unión Europea. Al tiempo que propone una solución a este problema, la Comisión señala la necesidad de acuerdos paralelos con los interlocutores sociales;
- c) los Estados miembros y los interlocutores sociales deben organizar campañas coordinadas de sensibilización a escala nacional y europea para recuperar la imagen del transporte marítimo y que los jóvenes conozcan las oportunidades y las implicaciones de una carrera marítima;
- d) los armadores deben explorar las posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de trabajo, incluidos los turnos y la remuneración;
- e) los Estados miembros deben garantizar el mantenimiento de un sistema de formación marítima de alta calidad en la UE y los interlocutores sociales un número suficiente de plazas de formación a bordo;
- f) los Estados miembros y los interlocutores sociales deben explorar y aprovechar las oportunidades que ofrecen los instrumentos de apoyo financiero a la formación marítima;
- g) la Comisión señala que la Comunidad podrá apoyar los esfuerzos del sector para invertir el actual déficit de marinos de la Unión Europea patrocinando una serie de proyectos de investigación adecuados a través del sexto programa marco.

2.1.1 El Comité Económico y Social Europeo afirmó en un dictamen⁽¹²⁾ que todos los destinatarios de la Comunicación de la Comisión sobre la formación y la contratación de la gente de mar deben tomar buena nota de sus recomendaciones. En particular, se mencionaba a los Estados miembros que aprovechan plenamente las ayudas estatales para el transporte marítimo y otras ayudas de la UE. El Comité llamaba la atención hacia la necesidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo a bordo, de ratificar y aplicar las normas internacionales correspondientes y, en su caso, emprender acciones apropiadas para restaurar el prestigio social y la satisfacción laboral en las profesiones marítimas. Asimismo recordaba la necesidad de que los Estados miembros y los interlocutores sociales cooperen y promuevan estas profesiones.

2.2 Reconociendo que el transporte marítimo es una cuestión que incumbe principalmente a los Estados miembros, la Comisión ha definido y presentado unas recomendaciones para acciones prioritarias. Pese a que se ha insistido bastante en el transporte marítimo de corta distancia, las medidas no se han limitado a este sector:

- a) las acciones legislativas incluyen la aplicación de la Directiva sobre determinadas formalidades para los barcos que atraquen o zarpen de los puertos de los Estados miembros (FAL-OMI), la aplicación del programa Marco Polo, la normalización y armonización de las unidades de carga intermodales, las autopistas del mar y la mejora de los resultados medioambientales del transporte marítimo;
- b) las acciones técnicas incluyen la guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia, la identificación y eliminación de los obstáculos para que el transporte marítimo de corta distancia tenga mejores resultados, la aproximación de las aplicaciones nacionales, la informatización de los regímenes aduaneros comunitarios, la investigación y el desarrollo tecnológico;
- c) las acciones operativas incluyen las ventanillas administrativas únicas, garantizar el esencial papel de las personas de contacto del transporte marítimo de corta distancia, el buen funcionamiento y el asesoramiento a los centros de fomento del transporte marítimo de corta distancia, la promoción de la imagen de éste como buena alternativa al transporte y la recogida de información estadística.

2.2.1 El Comité Económico y Social Europeo respaldó la Comunicación de la Comisión en un Dictamen⁽¹³⁾ sobre el programa de acción para el fomento del transporte marítimo de corta distancia. No obstante, llamaba la atención hacia la necesidad de acabar con la congestión para que el transporte marítimo de corta distancia pueda evolucionar hacia la intermodalidad. Asimismo manifestaba su inquietud por una serie de problemas relacionados y subrayaba la importancia de una supervisión continua de las medidas que deban tomarse.

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 155 final de 7.4.2003.

⁽¹¹⁾ Véase la nota a pie de página nº 3.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE, DO C 80 de 3.4.2002, p. 9.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE, DO C 32 de 5.2.2004, p. 67.

3. Recomendaciones del Consejo para promover la contratación y formación de los marinos y el transporte marítimo

3.1 El Consejo aceptó ⁽¹⁴⁾ la estructura general y la orientación política de la Comunicación de la Comisión sobre la formación y la contratación de la gente de mar ⁽¹⁵⁾. Al hacerlo admitía la importancia del transporte marítimo en el comercio mundial e intracomunitario y que representa la opción más eficaz, ecológica y económica.

3.2 Aunque reconocía la naturaleza competitiva del transporte marítimo, el Consejo subrayaba también la importancia de luchar contra el transporte marítimo deficiente incorporando normas internacionales y subsanando las carencias de la legislación internacional. Así, ponía de relieve el valor de aplicar y hacer cumplir la legislación actual, incluida la relativa a las condiciones de vida y de trabajo, porque los marinos son elementos fundamentales para la seguridad de los buques.

3.3 Específicamente reconocía que el factor humano es esencial para la calidad del transporte marítimo y la necesidad de influir favorablemente en la opinión pública, recuperando la imagen del marino y haciendo más atractivo el trabajo en el mar.

3.4 También se valora el efecto positivo de las directrices comunitarias para ayudas estatales en el sector marítimo y su importancia a la hora de mantener la competitividad de la flota de los Estados miembros y aumentar el número de buques registrados en ellos.

3.5 Afirmando la importancia del transporte marítimo, el Consejo, entre otras cosas, establecía y ofrecía recomendaciones relativas a las siguientes cuestiones concretas:

- a) la elaboración sin demora de directrices comunitarias revisadas para ayudas estatales en el sector marítimo, a fin de garantizar el mantenimiento de la competitividad y la promoción del conocimiento de este sector y del empleo de marinos europeos;
- b) la mejora de imagen del transporte marítimo por parte de los Estados miembros;
- c) la búsqueda de un mayor fomento de la calidad del transporte a través de una observancia más estricta de los instrumentos jurídicos de la OMI y de la legislación comunitaria en el marco del control del Estado del pabellón y del Estado del puerto;
- d) la posibilidad de establecer, como incentivo para fomentar un transporte marítimo de calidad, un sistema europeo de recompensa de la calidad que reconozca a los operadores que cumplan, entre otras cosas, con las normas de seguridad, de condiciones de vida y de trabajo de los marinos, seguridad y protección del medio ambiente;

e) acogía con agrado la intención de la Comisión de facilitar un informe sobre los posibles avances en los procedimientos de reconocimiento específico de los certificados de competencia en la Comunidad, a través del cumplimiento de los requisitos de las Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar (STCW);

f) instaba a los interlocutores sociales a contribuir a los esfuerzos de los Estados miembros y de la Comisión para atraer a los jóvenes hacia la profesión de marino, creando, por ejemplo, unas condiciones laborales y salariales atractivas; ello incluía la promoción del empleo femenino en mar y en tierra;

g) instaba a los armadores a garantizar y preservar un grado suficiente de empleo para ciudadanos de la UE a bordo de sus buques y en sus empresas. En particular, menciona la promoción de una carrera con perspectivas de movilidad, ascensos y empleo futuro mediante la firma de contratos de carrera para jóvenes oficiales. Todo ello se completa con la mejora de las condiciones de vida y de trabajo aprovechando los medios tecnológicos y de comunicación modernos;

h) la importancia de los convenios sobre las normas laborales, es decir, los convenios de la OIT.

4. Recomendaciones del Parlamento Europeo para promover la contratación y formación de los marinos y el transporte marítimo

4.1 El Parlamento Europeo se ha ocupado en distintas ocasiones de la promoción del transporte marítimo y las profesiones marítimas. En concreto, en su reciente Resolución sobre el refuerzo de la seguridad marítima (P5_TA_PROV(2004)0350) tras la catástrofe del petrolero Prestige frente a las costas de Galicia, se recoge una serie de propuestas que, si se aplican, contribuirían directa o indirectamente de forma significativa a mejorar el transporte marítimo en la UE y beneficiaría tanto a los armadores como a los marinos comunitarios.

4.2 Entre otras cosas, el CESE observa con interés las siguientes recomendaciones de dicho documento:

4.2.1 «[El Parlamento Europeo] reclama una Política Europea del Mar, global y coherente, dirigida a la creación de un espacio europeo de seguridad marítima; considera que esta política debe basarse especialmente en las siguientes medidas:

— la prohibición de buques subestándar,

— ...

— la mejora de las condiciones de vida, de trabajo y de formación de los profesionales del mar...».

⁽¹⁴⁾ 2515 reunión del Consejo, 5.6.2003, 9686/03 (Prensa 146).

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 3.

4.2.2 «[El Parlamento Europeo] subraya que, para la seguridad marítima, es indispensable que los marinos perciban una renumeración valorizadora y que se ponga fin a la explotación existente en muchos buques; pide a la Comisión que adopte medidas en favor de una armonización y de la revalorización de esta profesión a escala europea por medios legislativos y que actúe en este sentido en el seno de la OMI».

4.2.3 «[El Parlamento Europeo] demanda medidas destinadas a dignificar las profesiones marítimas, de cara a hacerlas más atractivas para los jóvenes en general, y para los jóvenes europeos en particular».

5. Observaciones generales y comentarios

5.1 Se reconoce el papel esencial del transporte marítimo dentro del programa actual de desarrollo sostenible en la UE. La importancia del transporte marítimo se señaló en el Libro Blanco de la Comisión titulado «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»⁽¹⁶⁾ y también en un documento sobre política marítima titulado «Legislación y objetivos de la Unión Europea en relación con el transporte marítimo»⁽¹⁷⁾.

5.2 El transporte marítimo representa el 40,7 % del valor y el 69,9 % del peso de todas las exportaciones e importaciones de la UE⁽¹⁸⁾. Las cifras son significativamente superiores en los Estados miembros insulares. El transporte marítimo es el modo de transporte más importante en el comercio exterior de la UE.

5.3 El transporte marítimo representa el 12 % del valor y el 19,7 % del peso del comercio intracomunitario⁽¹⁹⁾. En las islas ultraperiféricas y algunas regiones estas cifras son significativamente más altas, en concreto en el Reino Unido e Irlanda, cuyo bienestar económico y prosperidad dependen casi exclusivamente del transporte marítimo.

5.4 Un sector naval fuerte y vigoroso contribuye a mantener otras formas de transporte. Asimismo, el éxito del sector naval contribuye al mantenimiento y la prosperidad del conjunto del sector marítimo. En particular, ayudará a conseguir que los marinos bien formados y cualificados se trasladen a los subsectores de los servicios, financiero, el ocio y la fabricación. Aunque existe la posibilidad de sustituir ciertos elementos, los métodos de formación alternativos no siempre son deseables o posibles.

5.5 Es preciso distinguir entre marineros y oficiales. Parece que los armadores se inclinan más por contratar oficiales comunitarios, a pesar de que los costes laborales son superiores.

5.6 Muchos oficiales comunitarios trabajan en el mar en puestos importantes de alto riesgo y ocupan cargos superiores en todo el sector a bordo de diversos tipos de buques. La experiencia de estas personas se aprovecha tanto en las navieras como para la gestión de las flotas dentro y fuera de la UE.

5.7 Los marinos comunitarios han sido sustituidos en muchos casos por personal no comunitario para barcos no registrados en la UE. Cada vez es más frecuente que los marinos comunitarios se vean limitados a buques especializados, incluidos los que se emplean en el sector de la energía en alta mar. La causa son las medidas de reducción de costes que aplican los armadores para rebajar los costes laborales a fin de seguir siendo competitivos y aumentar su rentabilidad.

5.8 Se reconoce que los puertos marítimos son centros de transporte esenciales para fomentar el comercio y el desarrollo económico de los Estados miembros. Su importancia en ese sentido, confirmada por los datos estadísticos, se menciona en el informe anual de 2003 de la Organización Europea de Puertos Marítimos⁽²⁰⁾. Los puertos marítimos de la UE dependen en gran medida de marinos cualificados y con experiencia que ocupan diversos puestos. Mientras que los prácticos y los capitanes de puerto son grupos fácilmente identificables, los marinos experimentados trabajan en la gestión de los puertos y en operaciones logísticas.

5.9 Buena parte de los ingresos que se generan en la UE proceden del suministro de servicios especializados para el transporte marítimo. Además de la gestión directa y el funcionamiento de las flotas, se incluyen ámbitos como el corretaje y los servicios legales y financieros.

5.10 La fabricación de equipos, incluidos los equipos de seguridad para buques y el sector del ocio, tiene gran importancia en la UE. Muchos antiguos marinos trabajan en este subsector, en desarrollo y venta.

5.11 La construcción naval, aunque sufre una fuerte competencia, sobre todo del Extremo Oriente, es primordial para la economía de algunos Estados miembros y regiones. En la actualidad tienen especial peso los buques de guerra, los cruceros y las embarcaciones altamente especializadas. También destaca la actividad en la reparación naval y el suministro al sector de la energía en alta mar.

5.12 Asimismo existe una notable demanda de marinos altamente cualificados y con experiencia en los órganos reguladores de los Estados miembros de la UE. Este personal es esencial para que se efectúen debidamente las inspecciones de buques respecto al control del Estado del pabellón y del Estado del puerto, que garantizan la seguridad de la vida en el mar y la protección del entorno marino.

⁽¹⁶⁾ Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», Comisión Europea 2001.

⁽¹⁷⁾ Política marítima, «Legislación y objetivos de la Unión Europea en relación con el transporte marítimo», Comisión Europea 2002.

⁽¹⁸⁾ Fuente: «EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2003», Comisión Europea.

⁽¹⁹⁾ Véase la nota a pie de página 16.

⁽²⁰⁾ Informe anual de 2003 de la Organización Europea de Puertos Marítimos.

5.13 Las escuelas náuticas de la Comunidad ofrecen una excelente formación a los ciudadanos extracomunitarios y contribuyen así a la seguridad de la navegación y de la vida en el mar y a la protección del entorno marino.

5.14 Se necesitan marinos comunitarios altamente cualificados y con experiencia para el desarrollo sostenible de las infraestructuras marítimas y de los subsectores de servicios afines. La propuesta conjunta de ECSA y ETF para llevar a cabo un proyecto ⁽²¹⁾ para la organización de las posibilidades profesionales en los sectores marítimos ha sido aceptada y sus conclusiones estarán disponibles a lo largo de 2005.

5.15 No hay pruebas suficientes que indiquen que los jóvenes europeos no deseen iniciar una carrera en el sector del transporte marítimo. Las campañas de promoción eficaces para ofrecer oportunidades en ese sector han atraído a muchas personas.

6. Las profesiones marítimas

6.1 Se ha reconocido que la mano de obra envejece continuamente y que el ritmo actual de contratación es insuficiente para sustituir a los marinos comunitarios en activo. Éste es especialmente el caso de los oficiales superiores que trabajan en buques con bandera de la UE y que, además, tienen ofertas en buques de bandera extranjera. Dado el tiempo necesario para formar a estas personas y para que acumulen la experiencia necesaria, debe reconocerse que la situación está volviéndose muy complicada en algunos Estados miembros.

6.2 Parece que las profesiones marítimas se valoran de forma muy distinta en cada Estado miembro, lo cual sea tal vez consecuencia de la diversidad de circunstancias económicas, geográficas y culturales.

6.3 Se ha apuntado que los jóvenes son cada vez más reacios a pasar largos períodos en el mar, puesto que se considera algo social y económicamente poco atractivo. Sin embargo, pocos trabajos ofrecen vacaciones largas que permitan emprender actividades de ocio y viajar.

6.4 Existen pruebas empíricas, como pudo verse en el Reino Unido, de que las campañas de promoción eficaces, que contribuyen a dar a conocer las posibilidades de trabajo en el sector del transporte marítimo, consiguen que muchos jóvenes soliciten los puestos de formación que se ofrecen.

6.5 Por la sostenibilidad de los sectores de infraestructuras marítimas y en el marco de una campaña de promoción para atraer a los jóvenes hacia las profesiones marítimas, es esencial distinguir en la oferta entre el trabajo en el transporte marítimo de corta distancia y el trabajo en el mar. De este modo se ponen de manifiesto las grandes oportunidades existentes y se reduce la resistencia de los jóvenes y de sus padres a un desarrollo profesional en este sector.

⁽²¹⁾ Propuesta conjunta de ECSA y ETF para un proyecto de organización de las posibilidades profesionales en los sectores marítimos, 2004.

6.6 La educación y la formación marítimas, si bien cumplen las Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar y el código IGS, deben garantizar que los cursos se impartan con precisión, para responder a las necesidades del sector y preparar a los alumnos para el cambio tecnológico.

6.7 Los marineros del sector pesquero y los militares suponen una reserva útil aunque limitada de mano de obra para el sector del transporte marítimo. Con el declive del sector pesquero y la reducción del tamaño de las fuerzas navales en la UE, disminuye también el número de personas que pueden trabajar en el sector pesquero, sea en tierra o en mar. No es probable que una reducción significativa de la flota pesquera de la UE produzca cifras de importancia, dado el envejecimiento de la mano de obra.

6.8 Conservar a los marinos comunitarios es también importante para conservar una base europea de personal marítimo cualificado. Además, puede constituir una valiosa fuente para la contratación para puestos de oficiales mediante la formación apropiada.

7. El transporte marítimo

7.1 Es cierto que ha habido diversas iniciativas en los Estados miembros para promover el transporte marítimo de corta distancia. En algunos casos aún se encuentran en las primeras fases y no es posible determinar sus efectos. No obstante, parece que la cooperación entre los Estados miembros es escasa. Iniciativas como la de las autopistas del mar son útiles para dar a conocer el sector del transporte marítimo. Es preciso que todos los Estados miembros colaboren con las medidas para sacar todo el rendimiento al transporte marítimo.

7.2 Aunque se reconoce que las directrices para ayudas estatales respecto a las medidas de apoyo para el transporte marítimo son esenciales para garantizar la competencia leal entre los Estados miembros, y una mayor competitividad, la eficacia de tales medidas podría ser discutible, dado el descenso continuado en la contratación de marinos comunitarios.

7.3 Existen pruebas de que algunos Estados miembros no aplican plenamente las disposiciones de las directrices para ayudas estatales. Por otra parte, se detecta falta de voluntad para cambiar la situación cuando existen o parecen existir restricciones.

7.4 Aunque se reconoce como responsabilidad de los Estados miembros la promoción del transporte marítimo, la falta de coordinación centralizada impide los avances. En consecuencia, no ha habido tiempo para que las repercusiones de iniciativas como Marco Polo o el proyecto de las autopistas del mar, concebidos para promover el transporte marítimo de corta distancia, se hayan dejado sentir.

8. Recomendaciones

8.1 La Comisión debe tomar las medidas apropiadas y presentar recomendaciones con el fin de:

- a) evaluar las medidas existentes para fomentar la promoción del transporte marítimo en los Estados miembros;
- b) evaluar las medidas existentes para fomentar la contratación y la formación de marinos en los Estados miembros;
- c) calcular la cifra de marinos comunitarios necesarios para sustentar las infraestructuras marítimas e industrias afines;
- d) estudiar los resultados y adecuación de las disposiciones actuales de las directrices para ayudas estatales con respecto a la cualificación del primer certificado. Asimismo, estudiar las disposiciones para el certificado de segundo y tercer grado de las STCW para servicio y formación a quienes trabajan a bordo de los buques.
- e) garantizar el establecimiento de prioridades para fomentar la contratación, formación y conservación de ciudadanos de la UE como marinos.

8.2 Los Estados miembros deben tomar las medidas apropiadas y presentar recomendaciones para:

- a) garantizar la aplicación y el cumplimiento de los convenios básicos y consolidados de la OIT y los convenios modificados de la OMI, así como de las Directivas de la UE, a fin de lograr unas condiciones apropiadas de empleo y de vida;
- b) proporcionar asistencia financiera adecuada para la formación, aprovechando al máximo las actuales directrices para ayudas estatales. En ello debe incluirse, en su caso, la utilización de regímenes fiscales y de seguridad social;
- c) determinar las nuevas medidas necesarias para fomentar la contratación y formación de marinos comunitarios;
- d) colaborar con los interlocutores sociales para crear campañas de promoción eficaces que animen a los jóvenes a trabajar en el sector del transporte marítimo;
- e) garantizar la existencia de financiación apropiada para ofrecer centros de educación y formación de calidad para los estudios náuticos especializados;
- f) lograr en los sectores marítimos un mayor respaldo a la formación de los marinos;
- g) garantizar la infraestructura de transportes necesaria para facilitar y aumentar el uso del transporte marítimo;

h) promover el uso del transporte marítimo como medio de transporte ecológico;

- i) garantizar la existencia de buques distintos para cubrir las necesidades estratégicas y económicas;
- j) garantizar que no se aplicarán medidas que perjudiquen a la profesión de marino y suprimir las medidas en vigor que perjudiquen a los marinos, en especial a los capitanes.

8.3 El Parlamento Europeo y el Consejo deben:

- a) facilitar la presentación de propuestas de la Comisión respecto a las medidas para promover el transporte marítimo;
- b) facilitar la presentación de propuestas de la Comisión respecto a las medidas para promover la contratación y la formación de los marinos;
- c) supervisar las acciones de la Comisión respecto a las medidas previstas para promover el transporte marítimo;
- d) supervisar las acciones de la Comisión respecto a las medidas previstas para promover la contratación y formación de marinos.

8.4 Los armadores deben tomar las medidas apropiadas para:

- a) garantizar unas condiciones sociales y de empleo adecuadas, a fin de fomentar la contratación y permanencia de marinos comunitarios debidamente cualificados;
- b) contratar a personas bien cualificadas y ofrecer una formación en consonancia;
- c) garantizar un número suficiente de plazas para formación y posterior empleo a fin de cubrir la demanda de oficiales superiores comunitarios;
- d) buscar formas de desarrollar el transporte marítimo para el comercio intracomunitario y exterior.

8.5 Los sindicatos deben tomar las medidas apropiadas para:

- a) promover el trabajo en el sector del transporte marítimo;
- b) garantizar a los marinos comunitarios un gran prestigio profesional;
- c) participar en la promoción del sector del transporte marítimo, incluido el de corta distancia.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Proyecto de Decisión de la Comisión relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86 del Tratado a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general» y el «Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas»

(2005/C 157/06)

El 19 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre los proyectos mencionados.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2004 (ponente: Sr. HERNÁNDEZ BATALLER — Coponente: Sr. BURANI).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La letra g) del artículo 3 del Tratado CE dispone que la acción de la Comunidad implicará «un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior». El mantenimiento de un control eficaz destinado a evitar que las ayudas concedidas por los Estados miembros falseen la competencia constituye una parte esencial de este régimen.

1.2 De la necesidad de controlar las ayudas estatales han dejado constancia sucesivamente varios Consejos Europeos. En sus conclusiones de 24 de marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo indicó que «Deberá reducirse el nivel de las ayudas públicas en la Unión Europea y dotar de mayor transparencia al sistema.... Para ello, [...] los Estados miembros deberían demostrar una tendencia a la baja de las ayudas públicas en relación con el PIB para 2003, teniendo en cuenta la necesidad de desviar la ayuda hacia objetivos horizontales de interés común, incluidos los de cohesión».

1.3 La Comisión Europea presenta una propuesta para regular las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, articulada mediante una Decisión y un marco comunitario «ad hoc», así como mediante la modificación de la Directiva 80/723/CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas ⁽¹⁾.

1.4 Dicha propuesta tiene como objeto aplicar las normas del Tratado, en especial las normas sobre competencia, a las compensaciones financieras concedidas por los Estados miembros a algunos servicios de interés económico general (SIEG), destinado a asumir total o parcialmente los costes específicos derivados de las obligaciones de servicio público.

1.4.1 La propuesta diferencia, no obstante, entre diversas categorías de compensaciones, limitando en este sentido su aplicación. Así, quedarían excluidas de las nuevas disposiciones, aquellas compensaciones que reúnan los cuatro criterios establecidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus sentencias Altmark ⁽²⁾ y Enirisorse ⁽³⁾. A saber, que la empresa beneficiaria esté efectivamente encargada de la ejecución de las obligaciones de servicio público claramente definidas; que los parámetros para el cálculo de la compensación estén previamente establecidos de forma objetiva y transparente; que la compensación no supere el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; y, si la empresa encargada de la ejecución de dichas obligaciones no hubiera sido contratada conforme a procedimientos óptimos de contratación pública, el nivel de la compensación se calcule sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para su misión, así como para obtener un beneficio razonable, habría soportado para la ejecución de estas obligaciones. Para el Tribunal de Justicia estas compensaciones no responden a las disposiciones del Tratado relativas a «ayudas de Estado».

1.4.2 Quedan asimismo excluidas de su aplicación las ayudas económicas «de minimis» reguladas en virtud del Reglamento (CE) nº 69-2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001 ⁽⁴⁾, y las destinadas a determinados servicios públicos de radiodifusión ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Sentencia de 24 de julio de 2003 en el asunto C-280/00, pendiente de publicación en la Recopilación.

⁽³⁾ Sentencia de 27 de noviembre de 2003 en los asuntos acumulados C-34/01 a C-38/01, pendiente de publicación en la Recopilación.

⁽⁴⁾ DO L 10 de 13.1.2001, p. 30. Se trata de las ayudas económicas a una empresa cuyo importe no sea superior a 100 000 euros durante un período de tres años. Debe reseñarse que dicho Reglamento no es aplicable a sectores del transporte y de las actividades vinculadas a la transformación o a la comercialización de los productos enumerados en el anexo I del Tratado.

⁽⁵⁾ Concretamente, aquellos determinados en los Puntos 49 a 56 de la Comunicación de la Comisión CE publicada en el DO C 320 de 15.11.2001.

⁽¹⁾ Proyecto de Directiva, que modifica la Directiva 2000/52/CE (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

1.4.3 Igualmente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 CE y en los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 ⁽¹⁾ y 1107/70 ⁽²⁾ del Consejo, quedan excluidas de la aplicación de la presente Propuesta ciertas ayudas concedidas en el sector del transporte terrestre –por ferrocarril, por carretera y por vía navegable– especialmente en el caso de empresas que sólo presten trasportes urbanos, suburbanos o regionales.

1.4.4 Finalmente, y con base en consideraciones de la propia Comisión Europea que toman en cuenta los objetivos específicos de la Política Común de Transporte, se excluyen también de su aplicación las compensaciones por servicio público en los sectores del transporte aéreo o marítimo ⁽³⁾, con excepción del transporte marítimo cuando el servicio público consista en la conexión de islas con unos volúmenes de tráfico inferiores a 100 000 pasajeros por año.

1.4.5 Por consiguiente, el ámbito de aplicación de la Propuesta, según establece el artículo 1 de la Decisión, se refiere, además del referido servicio de conexión interinsular, a las compensaciones por servicio público que constituyan ayudas estatales a empresas activas en todos los sectores que se rijan por el Tratado CE y que cumplan las condiciones siguientes:

- 1) un volumen de negocios anual, descontados los impuestos e incluidas todas las actividades, que no hubiera alcanzado «un umbral a determinar» ⁽⁴⁾ durante los dos ejercicios anteriores al de la concesión del SIEG y cuyo importe anual de la compensación por dicho servicio sea inferior a «un umbral a determinar» ⁽⁵⁾, y que, en el caso de entidades de crédito se sustituye por «un umbral a determinar» del balance general;
- 2) las concedidas a los hospitales que realicen actividades de SIEG;
- 3) las concedidas a las empresas encargadas de la vivienda de protección oficial que realicen actividades de SIEG.

1.4.6 La aplicación de la Decisión a estos ámbitos no prejuzga el carácter compatible de las ayudas estatales con el Tratado en aplicación del artículo 86.2 CE cuando se cumplan ciertas condiciones. Así, la Comisión Europea propone distinguir entre, por una parte, aquellas cuyo elevado importe puede

dar lugar a falseamientos importantes de la competencia y, por otra parte, aquellas cuyo importe es más modesto.

1.4.7 Así mismo, la Propuesta hace más imperativo todavía el mandato de transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas o que tienen encomendadas obligaciones de servicio público, al modificar la vigente Directiva 80/723/CEE mediante una nueva definición de «empresa obligada a llevar cuentas separadas» que, independientemente de la calificación jurídica de las compensaciones por servicio público, incluye la separación de cuentas cuando las empresas beneficiarias de tales compensaciones también realizan actividades ajenas al SIEG.

1.4.8 En fin, las disposiciones de la Propuesta se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones específicas más estrictas relativas a las obligaciones de servicio público contenidas en las legislaciones y medidas comunitarias sectoriales, y de las disposiciones comunitarias vigentes en materia de contratos públicos.

1.4.9 En todo caso, la Propuesta circunscribe su ámbito de aplicación a los servicios que constituyan SIEG en el sentido del artículo 86.2 CE, noción de la que, sin embargo, no se hace definición alguna en la misma.

1.4.10 Más concretas resultan otras previsiones contenidas en la Propuesta tales como las relativas a la compatibilidad y exención de notificación de las ayudas, a los requisitos de la misión de servicio público y al cálculo de la compensación.

1.4.11 Así, el artículo 2 de la propuesta de decisión estipula que cuando las condiciones fijadas por la misma sean cumplidas, las compensaciones de servicio público, serán compatibles con el mercado común y exoneradas de la obligación de notificación previa contemplada por el artículo 88.3 del Tratado.

1.4.12 Según el artículo 4 de la propuesta de decisión, la misión de servicio público debe ser confiada por medio de un acto oficial (acto legislativo, o reglamentario, o contrato), indicando la naturaleza precisa de las obligaciones de servicio público, así como las empresas y el territorio concernidos.

⁽¹⁾ DO L 156, de 28.6.1969. Modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 (DO L 169 de 29.6.1991, p. 1).

⁽²⁾ DO L 130, de 15.6.1970. Modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 543/97 (DO L 84 de 26.3.1997, p. 6).

⁽³⁾ Existen, no obstante, normas aplicables a estos sectores en el Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo de 23 de julio de 1992 (DO L 240 de 24.8.1992, p. 8) relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y de Consejo (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1) y en el Reglamento (CEE) n° 3577/92 del Consejo de 7 de diciembre de 1992 (DO L 364 de 12.12.1992, p. 7), relativo al cabotaje marítimo.

⁽⁴⁾ Los respectivos umbrales se fijarán definitivamente a la luz de los resultados de la consulta abierta por la Comisión con relación al contenido de la Propuesta.

⁽⁵⁾ Este último umbral podrá determinarse teniendo en cuenta una media anual que represente la suma actualizada de las compensaciones concedidas durante la vigencia del contrato o durante un periodo de cinco años.

1.4.13 Este último extremo se trata con especial concisión tanto en el artículo 5 de la Decisión como en los puntos 12 a 23 del Marco Comunitario en cuestión. En esencia, se prevé que el importe de la compensación no supere los costes derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los correspondientes ingresos y un beneficio razonable por el cumplimiento de estas obligaciones.

1.4.14 Los costes asignados al SIEG pueden cubrir todos los costes variables causados por la prestación del SIEG, una contribución adecuada a los costes fijos y una remuneración conveniente de los fondos propios en la medida en que se destinan al SIEG ⁽¹⁾. Los costes de las actividades ajenas al SIEG nunca pueden imputarse al SIEG. Como regla general el cálculo de los costes «deberá efectuarse de conformidad con unos principios contables aceptados».

1.4.15 Los ingresos deben incluir al menos todos los ingresos procedentes del SIEG. A su vez, se entiende por beneficio razonable un tipo de remuneración del capital que tenga en cuenta el riesgo, o la inexistencia del mismo, soportado por la empresa a causa de la intervención del Estado ⁽²⁾.

1.4.16 En fin, el Estado debe controlar regularmente la inexistencia de compensación excesiva, es decir, la que no sea necesaria para el funcionamiento del SIEG, dado que constituye una ayuda estatal incompatible con el mercado común. No obstante, si el importe de la compensación excesiva no supera el 10 % de la compensación anual puede descontarse del año siguiente. Puede, incluso, que ante la variabilidad anual de los costes de algunos SIEG, una compensación superior al 10 % resulte necesaria para el funcionamiento del SIEG; en este caso, el Estado debería realizar un balance sectorial periódico que no podrá ser superior a los tres años, y la compensación excesiva tras ese periodo será objeto de reembolso.

2. Observaciones generales

2.1 La presente Propuesta cumple el compromiso de la Comisión ante el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 para mejorar la seguridad jurídica en el ámbito de las compensaciones de servicio público, y, más concretamente, el de establecer un marco comunitario de apoyo para las ayudas estatales concedidas a las empresas encargadas de la gestión de SIEG ⁽³⁾.

2.2 Ciertamente, existe inseguridad jurídica en lo concerniente a las normas aplicables a la financiación de los servicios de interés general y, más en concreto, a la aplicación de las

normas sobre las ayudas estatales. Y ello a pesar de que, como ya se apuntó anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia –sentencias Altmark y Enirisorse– proyecta algunos criterios jurídicos de obligado cumplimiento en este ámbito.

2.3 No obstante, se deben aclarar aún dichos criterios y, más concretamente, los métodos de cálculo de los costes (transparencia, parámetros) y la naturaleza de las obligaciones de servicio público que son objeto de compensación ⁽⁴⁾.

2.4 En este sentido, la Propuesta resulta especialmente oportuna para los operadores económicos dado que, mientras no entre en vigor el marco normativo en cuestión, cualquier ayuda pública que reciban dichos operadores en cuanto que proveedores de un servicio de interés económico general y que no haya sido notificada a la Comisión independiente de su cuantía, puede ser ilegal.

2.5 Por lo tanto, no estarían protegidas de una acción que cuestione su legalidad ante la propia justicia ordinaria de los Estados miembros.

2.6 Máxime por cuanto existen, en particular, dos ámbitos –la financiación y la asignación de mercados– donde el poder de los Estados miembros para definir y desarrollar las misiones de los SIEG entra en conflicto habitualmente con ciertas normas fundamentales del Derecho Comunitario.

2.7 Así, los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre la oportunidad y los medios de financiación de la prestación de los SIEG ya que, en ausencia de armonización comunitaria, el límite principal de dicho margen es el respeto a la normativa europea de defensa de la competencia ⁽⁵⁾, sin perjuicio del cumplimiento de sus misiones sociales y con pleno respeto al principio de subsidiariedad, que es una norma jurídica vinculante de naturaleza constitucional que tanto la Unión como los Estados miembros deben respetar, y que no debe conducir al cuestionamiento del acervo comunitario.

2.8 Sería conveniente que la Comisión examinase el modo de exponer de forma explícita por qué razón se presenta cada una de las propuestas (fundamento jurídico, necesidad, proporcionalidad) y por qué debería realizarse a nivel comunitario (criterios de subsidiariedad, indicadores cualitativos y/o cuantitativos), en aras de las buenas prácticas y de conformidad con el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁽¹⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2003, Chronopost, as. ac. C-83/01P, C-93/01P y C-94/01P, pendiente de publicación en la Recopilación.

⁽²⁾ Según el artículo 5.4 de la Decisión se habrá de prestar una atención particular al determinar el beneficio razonable a la concesión de derechos exclusivos o especiales, pudiendo además el Estado miembro en cuestión, introducir criterios incentivadores en función de la calidad del servicio prestado.

⁽³⁾ COM(2001) 598 final.

⁽⁴⁾ Comisión CE: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe relativo a la consulta pública acerca del Libro verde sobre servicios de interés general», Bruselas, 29.3.2004, SEC(2004) 326, pp. 27-28.

⁽⁵⁾ Así, pueden recurrir a diversos mecanismos de financiación tales como la ayuda directa con cargo al Presupuesto del Estado, los derechos especiales o exclusivos, las contribuciones de los operadores del mercado, el establecimiento de una tarifa tipo o la financiación solidaria del SIEG; vid. Comisión CE, COM(2004) 374, p. 13.

2.9 Estas y otras razones invitan a acoger positivamente la Propuesta de la Comisión que, en esencia, orienta a los poderes públicos de los Estados miembros en el cumplimiento de obligaciones fundamentales como la ejecución transparente de los procedimientos de contratación pública y la vigilancia frente a los posibles efectos nocivos para la libre competencia causados por un desempeño empresarial ineficiente de la misión de los SIEG ⁽¹⁾.

2.10 El CESE se pronuncia a favor de una propuesta legislativa que conduzca a extender los criterios avanzados por el Tribunal de Justicia, para sacar las compensaciones de las obligaciones de servicio público de las disposiciones del Tratado relativas a ayudas de Estado.

3. Observaciones específicas

3.1 Conviene señalar no obstante algunas cuestiones de forma y fondo que se suscitan a la luz del análisis de la Propuesta.

3.2 Los tres objetivos principales de la Propuesta se sintetizan, primero, en establecer la presunción de conformidad con el mercado común de las ayudas públicas de un montante «relativamente limitado» que son destinadas a las empresas encargadas de la prestación de SIEG; segundo, reforzar la seguridad jurídica en lo concerniente a las compensaciones por la prestación de SIEG que superan dicho montante, mediante un marco comunitario que fije los criterios de evaluación de las mismas; y, tercero, clasificar los criterios que determinen que tales compensaciones pueden constituir una ayuda pública.

3.3 Para el CESE convendría extender las disposiciones de la propuesta a toda compensación de una obligación de servicio público claramente definida y estable que corresponda al sobre coste ocasionado, sin sobrepasarlo, llevando cuentas separadas la empresa beneficiaria; todo ello bajo reserva de control a posteriori y de sanción por la Comisión y el Tribunal de Justicia.

3.4 Sin embargo, la Propuesta no delimita concisamente su ámbito de aplicación que, especialmente en el caso de la Decisión, se determina mediante criterios heterogéneos que, bien excluyen ciertas situaciones o ámbitos sectoriales (vid. supra 1.4.2 — 1.4.4), bien los delimitan de forma general atendiendo más a criterios de naturaleza cuantitativa que cualitativa (vid. supra 1.4.5).

⁽¹⁾ Véase, en este sentido, Parlamento Europeo: Informe sobre el Libro Verde de los servicios de interés general, Bruselas, 17.12.2003, doc. A5-0484/2003 Final, PE 323.188, pp. 11-13. Igualmente Comité de las Regiones, «Dictamen sobre el Libro Verde sobre los servicios de interés general», DO C 73 de 23.3.2004, p. 7, espec. pp. 10-11.

3.5 Otro tanto puede decirse con relación a la utilización en alguna disposición de la Propuesta de conceptos jurídicos indeterminados tales como el del cálculo de los costes asignados al SIEG, «de conformidad con unos principios contables aceptados». O la propia remisión al ámbito de aplicación de la misma a los «servicios que constituyan SIEG en el sentido del artículo 86.2 CE». Noción que, como es sabido, no está definida ni en los Tratados ni en el Derecho derivado comunitario.

3.6 A juicio del CESE y al igual que el resto de modos de transporte, debería excluirse de su campo de aplicación todo el cabotaje insular, salvo que la Comisión justificase de forma adecuada su inclusión en la propuesta.

3.7 En este sentido, y dado el carácter marcadamente técnico-instrumental de los objetivos de la Propuesta parece razonable exigir a la Comisión un mayor esfuerzo de deslinde de la noción de SIEG frente a otras que tienden a superponerse en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, tales como la noción de servicio público y servicio de interés general ⁽²⁾. De hecho, los términos generales con los que concibe aún la Comisión la noción de SIEG excluirían de ésta las actividades del máximo interés social como la financiación de la investigación vinculada a la mejora de la salud o la protección de los consumidores ⁽³⁾.

3.8 En este sentido debe subrayarse que, frente a la necesidad de esclarecer jurídicamente, a nivel supranacional, los conceptos de «servicios de interés general» y de «servicios de interés económico general», no resulta tan perentorio definir al mismo nivel los servicios sociales por, al menos, dos razones: primera, dichos servicios sólo serían relevantes para el ordenamiento comunitario en el caso de que conllevaran un beneficio económico para el prestador y, segunda, en este supuesto, se englobarían forzosamente en uno de los dos conceptos arriba indicados.

3.9 A mayor abundamiento, la Propuesta no aborda la clasificación de algunos modos de financiación del SIEG, como la financiación solidaria que teniendo en cuenta los problemas de acceso a ciertos mercados nacionales (v.gr. los seguros), o la determinación de los criterios para la evaluación de buenas prácticas a nivel comunitario entre otras ventajas, clarificaría la legalidad del denominado «descremado» (*cream skimming*) ⁽⁴⁾.

3.10 La Propuesta impone los mismos criterios de respeto al marco normativo fundamental del mercado interior sin distinción de sectores y sin ponderar la respuesta de los operadores.

⁽²⁾ Esta cuestión ha sido reiteradamente abordada por el Comité Económico y Social Europeo y, de forma más reciente, en su Dictamen sobre el «Libro Verde sobre los servicios de interés general» de 11 de diciembre de 2003, DO C 80 de 30.3.2004, p. 66.

⁽³⁾ Véase, el Anexo 1 («Definiciones terminológicas») del «Libro Blanco sobre los servicios de interés general», COM(2004) 374 final, cit. p. 23.

⁽⁴⁾ Especialmente podrá ser cuestionado en los sectores liberalizados puede tener efectos negativos en casos de equiparación de tarifas y de financiación cruzada entre los servicios rentables y los deficitarios.

3.11 Así, parte de un principio erróneo de igualdad de tratamiento a situaciones que son diferentes. La distribución de agua potable, el saneamiento urbano o el reciclaje de los desechos se equipararían a la distribución eléctrica o la distribución de gas. Sectores que no funcionan bajo las mismas condiciones (v. gr. respeto al medio ambiente, infraestructuras, etc.), ni que se desempeñan en mercados homologables: aquellos circunscritos al ámbito local o regional, y éstos de ámbito nacional, transnacional o internacional. No resulta adecuado equipararlos mediante las mismas normas supranacionales de financiación.

3.12 Tampoco es similar la atracción sectorial para los operadores del SIEG. Algunos servicios exigen determinadas infraestructuras y equipamientos necesarios para su prestación que, lógicamente, suponen un encarecimiento de los costes o, incluso, el rechazo de la inversión privada por falta de rentabilidad a corto y medio plazo.

3.13 Además, la Propuesta, cuya base jurídica es el artículo 86.3 CE reproduce la asimetría existente en los Tratados entre la regulación del derecho de la competencia que interpreta los SIEG como derogaciones del artículo 86.2 CE, y su reconocimiento positivo en el artículo 16 CE y en el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales. Este enfoque relativiza el valor sustantivo de los SIEG tanto en la acción política de la UE –cohesión social y territorial– como en la garantía del disfrute por sus ciudadanos de derechos básicos como la libre circulación.

3.14 Los problemas que suscita la Propuesta tocan así en el fondo mismo de la técnica legislativa empleada por la Comisión, al menos en lo que afecta a dos cuestiones: su finalidad instrumental y su eficacia normativa. Con relación a la primera cuestión, la técnica de la Propuesta recuerda a la conocida tipología de los reglamentos de exención por categorías, de uso ordinario en el régimen jurídico comunitario de ordenación de la Competencia en el mercado interior. Así, englobando de «facto» situaciones diferentes se corre el riesgo de una armonización encubierta que zanje por la vía reglamentaria, la

compleja realidad de los SIEG, cuando lo que se requiere es una aproximación jurídica más detallada y de mayor calado.

3.15 Al hilo de esta observación, hay que referirse a la segunda cuestión: la eficacia normativa. A falta de una Propuesta previa de Directiva marco, largamente reclamada por el Comité⁽¹⁾, que consolide los objetivos y principios normativos básicos relativos a los SIEG, y que precise los conceptos utilizados por los Tratados y las directivas sectoriales, así como las condiciones de intervención de los diferentes operadores⁽²⁾, la Propuesta en cuestión no garantiza por sí misma el nivel de seguridad jurídica que demanda este ámbito del mercado interior.

3.16 Sin la mencionada infraestructura jurídica, son previsibles innumerables conflictos de aplicación e interpretación con el consiguiente colapso de los órganos jurisdiccionales competentes. Su implementación podría provocar, de hecho, conculcaciones al principio de subsidiariedad que, en el actual contexto del proceso de integración, goza de unos niveles reforzados de protección de los que un botón de muestra es el artículo I-9 y el Protocolo «ad hoc» anejo al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, elaborado por la Convención Europea.

3.17 El CESE desea que la misión de fortalecer la cohesión económico, social y territorial, no se vea obstaculizada por la puesta en práctica del marco previsto. Es preciso mantener, si bien reorientándolas hacia los objetivos de la cohesión, y tal como establece el Tratado, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, y las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas.

3.18 Posiblemente, deba existir un nuevo planteamiento de la política de ayudas de Estado a nivel comunitario, pues, cada vez puede resultar más complicada la actuación de la Comisión en relación con los poderes regionales y/o locales, con los que debería relacionarse directamente en los expedientes que se incoen por el otorgamiento de ayudas por estos poderes públicos.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ DO C 241 de 7.10.2002, punto 4.4.

⁽²⁾ Véanse los puntos 3.1 a 3.5 del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 11 de diciembre de 2003; cit. supra.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el reconocimiento de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar y por la que se modifica la Directiva 2001/25/CE»

(COM(2004) 311 final — 2004/0098 (COD))

(2005/C 157/07)

El 6 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 80.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. CHAGAS).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 140 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 La Comisión presentó el 26 de abril de 2004 una propuesta de Directiva sobre el reconocimiento de los títulos expedidos por los Estados miembros a la gente de mar y por la que se modifica la Directiva 2001/25/CE⁽¹⁾, cuyo objetivo es establecer un procedimiento simplificado para el reconocimiento de estos títulos.

1.2 Los requisitos de formación, titulación y guardia para la gente de mar están prescritos por el Convenio de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, 1978, en su versión modificada («el Convenio STCW»). Dicho Convenio establece, entre otros, criterios específicos para el reconocimiento de los títulos expedidos por las Partes a capitanes, oficiales y operadores de radiocomunicaciones.

1.3 Estos requisitos internacionales se incorporaron al Derecho comunitario mediante la Directiva 2001/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001⁽²⁾, cuya última modificación la constituye la Directiva 2003/103/CE⁽³⁾ sobre el nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas (la Directiva). Los Estados miembros están así obligados a expedir títulos de competencia a la gente de mar de acuerdo con dichos criterios.

1.4 En lo que respecta al reconocimiento mutuo de títulos expedidos por los Estados miembros, la Directiva dispone que estará sujeto a lo preceptuado en las Directivas 89/48/CEE⁽⁴⁾ y 92/51/CEE⁽⁵⁾ sobre el sistema general de reconocimiento de las formaciones profesionales, con independencia de la nacionalidad de los poseedores de dichos títulos. Ese sistema general establece un procedimiento para reconocer las cualificaciones

profesionales de la gente de mar, en el que se comparan las formaciones y cualificaciones recibidas. En caso de existir diferencias importantes, se puede someter a la gente de mar titulada a medidas compensatorias específicas. En la actualidad se da la paradoja de que el reconocimiento recíproco en la Unión Europea entre Estados miembros es más difícil que el reconocimiento de títulos de terceros países.

1.5 La Comisión propone la aceptación automática por los Estados miembros de todo título expedido a gente de mar por otro Estado miembro de conformidad con la Directiva. El principal objetivo es garantizar que toda la gente de mar cualificada y titulada en un Estado miembro pueda desempeñar su cometido a bordo de cualquier buque abanderado en otro Estado miembro, sin necesidad de ulteriores obligaciones.

1.6 Además, la Comisión considera que conviene incorporar al Derecho comunitario los requisitos del Convenio STCW en relación con las competencias lingüísticas de la gente de mar. El cumplimiento de los mismos permitiría una comunicación eficaz a bordo de los buques y, al mismo tiempo, facilitaría la libre circulación de los marinos.

1.7 Así pues, las propuestas de la Comisión pretenden modificar la Directiva 2001/25/CE y, además, establecen lo siguiente:

- la obligación por parte de los Estados miembros de adoptar medidas para prevenir y sancionar el fraude relacionado con la titulación de la gente de mar, y
- una evaluación periódica del cumplimiento por parte de los Estados miembros de las prescripciones de la Directiva 2001/25/CE.

⁽¹⁾ Directiva 2001/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas.

⁽²⁾ Véase la nota a pie de página nº 1.

⁽³⁾ Directiva 2003/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 2001/25/CE relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas.

⁽⁴⁾ Directiva 89/48/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988 relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años.

⁽⁵⁾ Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE reconoce la necesidad de disponer de un procedimiento que facilite el reconocimiento, por parte de todos los Estados miembros, de los títulos expedidos a la gente de mar en el interior de la Unión de conformidad con los requisitos mínimos fijados por la Directiva 2001/25/CE, en su versión modificada.

2.2 Además, el CESE admite que es necesario velar en mayor medida por el cumplimiento íntegro y permanente de los requisitos vigentes a fin de respetar las obligaciones internacionales.

2.3 El CESE observa que, en sus conclusiones de 5 de junio de 2003, el Consejo resaltó además la necesidad de fomentar la movilidad de la gente de mar en el seno de la Unión ⁽⁶⁾.

2.4 El CESE señala asimismo que el actual sistema general para el reconocimiento de las formaciones profesionales es, en cierta medida, engorroso e impide estructurar el reconocimiento mutuo de títulos entre Estados miembros aplicando las disposiciones correspondientes del Convenio STCW.

2.5 El CESE reconoce que el procedimiento que se ha introducido recientemente para el reconocimiento de los títulos expedidos fuera de la Unión es más sencillo y, por consiguiente, la gente de mar cualificada en un Estado miembro podría encontrarse en una situación de desventaja. Los cambios que se proponen, en sintonía con los requisitos internacionales, deberían poner remedio a esta posible desventaja.

2.6 Además, el CESE reconoce que algunos Estados miembros reservan para sus nacionales los puestos de capitán y primer oficial a bordo, como han corroborado los fallos C 47/02 y C-405/01 del Tribunal de Justicia. Así pues, se confirma que los Estados miembros pueden impedir la libre circulación de la gente de mar y, de este modo, reservar puestos para sus nacionales. De entre todos los Estados miembros, son los Países Bajos y el Reino Unido los que cuentan con las legislaciones menos restrictivas en materia de contratación de no nacionales.

2.7 El CESE reconoce que debe existir una lengua de trabajo común, en la cual toda la gente de mar habrá de ser capaz de comunicarse. Este aspecto es especialmente importante en situaciones de emergencia y para mejorar las condiciones laborales a bordo.

2.8 El CESE acoge favorablemente la atención que la Comisión presta a la proliferación de títulos falsos en un reciente estudio de la Organización Marítima Internacional ⁽⁷⁾ y solicita a los Estados miembros que adopten y apliquen todas las medidas necesarias para evitar la obtención y emisión fraudulentas y la falsificación de títulos de gente de mar.

2.9 Aunque acepta la necesidad de un sistema más eficaz y menos gravoso para el reconocimiento mutuo de títulos entre los Estados miembros, el CESE considera que, en la actualidad, es preciso disponer de procedimientos para luchar de manera activa contra la titulación fraudulenta. Los Estados miembros de acogida han de contar con los procedimientos adecuados para permitir la utilización de un título expedido en otro Estado miembro en sus propios buques.

2.10 El CESE estima que, además de exigir a todos los titulares unos niveles mínimos de competencia lingüística, el Estado miembro de acogida debe contemplar también el cumplimiento de requisitos relacionados con el conocimiento de su propio Derecho marítimo. De este modo se hace necesaria la expedición de un documento de «reconocimiento».

2.11 El CESE admite que la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) desempeña un importante papel a la hora de garantizar tanto el cumplimiento y la coherencia en todos los Estados miembros como una carga administrativa mínima. Todo ello es fundamental para asegurar la elevada capacitación profesional de la gente de mar titulada en los Estados miembros.

2.12 Aun reconociendo el importante papel de la AESM, el CESE también tiene presentes sus limitaciones. Con todo, el CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de disponer de unos recursos financieros, humanos y técnicos apropiados.

2.13 El CESE advierte a la Comisión sobre las posibles consecuencias adversas que tendría la presencia ilimitada de nacionales de un Estado miembro en buques de otro Estado miembro. Aun cuando admite que esta medida se corresponde con la libre circulación de trabajadores y responde a una necesidad concreta en algunos casos, el CESE señala que la falta de restricciones en el número de títulos expedidos podría menoscabar la continuidad en el empleo de la gente de mar de determinados Estados miembros y, en última instancia, perjudicar la sostenibilidad y el crecimiento de las competencias de base en el sector marítimo de la UE.

2.14 El CESE solicita a los Estados miembros que actúen conjuntamente con sus interlocutores sociales para instaurar un régimen de empleo equilibrado que garantice la sostenibilidad y el desarrollo de las competencias de base en el sector marítimo de la UE.

2.15 El CESE manifiesta su decepción por el hecho de que, tras haber abordado anteriormente el reconocimiento de los nacionales de terceros países y, ahora, el reconocimiento mutuo de los títulos de la gente de mar de la UE, la Comisión no aspire en la actualidad a establecer unas disposiciones sociales de aplicación universal para toda la gente de mar empleada en buques de bandera comunitaria.

⁽⁶⁾ Revalorización de la imagen del sector marítimo comunitario y aumento del atractivo de la profesión de marino para los jóvenes.

⁽⁷⁾ A study of fraudulent practices associated with certificates of competency and endorsements, Seafarers International Research Centre (SIRC) 2001.

3. Observaciones particulares

3.1 Artículo 1

Queda reconocido que esta Directiva se aplicará a las profesiones marítimas ejercidas por nacionales de los Estados miembros y personas que, sin ser nacionales de Estados miembros, posean un título o certificado de competencia expedido por un Estado miembro. Es importante que este ámbito de aplicación no se amplíe a los títulos expedidos originariamente por un tercer país con el respaldo de un Estado miembro.

3.2 Artículo 3

Aunque en el apartado 2 se establece que todo marino en posesión de un título idóneo o cualquier otro título conforme al apartado 1 podrá prestar servicio a bordo de buques abandonados en otro Estado miembro, su aplicación deberá ir precedida de la expedición de un documento oficial de reconocimiento. Este documento se exigirá para evitar la utilización fraudulenta de los títulos y atestiguar las competencias lingüísticas y el conocimiento del Derecho marítimo del Estado miembro de acogida.

3.3 Artículo 4

El CESE reconoce la necesidad de que la gente de mar adquiera unos conocimientos lingüísticos adecuados de acuerdo con lo establecido en las secciones A-II/1, A-III/1, A-IV/2 y A-II/4 del Código STCW. No obstante, esta medida resulta algo ambigua en el sentido de que será difícil para los Estados miembros garantizar el cumplimiento de esta disposición, toda vez que, con arreglo al Código STCW, la tarea de garantizar las competencias lingüísticas de la gente de mar recae en el Estado miembro de acogida. Una vez satisfecho este requisito, el Estado miembro de acogida puede conceder el reconocimiento apropiado.

3.4 Artículo 5

El CESE acoge favorablemente las disposiciones relativas a la prevención del fraude. La utilización de certificados de competencia obtenidos de manera fraudulenta no sólo puede entrañar un grave peligro para la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino, sino que también puede minar el prestigio del oficio náutico. La expedición de un documento de reconocimiento adecuado contribuiría a prevenir el uso fraudulento de certificados.

3.5 Artículo 6

El CESE aprecia el papel que desempeña la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) para garantizar que los Estados miembros adoptarán y harán cumplir las medidas adecuadas para prevenir y sancionar el fraude relacionado con el uso de los títulos.

3.6 Artículo 7

El CESE reconoce y valora positivamente que la Comisión, asistida por la Agencia, comprobará, a intervalos de una duración máxima de cinco años, que los Estados miembros cumplen los requisitos establecidos por la Directiva 2001/25/CE para la aplicación de los requisitos en materia de formación y titulación.

4. Conclusión

4.1 Sin perjuicio de las observaciones anteriores, el CESE valora y acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión.

4.2 El CESE reconoce que es necesario un sistema menos gravoso para el reconocimiento de los títulos expedidos por los Estados miembros. Sin embargo, el reconocimiento automático no debe excluir la necesidad de garantizar unas competencias lingüísticas adecuadas, el conocimiento del Derecho marítimo del Estado miembro de acogida y la prevención del uso fraudulento de certificados. Todo ello requiere, por lo tanto, que el Estado miembro de acogida adopte los procedimientos adecuados a este fin.

4.3 Aun admitiendo que sería deseable contar con un sistema eficaz y fiable para el reconocimiento de los certificados de competencia expedidos en los Estados miembros, el CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la Comisión no aborda el futuro del empleo de los nacionales comunitarios ni la conservación y desarrollo de las competencias de base en el sector marítimo europeo.

4.4 El CESE reconoce las funciones que desempeña la Comisión, asistida por la AESM, a la hora de asegurar la integridad de los procedimientos, y solicita que la Comisión haga todo lo posible para proveer los medios adecuados, tanto a escala nacional como europea.

4.5 A la vez que valora la importancia que concede la Comisión a la educación y la formación marítimas en aras de la seguridad y la protección del medio ambiente marino, expresa su preocupación porque no se han adoptado medidas adicionales para garantizar que ni los nacionales de terceros países ni los ciudadanos de la UE sean víctimas de explotación en buques de los Estados miembros.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores de la Comunidad»

[COM(2004) 392 final — 2004/0123 (COD)]

(2005/C 157/08)

El 8 de junio de 2004, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. Simons).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión Europea presentó el 25 de mayo de 2004 una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores de la Comunidad. Con ella pretende apoyar el desarrollo futuro de la navegación interior a través de la integración y armonización de los servicios telemáticos nacionales existentes, servicios que se han ido introduciendo en los últimos años en los Estados miembros o se introducirán en años venideros.

1.2 La propuesta de Directiva se enmarca en un contexto político en el que el objetivo es fomentar otros modos de transporte como alternativa al transporte por carretera para solucionar los problemas causados por una política de transportes no uniforme desarrollada en los últimos años, que aparece como causa de los grandes problemas que experimenta en la actualidad el transporte europeo.

La navegación interior dispone de capacidades suficientes, tanto desde el punto de vista infraestructural como técnico, para asumir una cuota mucho más elevada del volumen total del transporte de mercancías en Europa. La navegación interior puede prestar servicios de transporte en una gran parte del territorio europeo, tanto por las vías navegables transfronterizas como por las numerosas vías navegables interiores que hay en Europa. El sector de la navegación interior se caracteriza por la innovación en muy diversos ámbitos. Por su mayor notoriedad como alternativa al transporte por carretera, la navegación interior ha conseguido conquistar nuevos mercados.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo ya ha abordado el tema de la posición de la navegación interior en el mercado comunitario en diferentes dictámenes (de iniciativa), y en

debates y conclusiones en el seno de sus comisiones⁽¹⁾. Asimismo, conviene prestar especial atención a la eliminación de los puntos de estrangulamiento infraestructurales tanto nacionales como internacionales, y en este sentido el Comité Económico y Social Europeo ha instado reiteradamente a los Estados miembros de la Unión a que adopten las medidas necesarias de acondicionamiento de las vías navegables. El CESE considera que el adecuado acondicionamiento de las vías navegables es una condición básica sin la cual es imposible tomar en consideración la introducción de unos servicios avanzados de información sobre el tráfico fluvial. El incumplimiento de esta condición básica lleva actualmente a que se creen puntos de estrangulamiento que podrían poner en peligro el futuro desarrollo de la posición que ocupa el tráfico fluvial⁽²⁾.

1.4 La Comisión asume el compromiso —que constituye uno de los elementos de la estrategia del Libro Blanco— de seguir ayudando al sector a adaptarse a las nuevas necesidades del mercado. Para ello, recomienda encarecidamente el despliegue de las modernas tecnologías de la información y comunicación con la finalidad concreta de mejorar la gestión del tráfico y el transporte por las vías navegables interiores.

⁽¹⁾ DI CESE 48/2002: Conclusiones comunes aprobadas en la 5ª reunión del Comité Consultivo Mixto UE-Rumania celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002 en Bucarest sobre el tema del aprovechamiento óptimo del Danubio como corredor de transporte transeuropeo (ponente: Sra. Bredima-Savopoulou); Dictamen del CESE sobre la «Aplicación del diálogo social estructurado en los corredores de transporte paneuropeos», DO C 85 de 8.4.2002 (ponente: Sra. Alleweldt); Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.3.2002 (ponente: Sr. Levaux) y Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior», DO C 10 de 14.1.2004 (ponente: Sr. Simons).

⁽²⁾ Por ejemplo, en los Países Bajos se interrumpieron en 2004 las inversiones destinadas al acondicionamiento de las vías navegables, aunque es necesaria una inversión mínima de 35 millones de euros para solucionar el estancamiento actual e impedir futuros estancamientos; no obstante, hasta 2007 no estará disponible la financiación necesaria.

En Alemania se calcula que sería necesaria una inversión 11 000 millones de euros para el periodo 2000-2020, equivalente a inversiones anuales de más de 500 millones de euros, mientras que el nuevo Plan federal de infraestructuras del transporte parte de una necesidad de inversión anual media de 440 millones de euros (Informe Planco sobre *El potencial y el futuro del tráfico fluvial alemán* («Potenziale und Zukunft der deutschen Binnenschifffahrt»), noviembre 2003).

1.5 La Comisión sostiene que con la aplicación de los RIS (River Information Services — Servicios de Información Fluvial) se conseguirá la compatibilidad e interoperabilidad entre los sistemas actuales y futuros en el ámbito europeo. Para ello, es preciso animar a los proveedores de equipos europeos a producir dispositivos y programas informáticos para los RIS a unos costes razonables y asequibles.

1.6 Las comisiones fluviales internacionales, la Comisión Central de Navegación por el Rin y la Comisión del Danubio apoyan el desarrollo y la aplicación de los RIS. Con tal fin, la Comisión Central para la Navegación del Rin ya ha aprobado, para este río, las directrices y especificaciones técnicas previstas con arreglo a la Directiva que han sido elaboradas por la Asociación Internacional de Navegación (AIPCN).

2. Los usuarios de los RIS y la importancia de los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores

2.1 Según señala la propuesta de Directiva, la idea de los servicios de información fluvial constituye el cambio más radical en este sector en varias décadas. Su objetivo es poner en marcha unos servicios de información que sirvan de apoyo a la planificación y la gestión del tráfico y los transportes. A este fin, las aplicaciones telemáticas desarrolladas de modo independiente a escala nacional se integrarían en un sistema interoperativo.

2.2 La introducción de los RIS, según la propuesta, se aplicaría a todo el sector de la navegación interior europea, y en este contexto la revitalización del transporte por vías navegables interiores —gracias al despliegue de los RIS— es especialmente importante por la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental.

Al mismo tiempo, estos servicios simplificarían las tareas a las autoridades competentes, especialmente en lo que respecta a la gestión del tráfico y el seguimiento de las mercancías peligrosas. La seguridad y el medio ambiente, mejorarían porque los afectados dispondrán de más información y los plazos de respuesta ante las emergencias se reducirían.

2.3 Las ventajas de la aplicación de estos servicios armonizados afectarían tanto a los servicios relacionados con el tráfico como a los relacionados con el transporte. Esto significa que las ventajas de la Directiva favorecerían tanto a las autoridades nacionales como a la navegación interior. Con ello, la Directiva responde a objetivos de carácter público y de carácter privado.

2.4 Los diferentes objetivos y puntos de partida de la utilización del sistema para fines públicos y privados requieren un seguimiento especial de las informaciones y los servicios, así como prevenir un uso impropio de dichos servicios. En el empleo de los datos con fines públicos debe quedar plenamente

garantizada la protección del entorno privado en las comunicaciones electrónicas.

3. Ventajas del RIS para el desarrollo futuro de la navegación interior

3.1 Los servicios de información fluvial, conforme a la propuesta de Directiva, se considerarán como un apoyo para la posible transferencia de otros transportes al transporte por vía navegable y una mayor integración de la navegación interior en los sistemas de transporte intermodal, para beneficio de la sociedad. Según señala la propuesta, se prevé que los RIS ofrecerán cuatro tipos de ventajas estratégicas, a saber:

- mayor competitividad,
- aprovechamiento óptimo de las infraestructuras,
- mayor seguridad,
- mayor protección del medio ambiente.

3.2 Con respecto al primer aspecto, el CESE considera que es importante señalar que la mayor competitividad pretende mejorar la posición del sector en conjunto frente a otros modos de transporte. Los servicios previstos no deben provocar un empeoramiento de la competitividad en los nuevos y en los futuros Estados miembros, que ya están en una posición precaria debido a su situación económica. A la hora de financiar la puesta en marcha de estos servicios es preciso tener muy en cuenta este aspecto ⁽¹⁾.

3.3 Según la propuesta, con una planificación eficiente de los proyectos cabe esperar que se reduzcan los tiempos de espera y las pérdidas de rendimiento gracias a la posibilidad de ajustar la velocidad. Además, los RIS fomentarán la integración de la navegación interior en la cadena del transporte intermodal al proporcionar interfaces de información con todos los eslabones de la cadena de suministro.

3.4 Se seguirán destacando las conocidas ventajas de la navegación interior, como la seguridad, la prevención contra riesgos y la protección del medio ambiente, conjuntamente con el fomento de su capacidad competitiva frente a otros modos de transporte. La navegación interior se considera ya hoy en día el modo de transporte más seguro ⁽²⁾.

3.5 En el ámbito de la protección del medio ambiente, la navegación interior podrá, ya en la situación actual, mantener su ventaja inicial respecto de otros medios de transporte. Según estudios publicados recientemente sobre las condiciones medioambientales de la navegación interior ⁽³⁾, se llega a la conclusión de que la navegación interior puede contribuir a mejorar el comportamiento medioambiental de la cadena de transporte, y que esto a su vez puede contribuir a cumplir los objetivos de Kioto en lo que respecta a la reducción de las emisiones de gases de escape.

⁽¹⁾ Todos los países del Danubio ya han participado en proyectos RIS sobre la armonización de los servicios de transporte fluvial (por ejemplo, COMPRIS: Consortium, Operational Management Platform 2002-2005, con la participación de 44 socios de 11 países, entre ellos Eslovaquia, Hungría Rumania y Bulgaria). Se espera que los servicios de información fluvial modernicen sustancialmente el tráfico fluvial en el Danubio (*Via Donau: Strategy and achievements on the implementation of RIS in the Danube region*, 13.10.2004).

⁽²⁾ EU Energy and Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2003, Part 3: Transport, chapter 6: «Safety».

⁽³⁾ Royal Haskoning: «Environmental Performance of Inland Shipping», 27 de enero de 2004.

3.6 La decisión adoptada el 28 de junio de 2004 por los ministros de Medio Ambiente de la UE de fijar en 2010 en un porcentaje del 0,1 % el contenido en azufre del combustible utilizado por los buques de navegación interior refleja asimismo el grado de protección medioambiental que proporciona el sector de la navegación interior. Un porcentaje elevado de azufre en el carburante es peligroso para la salud humana y puede conducir a una acidificación excesiva de suelos y aguas. La navegación quiere aportar su contribución a la lucha contra estos riesgos como muestra de su vocación de ser un modo de transporte respetuoso del medio ambiente. Actualmente, la flota interior europea ya utiliza predominantemente combustible con menos de un 0,2 % de azufre.

Además de construir motores que reducen la emisión de gases de escape, el uso de combustible poco contaminante hace que, en lo que respecta al medio ambiente, la navegación interior siga presentando un balance positivo en comparación con otros modos de transporte.

La ambición de que la navegación interior cumpla determinados objetivos medioambientales se verá respaldada por las ventajas ya señaladas que se derivarán de la creación de servicios de información fluvial, que darán lugar a una mayor reducción del consumo de energía en el transporte fluvial.

4. La propuesta de Directiva y su ámbito de aplicación

4.1 La Directiva obligará a los Estados miembros a facilitar las condiciones necesarias para el despliegue y uso de los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores (RIS) y a establecer las normas generales para su constitución y desarrollo. El punto de partida es integrar de inmediato las tecnologías ya existentes (artículo 1).

4.2 El Comité considera adecuado limitar el ámbito de aplicación de la Directiva a las vías navegables de clase IV y superior. Cabe congratularse de la elección de una referencia dinámica, a saber, la referencia a la clasificación europea de las vías navegables interiores.

4.3 La Directiva define las obligaciones específicas de los Estados miembros en lo que se refiere a la aportación de los datos necesarios para la realización de un viaje, cartas náuticas electrónicas y avisos a los navegantes y autoridades.

A juicio del CESE, la obligación de los Estados de garantizar que se dispone de cartas náuticas electrónicas adecuadas para la navegación únicamente para las vías navegables interiores europeas de la clase Va o superior de acuerdo con la clasificación de las vías navegables interiores europeas plantea reservas, teniendo en cuenta la red de vías navegables alemana, belga, checa y polaca (artículo 4).

4.4 La Directiva **en principio** no obliga a los usuarios privados, es decir, a los patrones de la navegación interior, a instalar el equipo necesario para los RIS. No obstante, se pide a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para

animar a los usuarios y a los buques a cumplir los procedimientos sobre información y equipamiento de la Directiva. El CESE opina que para cumplir estos requisitos y estimular el uso de los servicios por parte de las empresas es necesario, además de que los Estados miembros aporten los datos necesarios, que también proporcionen incentivos a la instalación del equipo necesario a bordo de los buques.

Por motivos de transparencia, y en cumplimiento del principio de voluntariedad, debe evitarse que el uso de estos servicios sea obligatorio. No obstante, como parte de las medidas adoptadas por los Estados miembros con respecto a la aplicación de los RIS, es necesario que arbitren métodos e incentivos para animar a las empresas a usar el sistema en la mayor medida posible, con el fin de alcanzar los objetivos fijados en la Directiva.

4.5 Las especificaciones técnicas para la planificación, introducción y explotación de los servicios se establecen por medio de directrices técnicas (directrices sobre los RIS). A fines de uniformidad, en opinión del CESE deben ser conformes con las directrices y especificaciones ya existentes de organizaciones internacionales relevantes (artículo 5).

4.6 En la utilización de datos en el marco de los servicios de información fluvial con fines públicos y comerciales es preciso garantizar especialmente la protección del sector privado. La seguridad de los datos requiere una atención especial, en opinión del CESE, dado el carácter sensible de los diferentes datos, y es necesario evitar su remisión a las autoridades públicas.

4.7 De conformidad con lo previsto en la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, ésta creará un comité para la ejecución y aplicación de las directivas propuestas. Para garantizar una aplicación conforme con los objetivos y con el deseado fomento de la navegación interior, dicho comité no sólo deberá estar integrado por representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, sino que, a juicio del Comité, también debería consultarse en el curso de sus trabajos a representantes de las organizaciones profesionales del sector (artículo 11).

5. Aplicación de la Directiva

5.1 Aceptación de los usuarios

A juicio del CESE, debe atribuirse especial importancia a la aplicación y transposición de la Directiva. Los servicios sobre el tráfico fluvial normalizados deben proporcionar información adecuada que contribuya al fomento de la navegación interior. Diversas encuestas sobre telemática elaboradas en los Estados miembros de la Unión han mostrado que el sector de la navegación interior todavía no dispone en medida suficiente de la posibilidad de utilizar los RIS.

Para estimular la aceptación de los usuarios y la aplicación de la Directiva por parte de los navegantes, a juicio del CESE es indispensable adoptar medidas de acompañamiento destinadas a apoyar las exigencias en materia de equipamiento. Por consiguiente, el CESE apoya la propuesta conjunta de los Ministerios de Transporte neerlandés y austriaco de presentar un plan de aplicación común de los RIS a la Comisión Europea. Es favorable a la financiación de los proyectos de aplicación en los (futuros) Estados miembros con cargo a los correspondientes programas de ayudas de la UE, especialmente con vistas a la introducción de los RIS en regiones económicamente menos favorecidas.

La eficacia de los servicios de información fluvial dependerá de que los navegantes los utilicen lo más posible. El Comité opina que los planes generales que se elaboren en el futuro deberán responder a estas exigencias.

5.2 Costes

Como se señala en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, es preciso animar a los proveedores de equipos europeos a producir dispositivos y programas para los RIS a unos costes razonables y asequibles. La Comisión Europea opina que la introducción de los RIS conducirá a la compatibilidad y la interoperabilidad entre los sistemas actuales y los nuevos a escala europea. El Comité considera que para animarles es preciso un estímulo adicional y una supervisión por parte de la Comisión, y que a ello pueden contribuir las informaciones y publicaciones periódicas.

Desde el punto de vista de los navegantes, además de los elevados costes de los equipos y programas de los RIS, la transferencia de datos y la comunicación por Internet a través de la telefonía móvil está por el momento restringida debido a los elevados coste de comunicación. A juicio del CESE, en el contexto de la aplicación de la Directiva es importante fomentar los sistemas de comunicación que se ajusten lo mejor posible a los requisitos de la navegación interior y puedan utilizarse de modo rentable.

6. Justificación de las recomendaciones anteriores

6.1 El principal objetivo económico de la Unión Europea es el aprovechamiento de su potencial de crecimiento. A tal fin, es necesario desarrollar y consolidar ideas de crecimiento de carácter duradero. El transporte de mercancías cumple una función importante en el mercado comunitario, pero, debido a la falta de coherencia de la política de tráfico y de transporte, afronta graves problemas que se derivan sobre todo de la congestión del tráfico por carretera, de la falta de cooperación de las sociedades ferroviarias y de la falta de acceso al libre mercado.

6.2 El futuro de Europa está, entre otras cosas, en el agua, pues el agua y las vías navegables tienen una función fundamental en nuestra sociedad. Un 50 % de la población de la Unión Europea vive en zonas costeras o a orillas de uno de los quince ríos más grandes de Europa. Con la ampliación de la Unión Europea, el transporte por vías navegables interiores

cumplirá una función aún más importante en el mercado interior. Muchos de los nuevos Estados miembros tienen vías navegables interiores que se utilizan para el transporte de mercancías. Con arreglo a la política anunciada por la Comisión Europea, la navegación interior, como tal y como parte de la cadena de transporte intermodal, puede desempeñar un papel fundamental en la integración de los nuevos Estados miembros y en el aprovechamiento de su potencial de crecimiento económico.

6.3 Por otra parte, el funcionamiento del transporte de mercancías depende de la existencia de una infraestructura apropiada. Un mantenimiento adecuado de las infraestructuras existentes en las vías navegables y la eliminación de los puntos de estrangulamiento son requisitos indispensables para fomentar la intermodalidad de los transportes de mercancías e impulsar el papel de la navegación interior. El Comité considera que el acondicionamiento adecuado de las vías navegables es una condición básica para que merezca la pena introducir servicios de información sobre el tráfico fluvial. Hoy en día, si no se cumple esta condición básica se producirían puntos de estrangulamiento que podrían poner en peligro el futuro desarrollo del papel del tráfico fluvial. Por consiguiente, el Comité pide a los Estados miembros que obren en consecuencia y prevean las medidas necesarias.

7. Recomendaciones generales

7.1 Teniendo en cuenta lo que se ha expuesto, el CESE acoge favorablemente la creación de un marco jurídico para los servicios armonizados de información sobre el tráfico fluvial en las vías navegables interiores de la Comunidad. Con la condición de una amplia aceptación, los servicios de información armonizados en las vías navegables de interior podrían contribuir al cumplimiento de los objetivos declarados, a saber, provocar un cambio modal en beneficio de la navegación interior como modo de transporte alternativo, con un potencial de crecimiento y ventajas en el ámbito de la seguridad y de la protección del medio ambiente.

El principal reto económico que afronta la Unión Europea es aprovechar su potencial de crecimiento. Por consiguiente, es necesario apoyar el crecimiento sostenible. El transporte de mercancías cumple una función importante dentro del mercado interior. No obstante, afronta grandes problemas en toda Europa, donde la congestión de las carreteras principalmente supone una amenaza para el desarrollo económico dentro de la Unión Europea. La solución hay que buscarla en el transporte intermodal y en el desarrollo sostenible facilitando soluciones de transporte inteligentes.

Por tanto, el desarrollo económico de Europa depende de una política de transportes sólida y equilibrada que debe ser plenamente reconocida por todos los responsables de las decisiones a nivel europeo.

Con este fin es preciso crear un marco adecuado y garantizar que el desarrollo de la navegación interior se convierta en una prioridad política.

A la vista del éxito obtenido en el marco de la reorientación del tráfico hacia la navegación de corta distancia, se podrían lograr resultados similares en el ámbito de la navegación interior mediante la aplicación de medidas adecuadas, siempre y cuando se cuente con el respaldo político necesario.

7.2 La reducción de la densidad del tráfico vial, la integración de la navegación interior en las cadenas intermodales de transporte y la protección de los recursos naturales gracias a un mejor aprovechamiento de la capacidad de los buques generan beneficios macroeconómicos que justificarán el fomento a nivel europeo de la telemática en la navegación interior y la armonización de los servicios en este sector. Para una aplicación eficaz de las medidas contempladas en la propuesta de Directiva, el CESE desea hacer las siguientes recomendaciones, que considera necesarias para la introducción de los servicios de información fluvial:

- adopción de las directrices técnicas ya decididas por otras organizaciones internacionales relevantes en el marco de la Directiva sobre los RIS,
- obligación de los Estados de facilitar cartas náuticas electrónicas adecuadas para la navegación en las vías navegables de clase IV y superior según la clasificación de vías navegables interiores europeas,
- protección de los datos frente a un uso impropio,
- consulta del sector en el marco del comité que la Comisión haya constituido o vaya a constituir para el cumplimiento de la Directiva.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

8. Observaciones específicas

8.1 Es necesario adoptar medidas de acompañamiento para la aplicación de la Directiva a bordo de los buques de navegación interior.

El sector de la navegación interior todavía no dispone en suficiente medida de la posibilidad de utilizar los RIS, ya que la eficiencia de los servicios de información sobre el tráfico fluvial depende de que los navegantes hagan el mayor uso posible de ellos. Los planes generales que se elaboren en el futuro deberán responder a estas exigencias mediante la inclusión de medidas adecuadas. Estas medidas estarán destinadas a:

- la elaboración de una propuesta de aplicación de los RIS;
- el fomento y ayuda a los patrones de la navegación interior para la introducción de los equipos necesarios a bordo de los buques, con el fin de poder utilizar con eficacia el sistema conforme a los objetivos de la Directiva;
- el fomento de sistemas de comunicación de costes razonables que se adapten lo mejor posible a los requisitos de la navegación interior;
- la supervisión de los costes de fabricación de los equipos y programas informáticos.

8.2 El CESE recomienda que se pongan en práctica estas medidas con vistas a una aplicación efectiva de la propuesta de Directiva.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca y se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común»

COM(2004) 289 final — 2004/0108 (CNS)

(2005/C 157/09)

El 14 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRA-GUIRRE).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El pasado 1 de enero de 2003 entró en vigor la reforma de la política pesquera común (PPC), cuyo objetivo principal es la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros. Para ello, se establecieron una serie de normas de obligado cumplimiento tanto para el sector pesquero comunitario como para los Estados miembros.

1.2 El Reglamento 2371/2002 ⁽¹⁾ regula en su capítulo V el régimen comunitario de control y observancia de la pesca, delimita claramente las competencias tanto de los Estados miembros como de la Comisión Europea y establece los mecanismos de cooperación y coordinación que deben existir entre los Estados miembros y entre éstos y la propia Comisión para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC.

1.3 La Comisión Europea considera que la aplicación de las normas de la PPC por los Estados miembros exige una sólida estructura organizativa de control e inspección, a escala comunitaria, así como medios suficientes de control e inspección y una estrategia adecuada para el despliegue coordinado de estos medios.

1.4 Con esta nueva propuesta de Reglamento ⁽²⁾, la Comisión Europea pretende crear una Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (la Agencia) como organismo técnico especializado de la Comunidad que logre una aplicación uniforme y eficaz de la normativa de la política pesquera común por los Estados miembros, que organice la coordinación operativa de las actividades de control e inspección de la pesca de los mismos y que auspicie la cooperación entre ellos.

1.5 Para ello, la Comisión Europea propone que la Agencia coordine las operaciones de control e inspección de los Estados miembros que tengan su origen en obligaciones de control e

inspección de la Comunidad; que coordine el despliegue de los medios nacionales de control e inspección mancomunados por los Estados miembros; que ayude a los mismos a transmitir a la Comisión y a terceros información sobre las actividades pesqueras y las actividades de control e inspección; y que ayude a los Estados miembros a desempeñar las tareas y obligaciones que les competen en virtud de la PPC.

1.6 Además, la Comisión propone que la Agencia pueda ofrecer servicios contractuales de pago a los Estados miembros y que los ayude a formar inspectores, comprar conjuntamente bienes de control e inspección y coordinar proyectos pilotos conjuntos de control e inspección.

1.7 La propuesta de Reglamento establece que la Agencia será un órgano de la Comunidad con personalidad jurídica propia y con personal propio. La Comisión propone que tenga un Consejo de Administración formado por un representante de cada uno de los Estados miembros cuyos buques ejerzan actividades de pesca de recursos marinos vivos, por cuatro representantes de la Comisión y por cuatro representantes del sector pesquero nombrados por la Comisión. Además, existirá un director ejecutivo.

1.8 Según la Comisión, la Agencia se financiará a través de una contribución de la Comunidad, de los ingresos percibidos como retribución de los servicios que preste a los Estados miembros y de los ingresos procedentes de publicaciones, actividades de formación y demás servicios.

1.9 Por último, la Comisión prevé que la Agencia inicie sus actividades a partir del año 2006, con una dotación de 4,9 millones de euros y con una plantilla de 38 personas el primer año y 5,2 millones de euros y 49 personas a partir del 2007. La sede estará situada en España.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO L 358 de 31.12.2002).

⁽²⁾ COM(2004) 289 final de 28.4.2004.

2. Observaciones generales

2.1 La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, en pos de una aplicación uniforme y efectiva de la PPC ⁽¹⁾, preveía la elaboración de un estudio de viabilidad en coordinación con los Estados miembros previa a la creación de un órgano comunitario de control de la pesca (OCCP). La propuesta de Reglamento ha sido presentada por la Comisión sin haber realizado previamente dicho estudio de viabilidad. El CESE lamenta este hecho.

2.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de creación de la Agencia por parte de la Comisión Europea y comparte sus objetivos de alcanzar una aplicación eficaz de la PPC y una uniformidad de las actividades de inspección y del cumplimiento de la normativa de toda la UE. El CESE es consciente de la necesidad de cumplir uniforme y eficazmente las normas de la PPC, pero, para ello, considera que el sector debe aceptarlas y comprenderlas. Para que esto sea posible, el sector debe participar desde el principio en el proceso de toma de decisiones, comenzando por colaborar en la elaboración de los dictámenes científicos, que son los que van a orientar las estrategias y las medidas de conservación de los recursos pesqueros. Por ello, el CESE estima que la Agencia también debería dedicarse al análisis de la mejora de los dictámenes científicos, fomentando la participación del sector en la elaboración de los mismos. Este último punto debería incluirse entre los cometidos de la Agencia que enumera el artículo 4 de la propuesta de Reglamento.

2.3 Teniendo en cuenta que la Agencia será la primera que se dedique de forma exclusiva a cuestiones relacionadas con la actividad pesquera, el Comité considera que la propuesta de Reglamento debería prever la posibilidad de que la misma amplíe sus competencias en el futuro.

2.4 En este sentido, el CESE considera que la Agencia podría asesorar a los Estados miembros y a la Comisión, de forma técnica y científica, sobre la aplicación efectiva de las normas de la PPC, en particular, sobre la eficacia y posibilidades de control de las medidas de inspección y control que se propongan. Asimismo, podría encargarse de fomentar la formación de inspectores y de personal especializado en el control, creando un centro de formación especial. Por último, la Agencia podría contribuir al esfuerzo necesario de armonización de las sanciones en los distintos Estados miembros.

2.5 La propuesta de Reglamento del Consejo establece que la coordinación operativa de la Agencia abarcará la inspección y el control, hasta el primer punto de venta de los productos de la pesca, de las actividades pesqueras efectuadas en el territorio de los Estados miembros, en aguas comunitarias o fuera de las aguas comunitarias, por buques pesqueros comunitarios. El CESE considera que el ámbito de aplicación de la coordinación operativa de la Agencia debe ser más amplio. Por un lado, debería abarcar la inspección y el control no sólo hasta el

primer punto de venta de los productos de la pesca, sino de toda la cadena alimentaria; es decir, desde que se pesca hasta que llega al consumidor final. Por otro lado, debería incluir entre sus funciones la coordinación del control sobre los productos de la pesca procedentes de buques pesqueros abandonados en terceros países, en especial de aquellos que practican la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

2.6 El CESE considera muy oportuna la posibilidad de que la Agencia asista tanto a la Comunidad como a los Estados miembros en sus relaciones con terceros países y con las organizaciones regionales de pesca, así como a éstos directamente, puesto que ayudará a conservar y explotar sosteniblemente los recursos pesqueros de las aguas de estos terceros países y las internacionales. El CESE considera que, en este sentido, el presupuesto debe dotar a la Agencia con los medios económicos suficientes para asegurar este cometido, en beneficio de un desarrollo sostenible de la pesca.

2.7 El CESE comparte la idea reflejada en el artículo 6 de la propuesta de Reglamento de establecer un Centro comunitario de seguimiento de las actividades pesqueras para organizar la coordinación operativa de las actividades conjuntas de control e inspección encomendadas. No obstante, considera que la propuesta de Reglamento debería ser más explícita sobre las funciones de este Centro, intentando evitar duplicidades con relación a las competencias de los Estados miembros. Una vez puesto en marcha, el Comité considera esencial el cumplimiento por parte de la Agencia de las normas de confidencialidad contempladas en el artículo 33 de la Propuesta del Consejo.

2.8 La figura de los planes de despliegue conjunto contemplada en el capítulo III de la propuesta de la Comisión es considerada por el CESE fundamental para una aplicación efectiva, uniforme y equilibrada de la política de control por los distintos Estados miembros. El CESE estima adecuado el contenido de estos planes de despliegue conjunto, su procedimiento de adopción y la ejecución y evaluación de los mismos y considera que los Estados miembros deberían colaborar estrechamente con la Agencia para poder llevarlos a cabo.

2.9 Para el Comité, la evaluación anual de la eficacia de cada uno de los planes de despliegue conjunto prevista en la propuesta de Reglamento es indispensable para comprobar si se están cumpliendo adecuadamente por parte de las distintas flotas las normas de conservación y control existentes.

2.10 El CESE está de acuerdo con la propuesta de crear una red de información entre la Comisión, la Agencia y las autoridades competentes de los Estados miembros, pero considera que la Agencia y la propia Comisión deberían guardar un celo especial para garantizar el mantenimiento de la confidencialidad de los datos obtenidos y compartidos, tal y como se le exige a los Estados miembros en el artículo 17.2 de la propuesta de Reglamento.

⁽¹⁾ COM(2003) 130 final de 21.3.2003.

2.11 Por lo que se refiere a la estructura interna y funcionamiento de la Agencia, la propuesta de Reglamento especifica que ésta será un órgano de la Comunidad que tendrá personalidad jurídica propia. El CESE muestra su total conformidad con esta precisión puesto que la Agencia tiene que ser un órgano al servicio de toda la Comunidad, que actúe con total transparencia, sin dejarse influir por los intereses particulares de la Comisión ni de los Estados miembros. En este sentido, al Comité le preocupa la falta de claridad en la forma de contratación por la Agencia de los funcionarios que la compondrán, ya sean destinados o enviados en comisión de servicios, con carácter temporal, por la Comisión o los Estados miembros.

2.12 Es muy oportuna la aplicación al personal de la Agencia del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades y de las normas adoptadas conjuntamente por las instituciones de las Comunidades Europeas, así como que queden definidas de forma clara las responsabilidades contractuales y extracontractuales de la Agencia y de su personal en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, el Comité ve lógico que sea el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el competente para conocer los litigios que puedan surgir como consecuencia de los contratos celebrados por la Agencia y los que se refieran a la indemnización por daños.

2.13 La pieza fundamental de la estructura de la Agencia que nos presenta la Comisión en su artículo 25 es, como en cualquier empresa, pública o privada, el Consejo de Administración. El CESE observa con preocupación la excesiva dependencia de este Consejo de Administración de la Comisión, que cuenta con diez votos frente al único voto que tiene cada Estado miembro cuyos buques ejerzan actividades de pesca de recursos marinos vivos. Como máximo, los Estados miembros tendrán, conjuntamente, veinte votos, por lo que a la Comisión le será fácil imponer sus decisiones. El CESE considera que, como los demás, cada representante de la Comisión Europea debería tener un único voto.

2.14 La Comisión propone, además, nombrar a cuatro representantes del sector pesquero para formar parte del Consejo de Administración, los cuales no tendrían derecho a voto. El CESE considera que el número de representantes del sector propuesto por la Comisión es muy reducido y que debería ampliarse al menos a ocho, indicando expresamente que serán nombrados por las organizaciones europeas de empleadores y de trabajadores y que tendrán derecho a voto. El CESE estima que la propuesta de Reglamento debería fijar los criterios mínimos que deberían cumplir los representantes del sector para formar parte del Consejo de Administración. Además, la propuesta de Reglamento debería indicar que los representantes del sector también tienen derecho a nombrar suplentes en el Consejo de Administración.

2.15 La Comisión propone que las reuniones del Consejo de Administración sean convocadas por su Presidente y que dicho Consejo se reúna una vez al año en sesión ordinaria o cuando el Presidente lo considere oportuno o a petición de la Comisión o de un tercio de los Estados miembros representados. El CESE considera que la propuesta debería decir un tercio de los miembros del Consejo de Administración de la Agencia, puesto que

los representantes del sector también pueden tener interés en que se reúna el Consejo de Administración.

2.16 La propuesta de Reglamento establece, en el apartado 4 del artículo 27, la posibilidad de impedir la presencia de los representantes del sector pesquero en el Consejo de Administración cuando la materia que se trate sea confidencial o plantee un conflicto de intereses. El CESE propone que este apartado sea eliminado puesto que en la práctica significaría restringir de forma importante la participación de los representantes del sector pesquero en las reuniones del Consejo de Administración.

2.17 Entre las atribuciones que la propuesta de Reglamento prevé para el Consejo de Administración está la de aprobar un informe general de la Agencia del año anterior y el programa de trabajo de la misma para el año siguiente, con la obligación de remitirlo al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Tribunal de Cuentas y a los Estados miembros. En aras de una mayor transparencia y participación del sector pesquero, el CESE considera que también debería existir la obligación de remitirlos al Comité Consultivo de Pesca y de Acuicultura de la Unión europea.

2.18 El artículo 29 de la propuesta de Reglamento exige a los representantes del sector pertenecientes al Consejo de Administración que hagan una declaración de intereses en la que manifiesten no tener ningún interés que pueda mermar su independencia o bien que indiquen los intereses directos o indirectos que tengan y que puedan mermar su independencia. El CESE estima que esta declaración de intereses es incongruente e innecesaria, puesto que cualquier representante del sector que esté en activo y que pueda ser elegido tendrá un interés directo en la pesca que pueda mermar su independencia. Llegado el caso, la declaración de intereses debería hacerse extensiva al resto de miembros del Consejo de Administración.

2.19 Al CESE también le preocupa el excesivo poder de decisión que tendrá la Comisión sobre la elección, el nombramiento, la estructura de trabajo y la destitución del Director Ejecutivo. En este sentido, el artículo 31 de la propuesta de Reglamento debería precisar que la destitución del Director Ejecutivo, a propuesta de la Comisión, debería contar, al igual que su nombramiento, con una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Administración. El CESE considera que la terna de posibles candidatos a ocupar el cargo de Director Ejecutivo debería ser comunicada previamente al CCPA para que pueda emitir su opinión no vinculante respecto a los candidatos.

2.20 El presupuesto de la Agencia, por lo menos durante los primeros años desde su creación y establecimiento, debe ser soportado principalmente por la contribución de la Comunidad consignada en el presupuesto general de la Unión Europea, ya que las otras dos fuentes de ingresos, los percibidos como retribución de los servicios prestados a los Estados miembros y los procedentes de publicaciones o actividades de formación, no podrán activarse hasta que haya transcurrido cierto tiempo. El Comité considera que en los tres primeros años de funcionamiento de la Agencia debería existir cierta flexibilidad en el presupuesto, puesto que en la propuesta presentada por la Comisión parece resultar excesivamente ajustado.

2.21 El CESE quiere mostrar su apoyo al sistema de ejecución y control del presupuesto previsto en la propuesta de Reglamento, en especial al control provisional de las cuentas anuales de la Agencia por el Tribunal de Cuentas, así como a la aplicación sin restricciones a la Agencia de las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1073/1999 ⁽¹⁾ para combatir el fraude, la corrupción y demás actividades ilícitas. La adhesión de la Agencia al Acuerdo interinstitucional de 25 de mayo de 1999 relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), es fundamental.

2.22 La propuesta de Reglamento modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 ⁽²⁾ por el que se establece un régimen de control aplicable a la PPC, sustituyendo el artículo 34 quarter, en el que se preveía que los programas de control e inspección de las pesquerías que determinase la Comisión no podrían tener más de dos años de duración y que la responsabilidad de adoptar las medidas adecuadas, tanto de recursos humanos como materiales, recaía en los Estados miembros. En la modificación que prevé la propuesta, se amplían a tres o al período que se fije en el plan de recuperación correspondiente y se establece que los Estados miembros aplicarán los programas de control e inspección por medio de planes de despliegue conjunto. El CESE aprueba esta modificación.

2.23 Con el fin de poder cumplir los plazos previstos y conforme indica el Artículo 40 relativo al comienzo de las actividades de la Agencia, el CESE considera que la presente propuesta de Reglamento debería entrar en vigor el uno de enero de 2005 para que la Agencia pueda comenzar sus actividades a partir del uno de enero de 2006.

3. Conclusión

3.1 El CESE felicita a la Comisión por su propuesta de creación de la ACCP, le anima a que le dote de presupuesto suficiente para cumplir sus objetivos, le sugiere que prevea la posibilidad de ampliar sus competencias y le invita a cumplir con los plazos previstos en la propuesta de Reglamento.

3.2 Asimismo, el CESE solicita a la Comisión Europea que tenga en cuenta las recomendaciones señaladas en el presente Dictamen, en especial las siguientes:

3.2.1 El Reglamento debería prever la posibilidad de que la Agencia amplíe sus competencias.

— La Agencia también debería dedicarse al análisis de la mejora de los dictámenes científicos, fomentando la participación del sector en la elaboración de los mismos.

— La Agencia podría asesorar a los Estados miembros y a la Comisión de forma técnica y científica sobre la aplicación efectiva de las normas de la PPC; en particular, sobre la eficacia y posibilidades de control de las medidas de inspección y control que se propongan. La Agencia podría encargarse de fomentar la formación de inspectores y de personal especializado en el control, creando un centro de formación especial.

— La Agencia podría contribuir al necesario esfuerzo de armonizar las sanciones en los distintos Estados miembros.

3.3 El ámbito de aplicación de la coordinación operativa de la Agencia debe ser más amplio. Por un lado, debería abarcar la inspección y el control, no sólo hasta el primer punto de venta de los productos de la pesca, sino de toda la cadena alimentaria; es decir, desde que se pesca hasta que llega al consumidor final. Por otro lado, debería incluir entre sus funciones la coordinación del control sobre los productos de la pesca procedentes de buques pesqueros abanderados en terceros países, en especial de aquellos que practican la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

3.4 La Agencia tiene que ser un órgano al servicio de toda la Comunidad, que actúe con total transparencia e independencia, sin dejarse influir por los intereses particulares de la Comisión ni de los Estados miembros.

3.5 El Consejo de Administración debería tener una representación equilibrada entre Estados miembros, Comisión Europea y representantes del sector.

3.6 El número de representantes del sector en el Consejo de Administración propuesto por la Comisión es muy reducido, por lo que debería ampliarse al menos a ocho, indicando expresamente que serán nombrados por las organizaciones europeas de empleadores y de trabajadores y que tendrán derecho a voto.

3.7 La Agencia debería cumplir estrictamente las normas de confidencialidad contempladas en el artículo 33 de la propuesta de Reglamento.

3.8 El apartado 4 del artículo 27 de la propuesta de Reglamento debería ser eliminado.

3.9 La declaración de intereses de los representantes del sector del artículo 29 es incongruente e innecesaria. En su caso, debería exigirse a todos los miembros del Consejo de Administración.

3.10 Por último, el Reglamento debería ser más explícito sobre las funciones del Centro comunitario de seguimiento de las actividades pesqueras.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ DO L 136 de 31.5.1999.

⁽²⁾ DO L 261 de 20.10.1993.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)»

(COM(2004) 416 final)

(2005/C 157/10)

El 10 de junio de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: **Sr. BRAGHIN**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 146 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del Dictamen

1.1 El CESE, que considera estratégicas y prioritarias las cuestiones relativas al medio ambiente y la salud, pero insuficiente el plan propuesto al no presentar un conjunto articulado y completo de acciones concretas ni definir los plazos de aplicación correspondientes, insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que apoyen los esfuerzos de la Comisión para definir un plan de acción más concreto con el fin de que estos temas se afronten de forma integrada, con unos objetivos mejor definidos y unas indicaciones precisas para la elaboración de unas políticas comunitarias y nacionales adecuadas.

1.2 Desde esta perspectiva, el CESE sugiere que las distintas autoridades concernidas impriman un nuevo impulso a su compromiso y cuenten en todo momento con la participación de los expertos y las partes interesadas, en particular para:

- identificar las posibilidades existentes para orientar hacia los objetivos establecidos los programas específicos de investigación relacionados con este tema, así como las acciones previstas por el programa de acción en el ámbito de la sanidad pública y por el programa comunitario en materia de medio ambiente;
- considerar de inmediato las cuestiones de medio ambiente y salud como ámbito prioritario en el debate recientemente entablado sobre el VII programa marco y en el futuro debate sobre el nuevo programa de acción en el ámbito de la sanidad pública;
- identificar los recursos financieros que deben destinarse, en el ámbito de tales programas, a los tres grandes objetivos considerados prioritarios (con los que el CESE concuerda plenamente) y a las trece acciones enumeradas;

— desarrollar métodos científicos para evaluar los riesgos y armonizar y validar los métodos con el fin de dotar de una sólida base científica a las finalidades y los objetivos que se quieren alcanzar;

— poner en marcha y fomentar las actividades de cooperación y evaluación comparativa para acelerar la obtención de toda la información necesaria para realizar una acción eficaz e identificar las intervenciones que hayan tenido éxito a nivel nacional, regional o local que podrían aplicarse en otros territorios;

— definir de forma más precisa las responsabilidades y obligaciones de las autoridades competentes estableciendo modalidades eficaces de colaboración y coordinación de las acciones y los recursos previstos para su realización.

1.3 El CESE recomienda realizar un esfuerzo adicional para establecer los pasos concretos necesarios para superar un enfoque predominantemente cognitivo y elaborar un verdadero plan de acción con objetivos precisos y, cuando sea posible, cuantitativos. Por otra parte, insta a la Comisión a que adopte las medidas necesarias para acelerar la puesta en marcha del plan y la determinación de las acciones y los objetivos específicos de la segunda fase del plan en cuestión.

1.4 Por último, el CESE apela a la responsabilidad política de todas las instituciones comunitarias y nacionales para que en los actuales debates sobre la financiación de la Unión Europea y sus actividades para el periodo 2007-2013 se tengan debidamente en cuenta los objetivos fundamentales establecidos en esta Comunicación. Asimismo, insta a la Comisión a que prepare la documentación necesaria a su debido tiempo para conseguir una asignación de los recursos más enfocada hacia las prioridades destacadas y ampliamente compartidas.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 La Comisión puso en marcha en junio de 2003 una Estrategia de medio ambiente y salud (denominada «iniciativa SCALE»⁽¹⁾), que propone el establecimiento de un sistema comunitario que *integra* información sobre el estado del medio ambiente, el ecosistema y la salud humana. De este modo, la evaluación del impacto ambiental *general* sobre la salud humana será más eficaz al tener en cuenta efectos tales como el efecto «cóctel», la exposición combinada y los efectos acumulativos. El objetivo último de la estrategia es desarrollar un *marco de causas y efectos* que proporcione la información necesaria para la constitución de una política comunitaria que atienda a las fuentes y a las vías de dispersión del impacto de los agresores para la salud.

2.2 La estrategia europea para el medio ambiente y la salud hace especial hincapié en los niños, en la medida en que están más expuestos y son más frágiles que los adultos. De lo que se trata es de poner en práctica los compromisos relativos al derecho de los niños a crecer y vivir en un entorno sano.

2.3 La iniciativa SCALE ha contado con la participación de más de 150 expertos repartidos en nueve grupos técnicos de trabajo y un número equivalente de representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea, incluidos miembros de agencias nacionales, centros de investigación, universidades, servicios sanitarios y medioambientales, así como representantes del sector de la producción y las asociaciones que han contribuido a la elaboración de recomendaciones en grupos consultivos y de coordinación, así como conferencias regionales, foros y reuniones informales de los Estados miembros.

2.4 El Plan de acción para el período 2004-2010 presentado en la Comunicación⁽²⁾ tiene por objeto proporcionar a la Unión Europea la información científica necesaria para que los 25 Estados miembros puedan reducir las repercusiones sanitarias negativas de determinados factores ambientales y reforzar la cooperación entre los diferentes agentes de los ámbitos ambiental, sanitario y científico.

2.5 Las propuestas del Plan de acción se articulan en torno a tres temas principales:

- mejorar la cadena de información para comprender los vínculos existentes entre fuentes de contaminación y efectos sanitarios (acciones 1-4);
- completar los conocimientos reforzando la investigación y buscando soluciones a los nuevos problemas que se plantean en materia de medio ambiente y salud (acciones 5-8);
- revisar las políticas y mejorar la comunicación (acciones 9-13).

(1) Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia europea de medio ambiente y salud», COM(2003) 338 final. El CESE emitió su Dictamen en su 404º Pleno del 10 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. EHNMARCK), DO C 80 de 30.3.2004.

(2) Comunicación de la Comisión - «Plan de acción europeo de medio ambiente y salud (2004-2010)», COM(2004) 416 final de 9 de junio de 2004, volúmenes I y II.

2.6 El Plan de acción se centra, sobre todo, en lograr una mejor comprensión de las relaciones existentes entre los factores ambientales y las patologías con una incidencia cada vez mayor en los niños, como las enfermedades respiratorias, los trastornos del desarrollo neurológico, el cáncer y los alteradores endocrinos. El Plan comprenderá acciones de investigación focalizadas para mejorar y completar los conocimientos de los vínculos causales pertinentes y poner en marcha la vigilancia sanitaria para disponer de un panorama más preciso de las enfermedades que se manifiestan en el territorio de la Unión Europea.

2.7 Otro punto clave en materia de información es el control de la exposición a los factores de riesgo presentes en el ambiente, incluidos algunos aspectos como la alimentación, el ambiente doméstico y determinados comportamientos que pueden asociarse a factores de riesgo para la salud, como determinados estilos de vida.

2.8 Para la realización del Plan de acción, la Comisión fomentará la colaboración con la Agencia Europea de Medio Ambiente, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, los principales interesados (Estados miembros, autoridades nacionales, regionales y locales, organismos científicos, sanitarios y medioambientales, los sectores de la industria y la agricultura, y otras partes interesadas) y organizaciones internacionales como la OMS, la OCDE y las agencias competentes de las Naciones Unidas.

2.9 En 2007, la Comisión realizará una revisión a medio plazo de la aplicación del Plan de acción. La Comisión aplicará las medidas por medio de las iniciativas y programas existentes, que ya han asignado recursos, como el Programa de salud pública y el Sexto Programa Marco de Investigación, y con arreglo al presupuesto operativo de los servicios correspondientes.

3. Cuestiones problemáticas en el ámbito del Plan de acción

3.1 Al igual que la Comisión y los Estados miembros, el Comité presta cada vez mayor atención a las cuestiones relativas al medio ambiente y la salud, y considera necesario elaborar una clara estrategia y un plan de acción eficaz para que estos temas se afronten de forma integrada y contribuyan a la elaboración de unas políticas comunitarias y nacionales adecuadas que contribuyan con éxito al bienestar y la calidad de vida de la población mediante un proceso de desarrollo sostenible.

3.1.1 Los trabajos preparatorios han sido muy complejos y se han articulado en torno a una serie de grupos de trabajo y reuniones que se sucedieron a un ritmo rápido durante el último año. El CESE se congratula del esfuerzo realizado y reconoce el valor del trabajo llevado a cabo por los participantes, en particular por los expertos que han participado en las distintas fases técnicas. No obstante, el CESE constata que, debido al limitado tiempo disponible, no ha sido posible analizar de forma detallada estas cuestiones tan complejas y aún poco conocidas. Por consiguiente, en líneas generales, la Comunicación no consigue presentar un conjunto articulado y completo de acciones concretas ni definir unos plazos precisos para su realización.

3.1.2 La gran diversidad de competencias de la Comisión y de los Estados miembros en el ámbito del «medio ambiente» y la «salud» sin duda ha complicado el proceso de identificación de las correspondientes responsabilidades y, por tanto, de las acciones que se deben proponer en el respeto del principio de subsidiariedad. El CESE considera que la Comisión y los Estados miembros deben realizar un esfuerzo adicional de coordinación para acelerar el proceso de adquisición de conocimientos básicos y el intercambio de información y datos, y para asignar una adecuada financiación para las acciones previstas.

3.1.3 Por consiguiente, el CESE no considera el Plan de acción como la meta de un proceso, sino como el punto de partida, y desde esta perspectiva formula las siguientes observaciones.

3.2 El CESE llama la atención, en particular, sobre la necesidad de una dotación financiera adecuada, en la medida en que el Plan de acción que se examina no prevé una dotación financiera específica para la realización de las acciones definidas, sino que se basa en la posibilidad de insertar cada una de las acciones en el contexto de iniciativas ya existentes y programas ya financiados por la Unión Europea, como el programa comunitario de salud pública, el Sexto programa marco para el medio ambiente (citado únicamente en el volumen II) o el Sexto programa marco de investigación.

3.2.1 Un enfoque de este tipo puede resultar útil para evitar la dispersión de fondos y duplicaciones inútiles de proyectos destinados a obtener idénticos resultados, pero impone a las prioridades estratégicas identificadas los mecanismos y la estructura de programas que persiguen finalidades distintas y unos objetivos que no coinciden necesariamente con los expuestos en la Comunicación.

3.2.2 El CESE considera estratégico y prioritario el objetivo de perseguir un buen estado de salud de la población, en particular de los sectores más débiles (es decir, en primer lugar los niños, a los que se destina la iniciativa SCALE al formar parte

de las capas de población más vulnerables, pero en el futuro también las personas de más edad y los trabajadores más expuestos a factores de riesgo). Asimismo, considera oportuno determinar cuanto antes los recursos financieros que se deben asignar a los temas y los objetivos clave identificados, y tener debidamente en cuenta dichas necesidades en los actuales debates sobre el presupuesto de la Unión para el periodo 2007-2013 y su reparto.

3.3 La interacción con otros entes y organismos autónomos en el ámbito jurídico y financiero es un aspecto muy delicado. Muchas de las acciones se llevarán a cabo a través de la participación en proyectos fruto de la colaboración internacional, lo que conferirá mayor amplitud a las iniciativas previstas, pero se correrá el riesgo de ir en detrimento de la concentración y la rapidez a la hora de conseguir los resultados deseados. De hecho, los mecanismos de coordinación y colaboración previstos no garantizan un intento unitario y unívoco en el desarrollo de la acción y tampoco será fácil identificar las respectivas responsabilidades para el desarrollo de las distintas fases constituyentes de las acciones previstas.

3.3.1 La pluralidad de agentes interesados y la diversidad de sus competencias y sus recursos profesionales (por un lado, se piensa en organismos como la OMS y la Agencia de Medio Ambiente y, por otro, en entes regionales e incluso locales) es un factor que aumenta la complejidad de la acción, con el riesgo de acumular retrasos en la definición de los objetivos y los medios idóneos para conseguirlos.

3.3.2 El CESE recomienda realizar una clara identificación de las funciones y las responsabilidades de las partes interesadas (en especial de la Comisión, por una parte, y de los Estados miembros y los entes regionales y locales, por otra) y una distribución precisa de las tareas en función del tipo de acciones y las respectivas competencias de conformidad con los Tratados. En efecto, la Comunicación que se examina no aclara estos puntos cruciales, confirmando así los temores manifestados por el Comité en su precedente Dictamen sobre la Estrategia europea de medio ambiente y salud ⁽¹⁾.

3.4 Las acciones específicas descritas en el volumen II no definen los objetivos precisos que se deben alcanzar, sino que se trata más bien de una serie de indicaciones sobre las necesidades y –en la mejor de las hipótesis– los instrumentos que la Comisión, junto con otras partes interesadas, puede activar para responder a necesidades o lagunas de conocimientos. Desgraciadamente se confirma así el temor ya manifestado por el Comité ⁽²⁾ de que la falta de objetivos concretos o, al menos, de los denominados «objetivos del milenio» (*Millennium Goals*) constituya una grave laguna, que podría poner en tela de juicio la validez del Plan.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Estrategia europea de medio ambiente y salud, ponente: Sr. EHNMARK, punto 6.4. – DO C 80 de 30.3.2004 (véase nota 1).

⁽²⁾ *Ibidem*, punto 5.3.

3.5 Las acciones previstas tienen como característica común que presentan unas indicaciones bastante detalladas para el primer bienio o trienio, pero son genéricas, por no decir indeterminadas, para el siguiente cuatrienio. Este planteamiento es desconcertante, en la medida en que el Plan de acción debería ser la realización práctica de una estrategia que, por definición, busca resultados relevantes a largo plazo. Tampoco sirve la justificación de que esta carencia se deba a que a día de hoy no se hayan definido los recursos disponibles para el segundo cuatrienio: una definición clara de los resultados deseados es el requisito previo para que los responsables políticos faciliten unos recursos adaptados a la importancia de la estrategia.

3.6 La evaluación intermedia prevista para 2007 no puede considerarse adecuada: el CESE está a favor de que se lleven a cabo dos evaluaciones intermedias, una en 2006 y otra en 2008.

3.6.1 El primer plazo permitiría tener en cuenta los resultados de una serie de programas o acciones en fase de realización (que no se mencionan en esta Comunicación) y evaluar sin demora los progresos realizados durante los dos primeros años. Ello constituiría un punto de referencia firme antes de la puesta en marcha de acciones financiadas por la nueva dotación presupuestaria de 2007.

3.6.2 El segundo plazo permitiría preparar, a partir de una valoración específica y con suficiente antelación, las sucesivas fases y ciclos del Plan de acción ampliándolo a otros objetivos sensibles (como las personas de edad) mediante una evaluación más exhaustiva de los logros y los obstáculos encontrados.

4. Observaciones específicas

4.1 El primer grupo de acciones tiene por objeto mejorar la cadena de información desarrollando una información medioambiental y sanitaria integrada para comprender mejor los vínculos existentes entre fuentes de contaminación y efectos sanitarios. El CESE lamenta que esta necesidad de información siga siendo tan amplia a pesar de la adopción del Programa de acción comunitaria 1999-2003 sobre las enfermedades relacionadas con la contaminación ⁽¹⁾ y del Programa de acción comunitaria sobre seguimiento y control sanitario en el contexto del marco de actuación en el ámbito de la salud pública ⁽²⁾. Asimismo, lamenta que esta Comunicación no venga acompañada de informes de evaluación sobre las realizaciones de estos programas y las lagunas específicas que habría que remediar en la primera fase de aplicación del Plan.

4.1.1 En las dos primeras acciones propuestas («Desarrollar indicadores de medio ambiente y salud» y «Desarrollar una vigilancia integrada del medio ambiente, alimentos incluidos, con objeto de determinar la exposición humana») prevalece el aspecto cognitivo, consiguiendo así una débil visión del desarrollo de las acciones en el segundo período cubierto por el

Plan. Aun en situaciones de carencias cognitivas, deberían haberse explicitado los objetivos de comparabilidad y accesibilidad de los datos sobre la salud para hacer posibles la interoperatividad y la integración de las bases de datos existentes sugiriendo, en su caso, la puesta a disposición de recursos, incluidos los financieros, para los estudios metodológicos necesarios y la puesta en marcha de redes de las bases de datos existentes y, a largo plazo, para la constitución de una futura base de datos europea.

4.1.1.1 El CESE recomienda que, con vistas a integrar la vigilancia del medio ambiente y la de la salud humana, se definan cuanto antes actividades de investigación tanto clínica/epidemiológica como experimental destinadas a mejorar y afinar el conocimiento de las relaciones causales entre factores medioambientales específicos y determinadas patologías.

4.1.2 La acción relativa a la «vigilancia biológica» (que consiste en detectar mediante marcadores biológicos la exposición medioambiental, las enfermedades, las disfunciones o una predisposición genética) parece más una exposición de las dificultades, por otra parte reales, que una incitación a actuar. El CESE recomienda que se concreten rápidamente el mandato y los objetivos del grupo de trabajo multidisciplinar encargado de la coordinación con el fin de convertirlo en un instrumento operativo eficaz y, sobre todo, creíble tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.

4.1.2.1 El CESE recomienda que, a partir de las actividades desarrolladas por los distintos grupos de trabajo técnicos creados hasta ahora, se determinen los ámbitos prioritarios y las modalidades óptimas de coordinación entre centros operativos especializados para conseguir unos resultados óptimos en la acción de vigilancia biológica. Por otra parte, el CESE recomienda que se desarrollen estudios de cohorte (en particular madre-hijo) para evaluar de forma adecuada los bioindicadores de exposición.

4.1.3 En el contexto de la acción 4 («Aumentar la coordinación y las actividades conjuntas») se propone análogamente la constitución de un grupo consultivo y un apoyo general a las necesidades de intercambio entre autoridades responsables. El CESE considera totalmente inadecuadas tales premisas, pues no considera suficiente la constitución de un grupo consultivo para conseguir el objetivo de intercambios periódicos de comunicaciones y de las mejores prácticas. Por tanto, espera que los Estados miembros, en los que las competencias en materia de protección de la salud y el medio ambiente se reparten entre múltiples ministerios, creen cuanto antes un organismo o una autoridad responsable dotada de los poderes y los instrumentos idóneos para coordinar los esfuerzos en la dirección prevista e insta a la Comisión a que, a su vez, se dote de unas estructuras de coordinación más adecuadas y proponga unos instrumentos más incisivos para favorecer dicho proceso.

⁽¹⁾ DO C 19 de 21.1.1998.

⁽²⁾ DO C 174 de 17.6.1996.

4.2 El segundo grupo de acciones tiene por objeto «completar los conocimientos reforzando la investigación», y la lectura de las acciones concretas propuestas confirma la voluntad de consolidar los conocimientos básicos más que de realizar proyectos concretos de investigación. En efecto, la acción 5 consiste en analizar los progresos realizados en este ámbito por los CCI o en el marco de los actuales programas de investigación y en organizar conferencias sobre este tema; la acción 6, más que «centrar la investigación en las enfermedades, los trastornos y las exposiciones» tiene por objeto analizar las causas y los mecanismos de las patologías previstas y crear una red europea para la investigación, sin proporcionar orientaciones precisas de investigación; por último, la acción 7 tiene por objeto crear un sistema metodológico para evaluar los riesgos, teniendo en cuenta las interacciones complejas y los costes externos, y un sistema metodológico para armonizar y validar estos métodos.

4.2.1 El CESE recomienda subsanar lo antes posible la actual falta de datos epidemiológicos a gran escala, en particular por lo que se refiere a los trastornos neurocomportamentales en Europa, para los que los conocimientos científicos son más escasos, en particular por lo que se refiere a los niños. No obstante, existen pruebas suficientes para atribuir una función etiológica, aunque no sea exclusiva, a algunos factores medioambientales.

4.2.2 El CESE recomienda que la investigación interdisciplinar en medio ambiente y salud se incluya entre los ámbitos prioritarios de investigación del VII Programa marco de investigación y que en la realización de los programas específicos ya financiados se destinen de inmediato recursos suficientes para completar los conocimientos y establecer instrumentos y métodos de intervención eficaces en el ámbito del medio ambiente y la salud.

4.2.3 La acción 8 («Garantizar la determinación de los peligros potenciales sobre el medio ambiente y la salud, y la búsqueda de soluciones») presenta unos objetivos más precisos, destinados a mejorar las previsiones y la preparación del sector sanitario ante los cambios climáticos extremos y otras amenazas medioambientales a escala mundial. El CESE comparte estos objetivos, aunque no estén estrechamente relacionados con el objetivo general de proteger la salud de los niños que caracteriza la iniciativa SCALE. El CESE espera que este tipo de acción permita establecer a medio plazo un

programa adecuado con autonomía financiera y que no quede enmarcado (como se propone actualmente) en un contexto poco adecuado y sin recursos específicos.

4.3 Las siguientes acciones consideradas (acciones 9 y 10), destinadas a mejorar la comunicación reforzando la formación y la educación, presentan cierto interés, pero no constituyen una base suficientemente sólida sobre la que basar una estrategia de comunicación y formación encaminada a dirigir la acción de los Estados miembros, competentes en este ámbito, y a conseguir unos comportamientos más adecuados por parte de los ciudadanos. El Comité ya destacó que «va a ser muy importante crear un debate y ganarse el apoyo y el compromiso de los ciudadanos de a pie, y para ello hay que contar con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada»⁽¹⁾.

4.3.1 Las últimas acciones propuestas (acciones 11, 12 y 13), destinadas a revisar y adaptar la política de reducción de los riesgos directamente relacionados con las enfermedades consideradas de forma prioritaria (enfermedades respiratorias, trastornos del desarrollo neurológico, cáncer y alteradores endocrinos), prevén iniciativas como la puesta en marcha de proyectos piloto, el fomento de la creación de redes, la coordinación de las acciones en curso o simplemente el compromiso de «vigilar la evolución en relación con los campos electromagnéticos». En general, tales iniciativas parecen más un catálogo de buenas intenciones que un intento de elaborar una lista de los aspectos concretos y exhaustivos de las situaciones de mayor riesgo. El CESE considera que tales propuestas no se adaptan a la gravedad de los daños a la salud identificados en la comunicación anterior sobre la estrategia y que tampoco permitirán preparar en unos plazos razonables una auténtica política de reducción de riesgos.

4.3.2 En particular, el CESE recomienda que se considere urgente la investigación sobre los factores que inciden en la calidad del aire en las viviendas y las oficinas (como se señala en la acción 12) y se establezca un calendario preciso y no muy lejano para conseguir las pruebas científicas que permitan reexaminar la recomendación de 1999 relativa a los campos electromagnéticos. A falta de unos objetivos concretos y de la presentación de los resultados esperados en un plazo determinado, el CESE teme que estas propuestas tampoco sirvan para encontrar unas modalidades eficaces para coordinar las acciones realizadas hasta el momento a nivel comunitario ni para llevar a cabo una acción coordinada con los Estados miembros.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie DIGMUND

⁽¹⁾ DO C 80 de 30.3.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales»

(COM(2004) 532 final — 2004/0183 (COD))

(2005/C 157/11)

El 14 de septiembre de 2004, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. DONNELLY).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 60 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Reglamento sobre cepos

1.1 El Parlamento Europeo aprobó en 1989 una Resolución que propugnaba la prohibición en la UE de los cepos y de las pieles y productos manufacturados originarios de países que utilizan cepos.

En respuesta a dicha Resolución, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento sobre esta cuestión que fue aprobada por el Consejo en 1991⁽¹⁾. Este Reglamento prohíbe a partir del 1 de enero de 1995 el uso de cepos en la UE y la importación de pieles de trece especies concretas procedentes de terceros países salvo que se cumpla una de las siguientes condiciones:

- que existan disposiciones administrativas o legales adecuadas que prohíban la utilización de cepos, o bien
- que los métodos de captura utilizados para las trece especies enumeradas en el anexo I del Reglamento de la UE cumplan las normas acordadas internacionalmente de captura no cruel.

1.2 Cabe señalar que el Parlamento Europeo solicitaba en su opinión la prohibición de la venta de cepos y la desaparición gradual de las pieles y los productos manufacturados de especies animales capturadas mediante cepos. El Consejo no hizo suya esta opinión en su deliberación de 1991.

1.3 Aunque el uso de cepos está prohibido en la UE desde 1995, no ocurre lo mismo en países que exportan productos fabricados a partir de pieles procedentes de animales capturados con cepos.

En un dictamen emitido en 1990⁽²⁾, el CESE, además de resaltar la importancia de lograr un marco coherente a este respecto, no sólo respaldaba una prohibición de los cepos a escala europea, sino que proponía también que se prohibieran en todo el mundo.

2. El Acuerdo

2.1 A raíz de la legislación comunitaria sobre los cepos se hizo evidente la necesidad de establecer normas de captura a nivel internacional. El Acuerdo negociado por la UE, Canadá, Rusia y Estados Unidos de América sólo fue firmado, sin embargo, por los tres primeros. Estados Unidos no pudo convertirse en parte signataria porque las competencias en este ámbito están descentralizadas en su sistema nacional. No obstante, aceptó aplicar una versión menos estricta del Acuerdo.

2.2 El Acuerdo se negoció para evitar una posible prohibición europea a la importación de productos fabricados con pieles de especies capturadas, en su hábitat natural, en países donde no estuviera prohibida la utilización de cepos.

2.3 Para el Parlamento Europeo, el Acuerdo era totalmente inadecuado e ineficaz y debería haber sido rechazado, estableciendo en su lugar la prohibición de importar pieles y productos fabricados con pieles de animales salvajes enumeradas en dicho Acuerdo.

2.4 El Acuerdo establece normas que deben cumplirse en la captura de animales. La Comunidad Europea ratificó el Acuerdo en 1997. Las normas de captura estipuladas en el Acuerdo reflejaban las normas ya existentes en Rusia, Canadá y Estados Unidos. La inclusión de la expresión «no cruel» fue motivo de gran controversia, ya que las normas se basan en la aceptación de que los animales capturados son sometidos a un alto nivel de sufrimiento.

⁽¹⁾ Reglamento del Consejo 3524/91, DO L 308 de 9.11.1991.

⁽²⁾ Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la importación de determinadas pieles, DO C 168 de 10.7.1990, p. 32.

2.5 Las opiniones del mundo científico (incluida la del Comité Científico y Veterinario de la Comisión) confirmaron que los métodos de captura no cruel establecidos en el Acuerdo no excluían niveles inaceptables de sufrimiento.

2.6 El Comité Científico recalcó que los criterios fundamentales para juzgar el grado de crueldad eran el tiempo transcurrido antes de que el animal se vuelva insensible al dolor y la cantidad de dolor y estrés ocasionados al animal durante ese tiempo. El Comité concluyó que para que una trampa mortífera pueda considerarse «no cruel», ésta debe provocar la insensibilidad del animal en el acto o, como mucho, en unos pocos segundos. Por el contrario, el Acuerdo establecía un límite máximo de cinco minutos, por lo que se consideró inadecuada la expresión «no cruel».

2.7 El Comité también concluyó que la escala de heridas recogida en el Acuerdo no tenía una base científica válida en comparación con otros métodos ya consolidados para evaluar el malestar de los animales.

2.8 Hoy día, el Acuerdo ha sido ratificado por la UE y Canadá, pero no por Rusia, motivo por el cual está pendiente su entrada en vigor. No obstante, Canadá y la UE han acordado aplicar ya las disposiciones del Acuerdo.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión relativa a una Directiva por la que se introducen normas de captura no cruel para algunas especies animales⁽¹⁾ persigue la transposición en la legislación comunitaria del Acuerdo sobre normas de captura no cruel con arreglo a lo establecido en las Decisiones 98/142/CE y 98/487/CE del Consejo.

3.2 La propuesta se aplica a diecinueve especies de animales salvajes (cinco de las cuales viven en la UE) de acuerdo con lo establecido en el anexo I.

3.3 La propuesta establece algunas obligaciones y requisitos relacionados con los métodos de captura, los usuarios de trampas, la investigación, las sanciones y la certificación. En el texto se incluye asimismo un gran número de posibles excepciones y dos anexos (anexos II y III) relativos a las normas de captura y el ensayo de métodos de captura.

⁽¹⁾ COM(2004) 532 final.

3.4 En la propuesta se subraya que los Estados miembros pueden aplicar normas más estrictas en la materia y que permanece en vigor el Reglamento de la UE de 1991 por el que se prohíbe la utilización de cepos. La aplicación y el cumplimiento corresponden a los Estados miembros y a las autoridades competentes. En la propuesta no se incluye ninguna línea presupuestaria, por lo que deberán ser los Estados miembros los que asignen los recursos necesarios para cubrir los gastos que se produzcan.

II. OBSERVACIONES

4. El uso de la expresión «normas de captura no cruel»

4.1 El CESE considera cuestionable la utilización de la expresión «no cruel»⁽²⁾ en la propuesta. En el artículo 2 se definen los «métodos de captura», pero no se incluye ninguna definición de las «normas de captura no cruel». De hecho, el texto del Acuerdo (en el que se inspira la propuesta) reconoce en su preámbulo la ausencia de normas internacionales de captura y, en líneas generales, relaciona la expresión «no cruel» con aquellas normas que «garantizan un nivel suficiente de bienestar de los animales capturados».

4.2 Durante la negociación del Acuerdo, el Comité Científico y Veterinario de la Comisión⁽³⁾ observó que las normas recogidas en el texto no podían definirse como «no crueles» porque –como ya se ha señalado anteriormente– el tiempo máximo permitido para provocar la insensibilidad al dolor superaba con mucho los niveles aceptables (la muerte instantánea). Además, se hizo particular énfasis en las trampas por asfixia, por estimarse que un mamífero semiacuático atrapado bajo el agua puede tardar hasta quince minutos en morir.

4.3 Por consiguiente, el Comité recomienda que en el texto final del acto legislativo comunitario se sustituya la expresión «no cruel» por otro término más apropiado, al menos hasta que las normas de captura cumplan los requisitos descritos anteriormente.

⁽²⁾ El comité de trabajo instituido en la ISO (Organización Internacional de Normalización) para abordar las normas de captura no cruel decidió suprimir en febrero de 1994 la expresión «no cruel» del título de las normas. En esta reunión, se decidió también suprimir cualquier referencia a las expresiones «no cruel» o «sin crueldad». En la ISO no se pudo llegar a un acuerdo en relación con las normas de captura. Durante estas negociaciones, los veterinarios europeos hicieron hincapié en que no se debe definir como sacrificio «no cruel» ningún método en el que el animal tarde en morir más de quince segundos y que las trampas por ahogamiento no deben considerarse bajo ningún concepto. Ni éstos ni otros puntos han sido tenidos en cuenta en la elaboración del texto final del Acuerdo. En su opinión de 1994, el Comité Científico y Veterinario de la Comisión Europea llegó a la conclusión de que, para poder calificarla como no cruel, una trampa mortífera ha de provocar la insensibilidad del animal en el acto; además, consideraba que se debe prestar una mayor atención al diseño de las trampas para tener presente el comportamiento de animales no objetivo, a fin de evitar capturas y lesiones innecesarias. El Comité concluía que, al carecer de base científica, la escala de heridas propuesta resultaba inapropiada para medir el grado de crueldad.

⁽³⁾ Dictamen del Comité Científico instituido en 1995 en el marco del Reglamento CITES; Dictamen del Comité Científico, DG Agricultura, 1994.

5. Trampas

5.1 La propuesta abarca dos tipos de trampas: las mortíferas y las de retención. Por lo que respecta a las trampas mortíferas, es claro que las normas establecidas en la propuesta no se corresponden con las normas científicas acordadas por la Comunidad, que recomiendan la muerte instantánea o tras un período máximo tolerable de 30 segundos. En cuanto a las trampas de retención (utilizadas en la captura de animales vivos), la propuesta no especifica nada acerca de las trampas ni da definiciones relativas al propósito de la retención de los animales.

Además, no establece ninguna norma de bienestar para el sacrificio de animales retenidos. Ello significa que si se captura un animal en una trampa de retención y posteriormente es sacrificado, el método de sacrificio no está regulado.

6. Ensayos

6.1 Las disposiciones técnicas que prevé la propuesta para el ensayo de métodos de captura no excluyen el uso de animales vivos. Tanto para el ensayo en recintos como para los ensayos de campo se establecen requisitos mínimos. Además, los ensayos realizados por una de las Partes del Acuerdo pueden ser reconocidos por las demás Partes.

6.2 Sin embargo, para que sean válidos los resultados, los ensayos han de llevarse a cabo en las mismas condiciones en que se prevé utilizar las trampas. Por consiguiente, los parámetros basados en los resultados de los ensayos en recintos no pueden utilizarse para evaluar el bienestar de los animales que viven en estado silvestre. Por esos motivos, deberían excluirse del todo los ensayos con animales y considerar únicamente los ensayos, ya disponibles, mediante simulación por ordenador.

7. Excepciones

7.1 La propuesta incluye una larga lista de posibles excepciones que, en caso de ser aplicadas, desvirtuarían completamente el objetivo de la propia propuesta. El CESE estima que se deberían permitir las excepciones relacionadas con la seguridad pública y la salud humana y animal. **En estos casos, las autoridades públicas deberían informar de manera inmediata y solicitar la asesoría de los operadores (por ejemplo, los agricultores) que ejerzan su actividad en el territorio donde se produzcan los problemas.** El CESE tiene reservas acerca de las otras excepciones propuestas.

7.2 Dada la dificultad de aplicar un sistema eficaz para controlar y hacer cumplir las disposiciones en el hábitat natural

de los animales, que es donde tienen lugar las capturas, las excepciones propuestas por la Comisión –salvo las mencionadas en el punto precedente– sólo servirían para menoscabar la transparencia y la asunción de responsabilidades entre las Partes del Acuerdo.

8. Usuarios de trampas

8.1 La propuesta prevé la creación de un sistema de autorización y formación de los usuarios de trampas. Sin embargo, no se aborda la concesión de licencias, y el control de los métodos de captura es prácticamente inaplicable por la imposibilidad de llevarlo a cabo en el hábitat natural de los animales. El CESE recomienda la instauración de un estricto sistema de licencias que lleve a una homogeneización en toda la Comunidad.

9. Certificación

9.1 La propuesta de la Comisión delega en los Estados miembros la certificación de los métodos de captura utilizados y prescribe el reconocimiento mutuo de esta certificación entre dichos Estados.

Aunque este sistema se podría aplicar correctamente en la UE, también se debería establecer un sistema de certificación internacional. De hecho, es preciso introducir entre las Partes del Acuerdo tanto un sistema de certificación estándar como un sistema de rastreabilidad. De esta manera se contribuiría a garantizar la transparencia y la aplicación efectiva del Acuerdo.

10. Sanciones

10.1 La propuesta de la Comisión menciona la hipotética aplicación de sanciones administrativas en caso de infracción de las leyes. No obstante, dado que algunos Estados miembros aplican el Derecho penal a las violaciones de la legislación en materia de bienestar animal, el CESE recomienda que las sanciones se impongan con arreglo a los sistemas nacionales.

11. Conclusiones

11.1 El CESE considera que las normas de captura no cruel recogidas en la propuesta no deben definirse como no crueles, porque solo son un reflejo de las normas indicadas en el Acuerdo. Las normas del Acuerdo están consideradas menos estrictas que las existentes en la legislación comunitaria en materia de bienestar animal. Por consiguiente, el Comité recomienda que en el texto legislativo final se sustituya la expresión «no cruel» por otro término más apropiado.

11.2 Por lo que respecta a las trampas, el CESE estima que sólo deberían considerarse aquellas que provoquen la muerte instantánea, y opina que se ha de especificar la finalidad del uso de las trampas de retención. Además, cuando los animales retenidos en estas trampas sean sacrificados, el método de sacrificio debería estar regulado, en la medida de lo posible, por la legislación en materia de bienestar animal.

11.3 El CESE es partidario de que se prohíban las trampas por ahogamiento, dado que el Comité Científico y Veterinario de la Comisión ha llegado a la conclusión de que constituyen un método cruel de sacrificio, al provocar la asfixia lenta del animal bajo el agua.

11.4 El CESE señala que aunque la propuesta incluye disposiciones relativas al ensayo de las trampas, no existe ninguna base científica para aplicar a los animales salvajes parámetros basados en los resultados de ensayos que se han realizado en entornos cerrados. Por consiguiente, el CESE recomienda que, en lugar de utilizar animales en estos ensayos, se haga uso de un recurso ya existente como es la simulación por ordenador.

11.5 El CESE estima que, en determinados casos, la mayor parte de las excepciones incluidas en la propuesta podría permitir a los operadores de este sector eludir completamente la legislación y, por ello, recomienda que se tengan en cuenta aquellas excepciones que las autoridades competentes consideren relacionadas con la seguridad pública y la salud humana

y animal. Éste es un aspecto importante si se tiene presente la dificultad de aplicar el control y el seguimiento en el hábitat natural de los animales.

11.6 En opinión del CESE, se debe establecer en la UE un sistema transparente de licencias para los usuarios de trampas. La propuesta delega plenamente en las autoridades de los Estados miembros la implantación de requisitos de formación y autorización para dichos usuarios. El CESE teme que esta medida conlleve la aparición de un sistema heterogéneo que no garantizaría la aplicación de las normas de bienestar en la UE.

11.7 El CESE considera que se debe instaurar entre las Partes del Acuerdo un sistema eficaz de certificación y rastreabilidad que asegure su aplicación efectiva.

11.8 El CESE recomienda que, en caso de infracción de la legislación propuesta, las sanciones se impongan con arreglo a las leyes nacionales en materia de bienestar animal.

11.9. El CESE recomienda un calendario más estricto para la aplicación de las disposiciones previstas en la propuesta. De acuerdo con ella, las trampas deberán ajustarse a las normas propuestas a partir de 2009, y los métodos de captura a partir de 2012. El CESE considera que todas las disposiciones deberían entrar en vigor lo antes posible.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 87/328/CEE en lo que se refiere al almacenamiento del esperma de animales de la especie bovina destinado a los intercambios intracomunitarios»

COM(2004) 563 final — 2004/0188 (CNS)

(2005/C 157/12)

El de 20 de septiembre de 2004 el Consejo de la Unión Europea decidió, de conformidad con el artículo 37 del Tratado CE, encargar al Comité Económico y Social Europeo, un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. NIELSEN).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen de la propuesta de la Comisión

1.1 La Directiva 88/407/CEE del Consejo fija las exigencias de policía sanitaria aplicables a los intercambios intracomunitarios y a las importaciones de esperma de animales de la especie bovina. Pese al dictamen del CESE, que expresaba serias reservas, dicha Directiva ha sido modificada recientemente mediante la Directiva 2003/43/CE, al objeto de que el esperma pueda almacenarse no sólo en «centros de recogida de esperma» (con producción propia) sino también en «centros de almacenamiento de esperma» (sin producción propia) ⁽¹⁾.

1.2 A fin de «evitar toda confusión con el ámbito de aplicación y las definiciones contempladas» la Comisión propone ahora una modificación de las normas de la Directiva 87/328/CEE del Consejo relativa a la admisión para la reproducción de bovinos reproductores de raza selecta de modo que, en el futuro, en lo que respecta a la recogida, tratamiento y almacenamiento de semen de bovinos, los centros de almacenamiento deberán ajustarse a la normativa de los centros de recogida de esperma.

2. Observaciones generales

2.1 La Comisión debería haber estado atenta a la necesidad de introducir las modificaciones imprescindibles de la Directiva 87/328 para hacerla conforme a la modificación de la Directiva del Consejo 88/407/CEE, aunque no fuera más que por la necesaria coherencia en la legislación de la UE. De este modo, se

podrían haber obviado la confusión e incertidumbres existentes en lo que atañe al ámbito de aplicación y las definiciones evitándose a la vez dilatar, como sucede ahora, el procedimiento legislativo.

2.2 En segundo término la nueva formulación propuesta del artículo 4 de la Directiva 87/328 da la impresión de que se amplía el ámbito de actividades de los depósitos autorizados, de modo que ahora podrían «recoger y tratar el semen de animales reproductores» lo que tendría como consecuencia la creación de un «sistema paralelo» de centros de recogida de esperma junto a los centros ya existentes. Dadas las circunstancias, esto no tendría sentido y, cuando se lee el texto con más atención, se percibe que no es así en absoluto. Por tanto, las modificaciones deben formularse de tal modo que no den lugar a malentendidos

3. Conclusión

3.1 El CESE reconoce que, pese a su oposición en 2002, los depósitos de distribución de esperma bovino han sido autorizados por la Directiva del Consejo 2003/43 CE y que la modificación propuesta, que debería haberse introducido al mismo tiempo que la decisión de 2003, es necesaria por coherencia con la legislación de la UE. Sin embargo, la formulación puede inducir a malentendidos y debe por tanto formularse de manera más precisa.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Directiva 2003/43/CE, DO L 143 de 11.6.2003, p. 23.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión —
Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada»**

(COM(2004) 274 final)

(2005/C 157/13)

El 20 de abril de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de diciembre de 2004 (ponente: **Sr. VAN IERSEL**; coponente: **Sr. LEGELIUS**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

Resumen

Al cabo de muchos años, la política industrial vuelve a ser una prioridad del programa europeo. Es cierto que durante la última década se han preparado medidas específicas y enfoques temáticos para la política industrial, pero no siempre han estado debidamente coordinados ni equilibrados desde el punto de vista de las empresas europeas. El cambiante contexto mundial —en el que Estados Unidos, China e India tienen un papel destacado— exige un nuevo planteamiento y redoblar los esfuerzos. Ha llegado el momento de recuperar la industria manufacturera y de aclarar la compleja interrelación entre la industria y los servicios.

En opinión del Comité, la necesidad de despertar la conciencia pública constituye un reto importante. Es preciso ofrecer al público datos y análisis transparentes, para así fomentar el consenso y el respaldo general. El CESE respalda sin reservas los tres ejes estratégicos: «legislar mejor», un enfoque integrado a escala comunitaria y políticas sectoriales con medidas específicas y adaptadas. «Legislar mejor» supone una cuidadosa evaluación permanente de las medidas actuales y las nuevas. Enfoque integrado significa coordinación efectiva de las políticas comunitarias y nacionales. Un aspecto del documento de la Comisión que resulta especialmente novedoso es la dimensión sectorial y los enfoques adaptados. A pesar de que existen ciertos denominadores comunes, la situación varía de un sector a otro. La Comisión ha llevado a cabo una serie de análisis sectoriales y se esperan otros más. El CESE apoya esta práctica como base para una nueva política industrial.

El Comité considera que la política industrial es un instrumento útil para situar la economía europea a la vanguardia de la competitividad, el conocimiento y la sostenibilidad, como pretende la estrategia de Lisboa. A tal fin, los análisis y las políticas deben una relación más directa que antes con la dinámica de los diversos sectores y empresas en cuestión. De hecho la política industrial de «nuevo estilo» debe basarse en la conformidad del mercado y en un proceso de liberalización, pero

incluye también elementos sectoriales específicos, como la consulta permanente al sector empresarial, la reglamentación, la eliminación de las barreras no arancelarias, la I+D, el comercio y la gestión específica de los recursos humanos. Por otra parte, supone la creación de plataformas tecnológicas que puedan generar en Europa nuevas alianzas en el sector privado y entre éste y el sector público, por ejemplo, entre universidades, centros de investigación y empresas.

Es deseable que mejore la coordinación en el seno de la Comisión (por ejemplo, bajo los auspicios de la DG Empresa) y en el Consejo de Ministros, a fin de aumentar la proyección y favorecer las sinergias. Lo ideal sería un Plan de acción a medio plazo aprobado por la Comisión y el Consejo de Competitividad. El CESE insta a que se tenga presente la nueva política industrial a la hora de preparar la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, en marzo de 2005.

1. Introducción

1.1 La política industrial se incluyó en el programa de la integración europea desde un primer momento. El Tratado CECA recogía objetivos e instrumentos específicos para los sectores del carbón y el acero y contemplaba un enfoque más general en el que la realización del mercado interior siempre fue y sigue siendo la cuestión central.

1.2 En el ámbito comunitario se han tomado medidas concretas para la política industrial a fin de alcanzar objetivos afines, como los de índole medioambiental, de I+D y social. Con el paso del tiempo, los enfoques sectoriales fueron sustituidos por otros temáticos, que no siempre han estado debidamente coordinados ni equilibrados desde el punto de vista de las empresas europeas.

1.3 Aparte de las políticas generales se han desarrollado algunas políticas sectoriales con vistas a la liberalización de mercados como los de la energía y las telecomunicaciones y se han iniciado algunos proyectos industriales como el Galileo.

1.4 Las continuas transformaciones industriales y la globalización exigen hoy un nuevo ajuste de la actitud de la industria y de los poderes públicos para fomentar la competitividad europea. El pasado mes de julio la Comisión Europea publicó un impresionante análisis de la situación y las perspectivas de los sectores industriales europeos en el contexto global actual, caracterizado por un marcado dinamismo en otras zonas del mundo ⁽¹⁾. Este dinamismo puede influir en las estrategias de inversión de las empresas europeas. Europa necesita dar un salto tecnológico cualitativo para mantener la competitividad en la mayoría de los sectores.

1.5 Este dinamismo puede influir en las estrategias de inversión de las empresas europeas. En el marco de la estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo y otros Consejos, como el Ecofin y el Consejo de Competitividad, estudiaron y continúan estudiando una serie de Comunicaciones y propuestas concretas de la Comisión para mejorar las condiciones generales y particulares de la industria. En estos documentos y debates predomina un enfoque de política horizontal. Durante años se evitó la expresión «política industrial» porque recordaba demasiado la intervención estatal y las subvenciones estatales que han obstaculizado la consecución de la igualdad de condiciones en un mercado interior con un funcionamiento adecuado. Desde entonces se han derogado paulatinamente estas intervenciones.

1.6 Ahora se examinan nuevos puntos de vista para la política industrial. En este contexto, en 2002 se aprobó la Comunicación «La política industrial en la Europa ampliada» ⁽²⁾.

1.7 El Consejo Europeo de primavera de 2003 encomendó al Consejo de Competitividad la tarea de examinar «*periódicamente tanto las cuestiones horizontales como sectoriales*» ⁽³⁾.

1.8 En abril de 2004 la Comisión publicó una segunda Comunicación sobre la política industrial, de la que se ocupa el presente documento ⁽⁴⁾.

1.9 Estas iniciativas y el resultado de los debates mantenidos hasta la fecha llevaron al Comisario Liikanen, en mayo de 2004, a afirmar que, contrariamente a las previsiones de mediados de los años noventa, la política industrial de la UE se encuentra una vez más entre las prioridades del programa político europeo ⁽⁵⁾.

1.10 El CESE acoge con satisfacción el oportuno cambio de actitud respecto de la política industrial. Asimismo, comparte la

idea de que es conveniente prestar atención a los intereses industriales y a la dimensión sectorial, evitando al mismo tiempo los errores del pasado. La experiencia y los conocimientos en este campo, representados por la CCMI, pueden ser positivos en el futuro. Una política industrial y sectorial adecuada supondrá una notable contribución a la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa.

2. El punto de vista de la Comisión en un contexto cambiante

2.1 En estos momentos, el elemento crucial es el cambio de contexto en la economía mundial. Ello exige nuevos enfoques. En opinión de la Comisión, la política industrial del futuro deberá basarse en estos tres ejes:

- la industria no puede estar sometida a un exceso de legislación y reglamentación. Ello supone una cuidadosa evaluación tanto de las medidas actuales como de las nuevas;
- es necesario un enfoque integrado a escala comunitaria para reforzar la competitividad de la industria ⁽⁶⁾;
- sería conveniente disponer de políticas sectoriales con medidas específicas y adaptadas.

2.2 Este planteamiento, precavidamente anunciado por la Comisión en 2002, supone un gran avance, ya que el anterior documento de la Comisión sobre la política industrial data de 1990 ⁽⁷⁾. Desde entonces, ciertos factores decisivos han dejado la política industrial en segundo plano y han dado mayor relieve a las políticas esencialmente horizontales.

2.3 En 2000 se presentó la estrategia de Lisboa para colocar la economía europea en la vanguardia del conocimiento y la competitividad. Hasta ahora, esta estrategia no se ha impulsado activamente. La productividad crece a menor ritmo y el desempleo ha aumentado. Además, han surgido algunos temores por el traslado de industrias ⁽⁸⁾.

2.4 Por estas razones se hizo conveniente un análisis más preciso de los ámbitos siguientes:

- productividad y desempleo;
- datos concretos sobre los traslados de empresas;
- impacto global de la industria para Europa y en Europa;

⁽¹⁾ *European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects*, julio de 2004, informe encargado por la DG Comercio de la Comisión Europea y elaborado por CEPPI-CIREM (European Consortium for Trade Policy Analysis, ECTA).

⁽²⁾ COM(2002) 714 final, 11.12.2002. El Comité emitió su Dictamen el 17.7.2003 (Diario Oficial C 234, 30.9.2003, páginas 76-85). La aportación de la CCMI en este Dictamen puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di_ces25-2003_fin_rev_di_en.doc.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia, punto 21, Consejo Europeo de primavera, 20 y 21 de marzo de 2003.

⁽⁴⁾ Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada, COM(2004) 274 final.

⁽⁵⁾ Declaración del Comisario Liikanen con ocasión del día de la política industrial europea, 27 de mayo de 2004, discurso 04/268.

⁽⁶⁾ Este objetivo ya se recoge en el documento de la Comisión «Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado», COM(2003) 704 final.

⁽⁷⁾ Se trata del informe Bangemann.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen de la CCMI sobre el tema «Alcance y efectos del traslado de empresas», actualmente en fase de elaboración.

- cómo lograr una política comunitaria integrada para la industria;
- cómo definir y desarrollar los enfoques sectoriales.

2.5 El documento de la Comisión de 2002 ⁽⁹⁾ establece el calendario de los cambios y da nuevo contenido a la «política industrial», aunque aún la formula en términos bastante abstractos y agrupa todas las políticas de la UE directamente pertinentes para la industria, sin presentar métodos ni procedimientos concretos para el papel decisorio y coordinador de las instituciones europeas, especialmente la Comisión.

2.6 No obstante, el documento «Acompañar los cambios estructurales: una política industrial para la Unión Europea ampliada», de abril de 2004 y publicado bajo los auspicios del Comisario Liikanen y la DG Empresa, tiene un contenido mucho más amplio y su análisis profundiza en las siguientes cuestiones:

- presenta cifras ilustrativas sobre asuntos relacionados con la producción y el empleo en la industria manufacturera, así como en relación con los cambios ocurridos en otras partes del mundo;
- presenta los avances por sectores, de forma que ofrece una imagen más precisa de la situación en diversos sectores con perspectivas muy distintas.

2.7 La Comisión comienza acertadamente con la dinámica actual, aunque al mismo tiempo subraya que esta dinámica puede condicionarse positivamente previendo los problemas, identificándolos y fomentando los factores de crecimiento.

2.8 El análisis general confirma la ralentización del crecimiento de la productividad en Europa, la divergencia con la evolución de Estados Unidos y los descorazonadores resultados de la industria, especialmente en los sectores de alta tecnología. La relativa escasez de gasto en I+D en las empresas europeas – debida en parte a la falta de inversiones suficientes del sector privado en comparación con las americanas – resulta, a juicio de la Comisión, bastante obvia, si bien existen notables excepciones, como Finlandia y Suecia. Además, la capacidad basada en el conocimiento en China e India está aumentando rápidamente.

2.9 La Comisión menciona –y merece la pena hacerlo también aquí– un estudio de destacadas empresas realizado en 2002 por la Mesa Redonda Industrial Europea, en el que se señala que varias de estas empresas tienen previsto trasladar sus nuevas actividades de I+D fuera de Europa si no mejora el marco regulador ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Véase la nota nº 2.

⁽¹⁰⁾ «El desafío europeo», mensaje de la Mesa Redonda Industrial Europea al Consejo Europeo de primavera, marzo de 2003.

2.10 Aunque la industria europea tiene muy buenos resultados en sectores tradicionalmente sólidos como la ingeniería, los productos químicos, las telecomunicaciones y la automoción, están apareciendo nuevos competidores. China e India están empezando a competir con éxito, tanto en sectores tradicionales como de alta tecnología. En este caso puede observarse una relación directa con los traslados o la relocalización de empresas europeas.

2.11 Está produciéndose un proceso de ajuste continuo a escala mundial. Es un ajuste necesario a causa de la globalización, que, a su vez, crea también nuevas oportunidades. Los análisis de esta situación son divergentes, aunque la Comisión observa que están empezando a aparecer señales preocupantes.

2.12 En cuanto a la ampliación, la inversión de la UE de los Quince en los nuevos Estados miembros está aumentando. Dado que ahora dicha inversión constituye una inversión dentro de la UE, el funcionamiento apropiado del mercado interior es tanto más necesario por lo que respecta, por ejemplo, a las normas laborales y medioambientales.

2.13 Puesto que, en el marco establecido por la OMC, las empresas deben hacer frente a la competencia en los mercados abiertos, la Comisión afirma que corresponde a la UE y a los Estados miembros dar una respuesta inequívoca al proceso de los cambios dinámicos:

- legislando mejor;
- con un enfoque integrado en distintas políticas teniendo presente la competitividad;
- atendiendo escrupulosamente a las necesidades concretas de los distintos sectores industriales.

2.14 La Comisión aboga por una detallada evaluación de impacto de la reglamentación y la legislación actuales, así como de futuras medidas. Es precisa una mayor cooperación entre los Estados miembros y la UE, dado que muchas normas se aplican en el ámbito nacional. La Comisión insiste en que el Consejo de Competitividad desempeña un papel importante y transparente en este proceso.

2.15 La Comisión argumenta que es posible alcanzar una sinergia entre políticas fomentando una consulta más adecuada y concreta entre los legisladores, en estrecha colaboración con los medios industriales.

2.16 Lo mismo puede aplicarse a las actividades de I+D. Sin duda, esto tendrá consecuencias económicas para la UE y también en el ámbito nacional y, además, afecta a lo esencial de la estrategia de Lisboa. El año próximo la Comisión propondrá nuevas directrices para la investigación en la industria y para las ayudas estatales a la innovación. Las plataformas tecnológicas pueden desempeñar un papel de gran utilidad.

2.17 Algunas políticas se orientan claramente a la creación de un entorno favorable a la competitividad, como la política de competencia y la supresión de barreras comerciales. La Comisión, no obstante, señala que en ocasiones es posible y necesaria una mayor sofisticación al aplicar estas políticas.

2.18 La Comisión argumenta que las políticas de cohesión pueden utilizarse para fomentar los deseables cambios regionales y estructurales en lo relativo al funcionamiento de los mercados de trabajo ⁽¹¹⁾. Esto mismo es válido para compaginar un mejor desarrollo sostenible con la competitividad.

2.19 Puesto que el campo de acción es todo el mundo, la Comisión defiende la igualdad de condiciones basada en unas normas internacionales. Las normas de la UE son, en general, más estrictas que las de otras zonas del mundo competidoras de la UE. En el futuro, por lo tanto, deberá lograrse un cierto grado de igualdad, sea mediante negociaciones bilaterales, sea en el marco de la OMC. Para resolver este problema no habría que adaptar las normas europeas a las del resto del mundo, sino que, más bien, Europa debe tomar iniciativas, como en el caso de la aplicación del Protocolo de Kioto, para elevar los criterios que rigen en otras partes del mundo mediante una actuación apropiada en todas las instituciones internacionales.

2.20 Todas estas cuestiones se han tratado en distintas ocasiones en la UE. Es llamativa la importancia creciente que se concede a la competitividad. Los rapidísimos cambios en los mercados mundiales no dejan a Europa mucha elección.

2.21 La novedad especial de este documento de la Comisión es la dimensión sectorial. Durante años la Comisión ha realizado estudios detallados de los sectores, con frecuencia basados en consultas con organizaciones sectoriales comunitarias.

2.22 Se han presentado propuestas interesantes, que también se han estudiado en el CESE, en relación, por ejemplo, con la industria farmacéutica (CESE 842/2004), la industria textil y de la confección (CESE 62/2004 fin; Dictamen adicional de la CCMI, CESE 528/2004), construcción naval y reparación de buques (CESE 397/2004 fin; Dictamen complementario de la CCMI, CESE 478/2004), la industria espacial (CESE 501/2004), la industria química (CESE 524/2004; Documento informativo de la CCMI, CESE 242/2004, en fase de elaboración) y biotecnología y ciencias de la vida (CESE 1010/2002; CESE 920/2003).

2.23 La situación varía de un sector a otro, aunque ciertamente existen denominadores comunes, como la necesidad de calidad como ventaja competitiva, las TIC como nueva «materia prima» o aumentar el uso de capital y la competencia internacional. En todo caso, las diferencias entre los sectores son mani-

fiestas. Sectores de alta y baja tecnología, de uso intensivo de mano de obra o de capital, de bienes de consumo y de capital: pocos agentes destacados en el mercado y unos sectores caracterizados por la presencia de las PYME. Es un panorama fascinante al que, como afirma la Comisión, durante muchos años los políticos han prestado poca atención.

2.24 En el marco de la «política industrial», también han vuelto al programa los análisis y enfoques sectoriales. En este documento la Comisión no plantea nuevas iniciativas para los sectores mencionados.

2.25 Junto con estos sectores, la Comisión planea nuevas actividades. Para el próximo año se han anunciado estudios sobre el sector de la ingeniería mecánica, la ecoindustria, los sectores de la automoción, de los metales no ferrosos y de las TIC.

3. Apoyar el nuevo enfoque de la política industrial: el punto de vista del CESE

3.1 El CESE está de acuerdo en que la dinámica de la economía mundial requiere un nuevo planteamiento y acoge con satisfacción que, al cabo de tanto tiempo, la «política industrial» vuelva a ser una prioridad del programa de la UE. Algunos aspectos de la industria europea (como el medio ambiente) han estado en la agenda de la UE durante la década pasada, pero el Consejo de Ministros no ha querido debatir políticas que habrían mejorado coherentemente las condiciones de la producción global y habrían apoyado activamente el entorno para las inversiones (con valor añadido).

3.2 Retrospectivamente y dado el cambio que se está registrando actualmente hacia un planteamiento industrial más centrado, es conveniente resumir los principales factores que han contribuido a crear un cierto tabú sobre la política industrial:

- la incapacidad de la intervención estatal, en la mayoría de los casos, para que la industria sea más fuerte y competitiva a largo plazo;
- la abolición de las distorsiones del mercado económicamente injustificadas y la promoción de la igualdad de condiciones para las actividades industriales en Europa, si bien determinadas medidas adoptadas en algunos Estados miembros, que distorsionan la competencia, aún deben ser adecuadamente analizadas en el ámbito de la UE;
- la atención generalizada y acertada a la liberalización de los mercados;

⁽¹¹⁾ La Comisión menciona, entre otros factores, la atención que ha de prestarse a la «competitividad» en la política regional, así como los resultados del Grupo de trabajo sobre el empleo, presidido por el Sr. Kok, que se creó el 1 de abril de 2003. En este sentido puede consultarse el Dictamen de la CCMI «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial».

- las excesivas expectativas de la «nueva economía» y de una era postindustrial;
- la atención a la realización de la UEM y a políticas macroeconómicas adecuadas;
- la pérdida de influencia de los ministerios responsables de los intereses industriales de varios Estados miembros.

3.3 La mayor parte de lo que presenta la Comisión en su Comunicación es materia conocida desde hace años. No obstante, respecto a documentos anteriores hay una diferencia en el modo de presentarla y en las relaciones que se establecen entre los diversos ámbitos de análisis y las acciones propuestas. Los análisis y las políticas tienen una relación más directa que antes con la dinámica de los diversos sectores y empresas en cuestión.

3.4 El CESE apoya decididamente la realización de muchos más estudios detallados de los avances sectoriales en colaboración con las propias empresas, ya que pueden fomentar la necesaria «sensación de urgencia» que era también el objetivo de la estrategia de Lisboa en 2000, pero que luego fue perdiéndose, debido en gran parte a que el Consejo y los Estados miembros no han llevado a la práctica sus propias decisiones ni las políticas previamente acordadas. Esto significa que, en opinión del CESE, es necesario tener presente la nueva política industrial en la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, en 2005. Puede que resulte un punto crucial de esta estrategia en el futuro.

3.5 La política industrial de «nuevo estilo» de hecho se basa en la conformidad del mercado y en un proceso de liberalización, pero incluye también otros factores, como los elementos sectoriales específicos, la armonización de la legislación de cara al mercado interior, la eliminación de las barreras no arancelarias, la tecnología y la I+D, y los recursos humanos.

3.6 Esta política industrial no debe de ninguna manera volver a las políticas equivocadas del pasado, caracterizadas por distorsiones del mercado de diversa índole. La disciplina financiera que aportó la UEM hizo nacer también la prudencia en las empresas en lo referente a las intervenciones estatales en el ámbito financiero y de otra índole. Excepto en algunos casos específicamente justificados, en general se acepta que, a largo plazo, la intervención y las ayudas financieras públicas no favorecen los intereses de las empresas.

3.7 Teniendo en cuenta la situación mundial en los últimos tiempos y tras varios años intentando aplicar la estrategia de Lisboa, en particular lo relativo al escaso crecimiento económico en Europa, la productividad, la aplicación de las TIC y la reasignación de las inversiones, ha llegado el momento de recuperar la industria manufacturera y, para ello, de adoptar enfoques sectoriales y medidas concretas, dirigidas a las actividades que mejor se adapten a las condiciones socioeconómicas de

Europa, como aquellas intensivas en empleo de alta cualificación tanto en las áreas operativas como las oficinas técnicas (por ejemplo, la fabricación de equipos y sistemas industriales a medida: robótica, instrumentación, control, etc.). El CESE respalda plenamente este enfoque y este objetivo.

3.8 Una cuestión muy importante es sensibilizar a la opinión pública respecto a la necesidad de una industria sólida. Para ello habrá que facilitar al público análisis y datos transparentes. En el mismo contexto, los responsables europeos y nacionales de la toma de decisiones deberían prestar especial atención a aspectos tales como la coherencia de las políticas comunitarias, la armonización de las legislaciones nacionales en la UE y el consiguiente alineamiento de las normas comunitarias y mundiales (por ejemplo, la OMC).

3.9 La sensibilización de los ciudadanos a este respecto fomentará el consenso y el respaldo social. La política industrial no puede limitarse a determinados grupos de personas que tienen una relación directa por ser parte del gobierno o de las empresas: es un asunto para toda la sociedad. La salud de la industria europea es del interés de todos. Hay que trabajar para promocionar su imagen en todos los ámbitos afines, como el de la formación, no sólo de la formación profesional, sino de la educación general, a fin de estimular la adquisición de competencias técnicas.

3.10 Es necesario sensibilizar a los ciudadanos con respecto a la estrecha interdependencia entre los diferentes eslabones de la cadena de producción industrial. Así, por ejemplo, toda la industria de la transformación siderúrgica, incluida la industria del automóvil, está supeditada a un abastecimiento en acero suficiente y barato, cuya producción a su vez depende de un aprovisionamiento suficiente y barato en materias primas.

3.11 De ello se deriva la necesidad de aclarar la relación entre la industria y los servicios. La economía está acercándose a una industria de servicios, ciertamente, pero muchos servicios dependen directamente de la industria, debido a la subcontratación, y seguirán haciéndolo. Por otra parte, unos servicios sofisticados son de la máxima importancia para el desarrollo de la calidad y la tecnología en la industria. En muchos sentidos se trata de la misma cosa. En la dinámica actual tiende a desaparecer la línea divisoria entre la industria y los servicios.

3.12 El CESE considera que la Comisión debe estar presente activamente en este proceso. Incluir la política industrial en el programa responde al objetivo de la sensibilización, pero puede hacerse mucho más. Ante todo, es preciso mejorar los análisis, los datos y la publicación apropiada de éstos en lo que concierne a:

- la Europa industrial, tanto en su producción como en cuanto al empleo;

- sectores y grupos concretos;
- la interacción entre industria y servicios;
- las interconexiones con la tecnología;
- el desarrollo de la propia industria de los servicios;
- comparaciones a escala mundial.

3.13 Estos análisis deberían tener presentes también las diferencias de estructura en los Estados miembros, dado que algunos países y regiones tienen una base industrial más sólida que otros. Un conocimiento profundo de los principales sectores industriales aumentará la objetividad del debate sobre las tendencias de la dinámica de la economía mundial y sus consecuencias.

3.14 Unos datos correctos son la base de cualquier enfoque sectorial. Son numerosos los estudios de empresas en el ámbito nacional o académico ⁽¹²⁾. El CESE aboga por agrupar los resultados de estos estudios de la UE con la ayuda de Eurostat, a fin de crear bases de datos europeas, fiables y dinámicas, sobre la industria y los servicios y poder efectuar análisis DAFO. Las estadísticas completas y claras ofrecen una imagen continua de los cambios que están produciéndose. Las estadísticas de cincuenta años de Eurostat sobre la CECA, debidamente adaptadas, podrían servir de ejemplo.

3.15 La Comisión insiste acertadamente en un enfoque integrado de las políticas, incluidos aspectos como los sistemas nacionales de imposición fiscal de empresas, trámites fiscales, normas, comercio, propiedad intelectual, I+D, medio ambiente, mercado de trabajo, formación y educación. El CESE acoge con gran satisfacción este objetivo, que durante mucho tiempo ha fracasado en Europa en general y en algunos Estados miembros en particular.

3.16 No es la primera vez que se defiende un enfoque integrado. Por desgracia, tal enfoque es muy difícil de conseguir en un entorno complejo: en las instituciones de la UE tienen que ponerse de acuerdo 25 Estados miembros. Una posible solución sería que el Consejo de Competitividad, junto con la Comisión, definiera un plan de acción a medio plazo que se evaluase anualmente ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Un ejemplo muy interesante es el estudio «The Significance of Competitive Manufacturing Industries for the Development of the Service Sector», Bremen, diciembre de 2003. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestellservice,did=31812,render=renderPrint.html>

⁽¹³⁾ Este objetivo está directamente relacionado con la buena gobernanza económica. La importancia de un marco transparente y claro, especialmente por lo que se refiere al Consejo de Competitividad, se subraya en el Dictamen del CESE sobre el tema «Por una mejor gobernanza económica en la UE».

3.17 También es preciso que toda política que afecte a la competitividad de la industria dentro de este plan de acción refleje los distintos objetivos políticos de la UE de forma equilibrada, algo que no siempre ha ocurrido en el pasado ⁽¹⁴⁾. En consecuencia, es preciso explotar mejor las sinergias entre las políticas de la Comunidad.

3.18 Es de esperar que, cuando se debatan y aprueben en el Consejo de Competitividad las normas de procedimiento y un plan a medio plazo, se instauren en los Estados miembros pautas similares para la industria en general y también para los asuntos de los que son responsables los propios Estados miembros. Ello también aumentará la influencia de los ministerios responsables de los intereses industriales en los Estados miembros.

3.19 La mejora del marco regulador implica, entre otras cosas, simplificación y una legislación comunitaria eficaz. Ciertamente no debe limitarse a nuevas reglamentaciones. El concepto de «legislar mejor» abarca el pasado y el futuro. Es preciso desarrollar la propuesta de la Presidencia neerlandesa de prestar más atención a la simplificación de la legislación y a la reducción de la carga administrativa ⁽¹⁵⁾. Es necesario coordinar las Directivas y reglamentaciones con objetivos generales (políticas horizontales) relativos a la seguridad industrial, el ahorro de energía, los residuos, etc., porque están interrelacionados y, a veces, sus efectos son opuestos. Las medidas medioambientales tienen especial repercusión porque se centran principalmente en los objetivos, sin armonizar los procedimientos de aplicación, y la aplicación inconsecuente por parte de los Estados miembros puede provocar distorsión en los mercados. La evaluación del impacto y la aplicación revisten una gran importancia, ya que la credibilidad de las políticas depende de su eficacia.

3.20 Algunos aspectos tienen un interés especial para los nuevos Estados miembros, que no pueden limitarse a conseguir la inversión extranjera basándose en los costes: para aumentar las capacidades sostenibles de sus economías, también tendrán que diversificar su propia actividad industrial. Aún quedan algunos grandes retos que resolver, como mejorar las políticas medioambientales, centrarse en la formación y en mejorar las capacidades y el compromiso de todas las partes interesadas del mundo industrial a través de un diálogo social sectorial.

3.21 Deberá intensificarse el control del mercado respecto a los productos procedentes de fuera de la UE. La competencia leal sólo puede defenderse si existe igualdad de condiciones en todo el mundo. Por todo ello el CESE insta a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para asegurar que todos los agentes mundiales respeten las normas laborales, medioambientales y de producción apropiadas.

⁽¹⁴⁾ Véase también el discurso del Sr. LIIKANEN del 27 de mayo a favor de una política industrial activa (nota nº 4).

⁽¹⁵⁾ Véase también el documento COM(2004) 274, capítulo 5, p. 44.

3.22 Otro elemento importante de la política industrial es la salvaguardia de un ámbito mundial de igualdad de condiciones en lo que se refiere al comercio. Las prácticas que distorsionan la competencia en terceros países, como las ayudas estatales y el dumping, deben estar sometidas a la supervisión sistemática y detallada de la Comisión Europea. Las medidas de política comercial deberán ser llevadas a la práctica de forma decidida una vez se satisfagan los criterios pertinentes.

3.23 Junto con una mejor legislación y la promoción de sinergias entre las políticas comunitarias, el tercer pilar de la nueva política industrial es el enfoque sectorial, un enfoque basado en la conformidad de unos mercados abiertos y de acuerdo con las deseables políticas horizontales. El CESE respalda plenamente este objetivo, que en la práctica ya se ha puesto en marcha. Como quiera que el enfoque sectorial se centra en la evolución y características específicas de sectores individuales, puede que también sea beneficioso para los otros dos pilares, como «legislar mejor» y la promoción de las sinergias entre las políticas comunitarias. La política medioambiental, la formación profesional y los programas de investigación y desarrollo pueden ser formulados y aplicados con más éxito cuando se inscriben en un enfoque sectorial.

3.24 Los análisis sectoriales mostrarán la dinámica de los cambios en el contexto mundial. Deberán situar la imagen de la industria europea en la perspectiva de los demás socios y competidores del panorama mundial. Demostrarán la interacción entre la industria y los servicios y reflejarán adecuadamente aspectos sociales como las relaciones industriales y el empleo. Por último, los análisis sectoriales servirán igualmente para determinar los obstáculos que encuentran las empresas como consecuencia de determinadas normas y de la legislación de la UE. Por tanto, será necesario consultar con más frecuencia a las empresas en las primeras fases –al realizar las evaluaciones de impacto– para determinar las normas y procedimientos idóneos para la UE.

3.25 En este sentido es preciso ampliar la metodología de la Comisión para resolver los problemas de competitividad, basada en el análisis, la consulta y la acción. Acertadamente, la Comisión cita como ejemplos algunos casos como G10, STAR 21 y LeaderShip.

3.26 LeaderShip 2015 ⁽¹⁶⁾ es un ejemplo gráfico siempre y cuando se lleve correctamente a la práctica. El objetivo es lograr un futuro rentable para las industrias europeas de la construcción naval y la reparación de buques en un mercado abierto. Ha unido a la Comisión y a las empresas europeas, que, juntas, han determinado cuáles eran los problemas. Además, ha permitido que tanto la industria como la Comisión

definieran ocho ámbitos de acción. Constituye la base de un fructífero diálogo social, con los interlocutores sociales, sobre el proceso de modernización.

3.27 Es posible que otros sectores sigan este camino. No hay una solución válida para todos los casos. Puesto que también afecta a los propios Estados miembros y sus políticas, es de desear que los enfoques específicamente desarrollados como consecuencia de estos análisis sectoriales se traduzcan en un compromiso de la industria, la Comisión y los Estados miembros, todos por igual. Por lo que se refiere a los Estados miembros, este compromiso también puede contribuir a promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas. En opinión del CESE, deben crearse observatorios sectoriales a escala de la UE, ya que podrían resultar de gran utilidad.

3.28 Por la enorme importancia del «conocimiento» y de la I+D y por el fenómeno de la «movilidad de cerebros» a escala mundial (científicos, investigadores, directivos y especialistas), el CESE apoya claramente la creación de plataformas tecnológicas en las que se espera que las empresas y sectores industriales participen activamente. Estas plataformas no deben limitarse a las empresas, sino que han de incluir igualmente otros agentes clave, como los grandes centros tecnológicos y las universidades. Estas plataformas también pueden generar en Europa nuevas alianzas en el sector privado y entre éste y el público ⁽¹⁷⁾.

3.29 Es necesario crear un entorno europeo para el conocimiento que derive de una efectiva sinergia entre la universidad, los institutos tecnológicos y la industria para promover la tecnología aplicada. Habrá que tener en cuenta los elementos específicos sectoriales. Además, el establecimiento de una economía basada en el conocimiento debe ir acompañada de las herramientas necesarias para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, que también debería ser emprendido en las instituciones y universidades. Una vez más esto puede ser fomentado por iniciativas sectoriales. En este contexto, el papel de la administración ejecutiva y profesional debe ser reforzado en aras de la movilidad dentro de la Unión Europea.

3.30 En este sentido y en respuesta a otros proyectos que se desarrollan en distintas partes del mundo, es preciso poner en marcha grandes iniciativas que generen sinergias entre los distintos sectores (como Galileo, industria de la defensa) y estimulen la cooperación entre los polos de conocimiento y la industria, estableciendo las condiciones necesarias para la creación de agrupaciones (como Airbus) y grupos de empresas que impulsen la competitividad y fomenten la cohesión económica, social y territorial ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ En relación con las plataformas tecnológicas, véase el Dictamen complementario de la CCMI sobre la Comunicación de la Comisión «La ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa – Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión», (COM(2004) 353 final; CCMI/015, ponente: Sr. Van Iersel.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial» DO C 241 de 28.9.2004, especialmente los puntos 1.4, 3 y 10.i).

⁽¹⁶⁾ Véanse el documento de la Comisión COM(2003) 717 final y los dictámenes CESE DO C 241 de 28.9.2004.

3.31 Los recursos humanos son hoy más que nunca de la máxima importancia. En el actual proceso de las transformaciones industriales, es, lógicamente, responsabilidad tanto de la dirección como de los trabajadores y sus organizaciones. Entre otras cosas, supone prestar una gran atención a la calidad, la profesionalización, las cualificaciones y la motivación ⁽¹⁹⁾.

3.32 A este respecto hay que tener debidamente en cuenta que los jóvenes han perdido todo deseo de trabajar en la industria, por la falta de una imagen positiva de la misma, lo que ha conducido, entre otras cosas, a la escasez de mano de obra cualificada.

3.33 Por otra parte, el CESE afirma que, en el marco del deseable enfoque sectorial, el diálogo social sectorial promoverá el compromiso de los trabajadores y sus organizaciones con el ajuste y la calidad. Los enfoques adaptados a escala sectorial también favorecerán el debate entre los interlocutores sociales sobre requisitos concretos en competencias, adaptabilidad y capacidades de los trabajadores.

3.34 Para promover la aplicación de medidas específicas basadas en los análisis sectoriales, cada una de ellas deberá ser debatida en el Consejo de Competitividad. A juicio del CESE, la configuración del Consejo está llamada a desempeñar un papel decisivo en la política industrial de «nuevo estilo» al proporcionar una plataforma general para los intereses en juego. Una serie de análisis sectoriales adecuados llevados a cabo por la Comisión y el Consejo y, en último término, las negociaciones sobre las medidas que se impone adoptar en los ámbitos arriba mencionados también reforzarán el compromiso de las administraciones públicas, que, junto con las empresas, desempeñan un papel destacado en la creación de un entorno orientado al futuro.

3.35 En esta situación y con tal enfoque no hay lugar para una política de «apostar al caballo ganador», como acertadamente señaló el antiguo Comisario **Liikanen**. Lo mismo puede aplicarse a los «campeones nacionales» ⁽²⁰⁾. Esto desvirtuaría todo el debate sobre la nueva política industrial. El objetivo es favorecer un entorno en el que se anime a la industria europea a asumir riesgos. Resulta mucho más apropiada una política que dé capacidad a los ganadores o que los respalde ⁽²¹⁾. Es preciso examinar de nuevo los instrumentos financieros y no financieros para alcanzar este objetivo.

4. Conclusiones específicas

4.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión (en particular del Comisario Liikanen y de la DG Empresa) de reinscribir la política industrial como prioridad del programa

comunitario, junto con las políticas horizontales. Esta iniciativa se corresponde con otras similares en distintos Estados miembros y puede fomentar la aparición de opiniones comunes a lo largo de la Unión en este ámbito. Asimismo, contribuirá a definir mejor las formas y medios para aumentar la competitividad europea. Es de esperar que sirva también para definir unos objetivos apropiados y concretos en la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa en 2005.

4.2 El CESE señala que, en vista de la política industrial de «nuevo estilo», se impone urgentemente un marco institucional que inspire confianza en términos del apropiado reparto de tareas en la Unión –quién es responsable de qué y cuándo– y en términos de la aplicación en los Estados miembros de las directivas y objetivos acordados por el Consejo Europeo y las diversas configuraciones del Consejo ⁽²²⁾.

4.3 El CESE defiende los tres elementos de la nueva política industrial: mejorar la reglamentación, promover sinergias entre las distintas políticas comunitarias y desarrollar la dimensión sectorial. Para lograr transparencia y claridad es deseable una mejor coordinación en el seno de la Comisión (por ejemplo, bajo los auspicios de la DG Empresa) y en el Consejo de Ministros. Una mejor coordinación también debe conducir a la tan necesaria y fructífera sinergia de las políticas. A tal fin resultaría muy oportuno un plan de acción a medio plazo aprobado por la Comisión y por el Consejo de Competitividad que se evaluase anualmente.

4.4 El CESE acoge con agrado el análisis y muchas de las recomendaciones del informe «Facing the Challenge» ⁽²³⁾. Sin embargo, es lamentable que el informe no mencione la política industrial de «nuevo estilo» como instrumento útil para responder a los retos de los mercados mundiales. En concreto, debería haberse insistido en el enfoque sectorial y en la necesidad de políticas bien coordinadas en ese marco. El CESE respalda la propuesta de unos planes de acción nacionales. Para favorecer el resultado de estos planes de acción y también de las políticas de la UE, deben estar coordinados de forma eficaz en la configuración del Consejo de Competitividad. El CESE insta a que se tengan presentes estos aspectos a la hora de preparar la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa, en marzo de 2005.

4.5 El CESE insiste en la necesidad de sensibilizar a la opinión pública, pues es indispensable para el consenso y el respaldo social. Ha de quedar claro que estas transformaciones industriales mundiales, que exigen esfuerzos en un ámbito mucho más amplio que el empresarial, afectan a la sociedad europea en conjunto.

⁽¹⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Transformaciones industriales en Europa: balance y perspectivas – Enfoque global» DO C 10 de 14.1.2004, puntos 2.2.2.14 y 3.9.

⁽²⁰⁾ Véase la nota nº 5.

⁽²¹⁾ *Ibidem*.

⁽²²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejor gobernanza económica en la UE» DO C 74 de 23.3.2005.

⁽²³⁾ «Facing the challenge, the Lisbon strategy for growth and employment», informe del Grupo de expertos de alto nivel presidido por el Sr. Kok, noviembre de 2004.

4.6 El CESE cree que los análisis sectoriales pueden y conseguirán contribuir positivamente a comprender mejor la situación y que favorecerán una cooperación más estrecha entre el sector público y el privado, junto con los enfoques adaptados y los ajustes necesarios en las políticas comunitarias y nacionales, a fin de fomentar la creación de nuevas oportunidades y, por consiguiente, contribuir a la realización de la estrategia de Lisboa. Los marcos sectoriales son, asimismo, un vehículo apropiado para un diálogo social que busca fomentar los compromisos compartidos y aumentar la calidad de los recursos humanos.

4.7 Un enfoque sectorial de este tipo requiere cada vez más conocimiento de las tendencias mundiales y de las transformaciones industriales por parte de los servicios de la Comisión. El

CESE recomienda encarecidamente que los funcionarios de la Comisión profundicen su conocimiento práctico sobre lo que está en juego en el sector privado. La CCMI y el Observatorio Europeo del Cambio pueden contribuir, como entidades consultivas, a los análisis sectoriales sin inmiscuirse en el papel de los interlocutores sociales.

4.8 Dados los cambios acaecidos en otras grandes regiones del mundo –en materia de costes, competencias y la combinación de ambos–, los factores decisivos para la competitividad europea son el conocimiento, la calidad (tanto de las empresas propiamente dichas como de los recursos humanos y la cualificación) y la organización adecuada. En este ámbito será fundamental la adopción de medidas y políticas orientadas al futuro.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación»

(COM(2004) 279 final — 2004/0084 (COD))

(2005/C 157/14)

El 18 de mayo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 25 de noviembre de 2004 (ponente: **Sra. SHARMA**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El principal objetivo de la propuesta consiste en aumentar la transparencia y claridad de la legislación en el ámbito de la igualdad de trato y facilitar una aplicación eficaz de la misma, reforzando el acervo y evitando los retrocesos. Es necesario disponer de un acto legislativo único, claramente estructurado, fácilmente accesible y legible para apoyar los objetivos socioeconómicos comunitarios dirigidos a aumentar y mejorar los puestos de trabajo ocupados por mujeres.

1.2 La decisión de reagrupar las disposiciones de las Directivas relativas al acceso al empleo, la igualdad de retribución, los regímenes profesionales de seguridad social y la carga de la prueba brinda la oportunidad de presentar un texto único y coherente, sin definiciones contradictorias. La propuesta tiene en cuenta la evolución reciente de la jurisprudencia europea, al

actualizar el Derecho derivado existente en función de las recientes sentencias del Tribunal Europeo de Justicia que han clarificado y profundizado el concepto de igualdad. También sirve para garantizar un alto nivel de seguridad jurídica al reunir en un solo texto las disposiciones de las Directivas relativas al mismo tema, todo ello en el contexto del nuevo entorno político que presenta una Unión abierta, comprensible y más vinculada a la vida cotidiana.

1.3 La Directiva se aplica a la población activa, incluidos los trabajadores autónomos, los trabajadores cuya actividad se ve interrumpida por enfermedad, maternidad, accidente o paro involuntario y las personas que buscan empleo, a los trabajadores jubilados y a los trabajadores inválidos, así como a los derechohabientes de dichos trabajadores, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales.

2. Contexto

2.1 El Tratado de Amsterdam reforzó la competencia comunitaria en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres e introdujo el objetivo de eliminar las desigualdades en todos los ámbitos de la vida civil y de promover la igualdad de oportunidades. La desigualdad de trato no sólo constituye una violación de un principio fundamental de la Unión Europea, sino que es un factor que obstaculiza el crecimiento económico y la prosperidad de cada economía nacional.

2.2 La igualdad de trato es un requisito previo para que la UE pueda lograr sus objetivos de crecimiento y desarrollo económico, social y medioambiental sostenibles. Ahora más que nunca Europa deberá contar con una proporción mucho más alta de mujeres en la población activa, lo que sólo podrá conseguirse si se crean las condiciones para garantizar la igualdad de derechos para todos.

2.3 Varios estudios han puesto de manifiesto que la discriminación por razón de sexo y la falta de ayudas específicas destinadas a los trabajadores con responsabilidades familiares representan un obstáculo importante que tiene como primera consecuencia frenar el aumento del empleo femenino.

2.4 Evolución de la legislación en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres

La igualdad de trato entre hombres y mujeres es un principio fundamental del concepto social de la Unión Europea. Ya en 1976, el Tribunal Europeo de Justicia consagró la igualdad de retribución entre hombres y mujeres, recogida en el artículo 119 del Tratado CEE (artículo 141 del Tratado CE) como uno de los principios fundamentales del Derecho comunitario ⁽¹⁾.

— La primera Directiva sobre igualdad de trato, aprobada en 1975, se refiere a la igualdad de retribución ⁽²⁾.

— En 1976 se aprobó la Directiva sobre igualdad de trato en el ámbito del empleo ⁽³⁾. Esta Directiva fue objeto de una modificación sustancial en 2002, mediante la Directiva 2002/73 en la que se definían los conceptos de «acoso» y «acoso sexual» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia, de 8 de abril de 1976, en el asunto C-43/75 Defrenne II, Rec. 1976, p. 455.

⁽²⁾ Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores y las trabajadoras.

⁽³⁾ Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

⁽⁴⁾ Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

— En 1978 se aprobó una Directiva sobre los regímenes legales de seguridad social ⁽⁵⁾.

— En 1986 se aprobó una Directiva en la que se introducía el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social ⁽⁶⁾. Esta Directiva se modificó posteriormente ⁽⁷⁾.

— En 1986 se aprobó una Directiva sobre la igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas (con disposiciones relativas a la protección de las trabajadoras autónomas durante su maternidad) ⁽⁸⁾.

— En 1992 se adoptó una Directiva sobre la protección de la salud y la seguridad de las trabajadoras embarazadas, en la que se incluía el derecho obligatorio a un permiso de maternidad de como mínimo catorce semanas, un permiso para exámenes prenatales así como una protección contra el despido ⁽⁹⁾.

— En 1995 las organizaciones interprofesionales europeas celebraron un Acuerdo marco sobre el permiso parental, que se plasmó posteriormente en una Directiva en la que se establece que la igualdad de trato también significa adoptar medidas a favor de los hombres y se reconoce la importancia de los padres en el cuidado de los niños ⁽¹⁰⁾. Esta Directiva se modificó posteriormente y se amplió al Reino Unido ⁽¹¹⁾.

— En 1997 se adoptó la Directiva sobre la carga de la prueba ⁽¹²⁾. Esta Directiva también se amplió posteriormente al Reino Unido ⁽¹³⁾.

⁽⁵⁾ Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social.

⁽⁶⁾ Directiva 86/378/CEE del Consejo de 24 de julio de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social.

⁽⁷⁾ Directiva 96/97/CE del Consejo de 20 de diciembre de 1996 por la que se modifica la Directiva 86/378/CEE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social.

⁽⁸⁾ Directiva 86/613/CEE del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad.

⁽⁹⁾ Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

⁽¹⁰⁾ Directiva 96/34/CE del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

⁽¹¹⁾ Directiva 97/75/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 por la que se modifica y amplía al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

⁽¹²⁾ Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo.

⁽¹³⁾ Directiva 98/52/CE del Consejo de 13 de julio de 1998 relativa a la ampliación de la Directiva 97/80/CE relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El Tribunal Europeo de Justicia siempre ha desempeñado un papel importante, al contribuir efectivamente a reducir la discriminación contra las mujeres en el ámbito del empleo. El Tribunal interpreta la legislación comunitaria y desarrolla los conceptos jurídicos incompletos que se dan en un Derecho comunitario relativamente joven, plasmándolos en un ordenamiento jurídico coherente ⁽¹⁾. En el ámbito de la igualdad de oportunidades, el Tribunal recurrió esencialmente a los conceptos de discriminación directa e indirecta para conseguir una aplicación eficaz de la legislación en este ámbito ⁽²⁾ y estableció claramente que la protección contra la discriminación por motivo de sexo también se aplicaba a los hombres ⁽³⁾.

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE felicita a la Comisión por su trabajo dirigido a simplificar y facilitar el acceso a las numerosas directivas existentes en el ámbito de la igualdad de oportunidades. La igualdad de sexos es un derecho fundamental en todos los aspectos de la vida económica y social, por lo que la legislación en este ámbito debe ser clara y legible para todos.

3.2 Al cabo de un proceso legislativo de 30 años en este ámbito se han elaborado doce directivas. El Comité toma nota de que la Comisión está actualmente reagrupando siete de estas directivas con el tema común de la igualdad de trato en una versión única refundida ⁽⁴⁾. La Comisión ha decidido refundir estas siete Directivas porque tienen muchos puntos en común, lo que provoca repeticiones y solapamientos, además de cierta falta de coherencia entre las definiciones.

3.3 El proceso de refundición moderniza, aclara y simplifica las siete Directivas agrupándolas en una sola, reduce el volumen total de los textos e incorpora una serie de definiciones, en particular, sobre la discriminación directa e indirecta y el acoso. El Comité acoge favorablemente esta decisión, teniendo en cuenta la ampliación y el compromiso de la Comisión de legislar mejor.

3.4 El Comité toma nota de que cinco de las Directivas sobre la igualdad han quedado excluidas del proceso de refundición por carecer de elementos comunes ⁽⁵⁾. Se trata de las dos Directivas sobre los derechos parentales, elaboradas en colaboración con las organizaciones de empresarios y trabajadores y que no se consideran como legislación sobre la igualdad; la

Directiva sobre la maternidad y los derechos de las madres en período de lactancia, que forma parte de la legislación sobre salud y seguridad; la Directiva sobre la igualdad de trato de las mujeres en materia de seguridad social y la Directiva sobre la protección de los derechos de las mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas.

3.5 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que la inclusión de estas Directivas no haría sino complicar y alargar la Directiva refundida. Sin embargo, el CESE desea destacar la necesidad de revisar sin demora la Directiva 86/613/CEE ⁽⁶⁾, teniendo en cuenta el número de trabajadoras por cuenta propia y de mujeres que ejercen actividades agrícolas. En opinión del CESE, el contenido de esta Directiva es poco consistente y proporciona una protección insuficiente a las mujeres. Teniendo en cuenta su importancia de cara a los objetivos de Lisboa, es urgente actualizarla.

3.6 La Comisión ha añadido dos elementos a las Directivas, que reflejan directamente la jurisprudencia bien arraigada y que, por tanto, se limitan a clarificar la legislación vigente. Estos elementos nuevos se refieren a la igualdad de retribución (artículo 4) y a los regímenes de pensión de los funcionarios públicos (artículo 6) ⁽⁷⁾. El CESE observa que el Tribunal Europeo de Justicia contribuye activamente a reforzar la legislación europea. La integración de la jurisprudencia en la Directiva refundida proporciona mayor claridad a la misma y refuerza su objetivo.

3.7 La codificación es un ejercicio técnico, y la Comisión indica que las Directivas no se han modificado sustancialmente, si se exceptúa la inclusión del artículo 21 relativo a la creación de organismos encargados de promover la igualdad de trato en las «Disposiciones horizontales» del Título III. La decisión de aplicar estas «Disposiciones horizontales» al conjunto de la Directiva aumenta, aunque sólo sea de manera limitada, los poderes de los órganos encargados de la igualdad de oportunidades, al ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva. Ello podría abrir la puerta a una ulterior ampliación de poderes. El CESE señala que aunque no se hayan realizado cambios sustanciales, la actualización y modernización de las Directivas, sumadas a la jurisprudencia derivada de las mismas, podrían ocasionar cambios a largo plazo.

⁽¹⁾ Streinz, *Europarecht*, 4th ed., Heidelberg 1999, para. 494.

⁽²⁾ Desde los asuntos del TEJ C-96/80 Jenkins, C-170/84 Bilka v Weber von Hartz, C-171/88 Rinner-Kühn y C-184/89 Nimz v Freie und Hansestadt Hamburg.

⁽³⁾ Sentencia del TEJ C-450/93 Kalanke; Sentencia del TEJ C-409/95 Marschall.

⁽⁴⁾ Directiva 75/117/CEE del Consejo, Directiva 76/207/CEE del Consejo, Directiva 86/378/CEE del Consejo, Directiva 96/97/CE del Consejo, Directiva 97/80/CE del Consejo, Directiva 98/52/CE del Consejo, Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽⁵⁾ Directiva 79/7/CEE del Consejo, Directiva 86/613/CEE del Consejo, Directiva 92/85/CEE del Consejo, Directiva 96/34/CE del Consejo y Directiva 97/75/CE del Consejo.

⁽⁶⁾ Directiva 86/613/CEE del Consejo de 11 de diciembre de 1986 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad.

⁽⁷⁾ El comentario relativo al artículo 4 de la nueva Directiva señala que, según el Tribunal, «ciertamente, en el tenor del artículo 141 CE, apartado 1, no hay nada que indique que esta disposición sólo sea aplicable a situaciones en las cuales los hombres y las mujeres trabajen para el mismo empresario», mientras que en el artículo 6 se establece que «se aplicará también a los regímenes de pensión para una categoría particular de trabajadores, como los funcionarios públicos, si las prestaciones devengadas en virtud de dicho régimen se abonan al trabajador en razón de su relación laboral con el empleador público, están directamente relacionadas con los años de servicio y su cuantía se calcula basándose en el último sueldo del funcionario».

4. Conclusión

4.1 La igualdad de oportunidades se ha ido forjando a lo largo de un proceso legislativo de 30 años. Sin embargo, aunque el CESE congratula a la Comisión por su decisión de simplificar y hacer más legible la Directiva, considera que no se podrá conseguir una verdadera igualdad en Europa sin el compromiso activo de todos los Estados miembros a favor de la igualdad de trato entre hombres y mujeres. El Comité considera asimismo que el intercambio y el fomento de buenas prácticas y el refuerzo del diálogo social en este ámbito representan unas vías de progreso concretas y reconoce sin ambages el papel crucial que desempeñan los interlocutores sociales, a la vez que destaca las actividades que éstos llevan a cabo en el

marco del «Programa de trabajo de los interlocutores sociales europeos 2003-2005». La Comisión debe ir más lejos para promover la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades y la importancia de las mujeres en la economía europea, con vistas a la consecución de los objetivos de Lisboa.

4.2 El CESE pide a la Comisión que aliente a los Estados miembros a elaborar un folleto en el que se presenten los principales elementos de las Directivas en materia de igualdad de trato, ya que han sido incorporadas a la legislación nacional, las obligaciones de los empresarios y los derechos de los trabajadores, con el fin de disipar la ignorancia en este ámbito, lo que redundaría en beneficio de toda la economía.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal»

(COM(2004) 412 final)

(2005/C 157/15)

El 4 de junio de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Comunicación

1.1 El Consejo Europeo de Salónica de julio de 2003 declaró la necesidad de explorar «medios legales para que los ciudadanos de los países terceros emigren a la Unión Europea, teniendo en cuenta la capacidad de recepción de los Estados miembros, dentro del marco de una cooperación reforzada con los países de origen». La Comisión presenta los resultados de un estudio solicitado por el Consejo sobre los vínculos entre la inmigración legal e ilegal. Se pregunta si la existencia de vías legales para la admisión de inmigrantes reduce los incentivos para la inmigración ilegal. Después de esta Comunicación, la Comisión presentará un Libro Verde sobre las vías legales de inmigración.

1.2 **En la primera parte**, la Comisión analiza las vías legales existentes para la inmigración laboral. La admisión de nacio-

nales de terceros países con fines laborales se rige por la legislación propia de cada Estado miembro, y son muy diferentes entre sí. Diversos Estados tienen cerradas las puertas a la inmigración laboral, y otros disponen de políticas que permiten la entrada de trabajadores inmigrantes si disponen de una oferta de empleo, respetando el principio de la preferencia nacional. Algunos Estados también admiten a trabajadores autónomos. La mayoría de los inmigrantes económicos son admitidos inicialmente con un permiso de residencia temporal, entre uno y cinco años.

1.3 El número de inmigrantes económicos que los Estados admiten al año se decide también por métodos muy variados. Algunos Estados aceptan sólo a trabajadores con altos niveles de cualificación (por ejemplo, el sistema alemán de Carta Verde y el programa de migración de alto nivel en el Reino Unido).

Otros (varios Estados del Sur de Europa) aceptan también a trabajadores poco cualificados a través de diversos procedimientos. Algunos Estados utilizan un sistema de cuotas (por ejemplo, Italia). Otros como España, además han firmado acuerdos bilaterales con algunos países para permitir la admisión de sus nacionales. La Comunicación de la Comisión analiza los diversos instrumentos que se utilizan para la gestión de la inmigración.

1.4 Las medidas de regularización realizadas en distintos países (por ejemplo, en Bélgica) también son analizadas por la Comisión. Por un lado, se consideran positivas para insertar a los inmigrantes en la sociedad y evitar su explotación laboral, pero, por el otro lado, se critican si suponen un estímulo para la inmigración ilegal.

1.5 **En la segunda parte**, la Comisión afirma que existen muchas formas de inmigración ilegal, y que es muy difícil disponer de datos precisos. Aunque no se conoce con exactitud la magnitud de la inmigración ilegal en la UE se estima que es considerable, por lo que la reducción de los flujos de la inmigración ilegal es una prioridad tanto a nivel nacional como de la UE.

1.6 La Comisión resalta que existe una clara conexión entre economía sumergida, mercado de trabajo no regulado e inmigración ilegal, especialmente en sectores como la construcción, la agricultura, la restauración, la limpieza y el servicio doméstico. En la UE la economía sumergida supone entre el 7 % y el 16 % del PIB.

1.7 El impacto de los cauces legales existentes, en la reducción de la inmigración ilegal, tales como los acuerdos bilaterales, es muy difícil de determinar. La Comisión señala que los Estados miembros no han hecho las evaluaciones necesarias. Tampoco se ha evaluado el impacto de la política de visados en la reducción de la inmigración ilegal.

1.8 Se espera que la mejora de la cooperación con los países de origen sea útil para reducir los flujos de inmigración ilegal. Así se planteó en el Consejo Europeo de Tampere, en el de Sevilla y en el de Salónica. Pero, de momento, la experiencia de los Estados miembros en la mejora de esta cooperación es limitada y sus resultados no son, en conjunto, claramente apreciables. La Comisión plantea que puede ser necesario un enfoque distinto de los incentivos que se ofrecen a los terceros países.

1.9 **En la tercera parte** la Comisión señala las conclusiones y el camino a seguir. Puesto que faltan datos fiables y comparables en la UE, la Comisión se ha comprometido a presentar un informe estadístico anual sobre migración, para lo que se requiere la coordinación y el intercambio de información entre los Estados miembros. Menciona los pasos dados: la creación,

en 2002, del grupo de expertos conocido como Comité sobre inmigración y asilo, el inicio de la creación de la Red Europea de Migración (sobre la que se desarrolla el proyecto piloto durante 2004) y la creación de una red de puntos de contacto nacionales para la integración. En el ámbito de la inmigración ilegal, se ha creado un sistema de detección precoz y se ha avanzado en los intercambios de información.

1.10 La Comisión opina que, debido al declive demográfico y al envejecimiento de la población, es probable que continúe y aumente en la UE la contratación de nacionales de terceros países y la inmigración por razones económicas. También los países de origen piden constantemente más vías para la inmigración legal.

1.11 La Comisión llama la atención sobre el hecho de que su propuesta de Directiva de admisión de trabajadores⁽¹⁾, presentada en 2001, no haya recibido apoyo del Consejo. Pregunta si la admisión de migrantes económicos debe regularse al nivel de la UE, con qué grado de armonización y si debe mantenerse o no el principio de preferencia comunitaria por el mercado laboral nacional. La Comisión manifiesta que el proyecto de Tratado Constitucional confirma la competencia europea en materia de migración, pero deja a los Estados miembros la determinación del número de migrantes que deben admitir; y la necesidad de que las medidas que se tomen en este ámbito supongan un valor añadido a nivel de la UE. A finales de este año la Comisión presentará un Libro Verde sobre la propuesta de Directiva y las dificultades planteadas en el Consejo y realizará una audiencia pública a finales de 2004.

1.12 La Comisión considera que las medidas de regularización han permitido abordar la presencia de un gran número de inmigrantes ilegales, pero no se deben considerar como una manera adecuada de gestionar los flujos migratorios. En el futuro se deberán analizar más profundamente los procedimientos de regularización para identificar y comparar prácticas, dentro del Comité sobre inmigración y asilo.

1.13 La integración de los nacionales de terceros países es un objetivo esencial que, en opinión de la Comisión, debe estar muy presente en las propuestas de futuro. Y dentro de este objetivo, tiene gran relevancia la inserción en el mercado laboral, para lo que la Comisión recuerda la necesidad de medidas como la reducción de la diferencia entre el desempleo de los nacionales de terceros países y el de los nacionales de los Estados miembros. También hace mención de la conveniencia de facilitar la movilidad de los nacionales de terceros países en la Unión Europea, algo ya aprobado por la Directiva de 2003 sobre los residentes de larga duración⁽²⁾ y el Reglamento 1408/71. También es necesario mejorar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de terceros países.

⁽¹⁾ COM(2001) 386 final.

⁽²⁾ Directiva 2003/109/CE.

1.14 La Comisión considera que el trabajo no declarado es un importante estímulo para la inmigración ilegal, por lo que el objetivo primordial ha de ser la transformación del trabajo no declarado en empleo regular, objetivo ya planteado entre las directrices de la política de empleo.

1.15 El desarrollo de una política comunitaria de repatriación es también una cuestión prioritaria entre los instrumentos de política migratoria, para garantizar la vuelta al país de origen de los inmigrantes ilegales. La Comisión propone la creación de un instrumento financiero, para los años 2005 y 2006, destinado a la gestión de las repatriaciones.

1.16 Finalmente la Comisión manifiesta que este estudio ha confirmado que es necesario intensificar la cooperación con los países de origen y de tránsito para reducir la inmigración ilegal y organizar la legal. Debe reunirse toda la información disponible para saber en qué situación se encuentra esta cooperación y hasta dónde alcanza. También hay que explorar ideas como la de desarrollar programas de formación de trabajadores en los países de origen para su posterior contratación atendiendo a las necesidades laborales existentes en la UE. Y otras como la de modificar parcialmente la política de visados para establecer algunas categorías a las que se les expedirá con mayor facilidad.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE valora muy positivamente que la Comisión presente esta Comunicación que supone un nuevo impulso a la política comunitaria de inmigración. En el Consejo los debates se desarrollan con muchas dificultades debido a la actitud poco cooperativa de algunos Gobiernos. El CESE ya ha manifestado en varios Dictámenes que existe un vínculo claro entre inmigración legal e inmigración ilegal. Cuando no existen canales adecuados, transparentes y flexibles para la inmigración legal, crece la inmigración irregular⁽¹⁾. También es necesaria una buena política de asilo y una legislación armonizada que asegure la protección adecuada a las personas que necesitan de protección internacional.

2.2 En la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo⁽²⁾ y en el Consejo Europeo de Salónica se consideró que en los próximos años se va a incrementar notablemente en la UE la inmigración por motivos económicos de trabajadores provenientes de terceros países. El incremento de la inmigración económica se está produciendo tanto para actividades muy cualificadas como poco cualificadas. Como ha manifestado el CESE, es necesario que la inmigración se canalice a través de vías legales y transparentes para evitar los problemas que se están manifestando en los mercados de trabajo; para ello es necesaria una adecuada cooperación entre las autoridades y los interlocutores sociales.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración en el DO C 260 de 17.9.2001, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽²⁾ COM(2003) 336 final.

2.3 Es incomprensible que el Consejo no haya adoptado la Directiva de admisión y residencia de trabajadores inmigrantes que la Comisión propuso en 2001. El CESE en su Dictamen⁽³⁾ consideró positiva aunque insuficiente la propuesta de la Comisión, proponiendo que se disponga de dos canales para la admisión de trabajadores: la obtención de un permiso de trabajo y de residencia adquirido en el país de origen, y también la posibilidad de obtener un permiso de residencia temporal para la búsqueda de empleo. La Comisión, al proponer la Directiva, cumplió con sus obligaciones derivadas de Tampere; sin embargo, el Consejo, con su actitud, se ha alejado de ese objetivo.

2.4 Ante la pregunta de la Comisión, el CESE manifiesta que **sí** es necesario que la admisión de inmigrantes económicos deba regularse en el ámbito de la UE, para lo que es preciso alcanzar un alto grado de armonización legislativa, tal como contempla el proyecto de Tratado Constitucional. El CESE ya ha reclamado en Dictámenes anteriores⁽⁴⁾ que la UE debe disponer rápidamente de una política común de inmigración y de una legislación armonizada. El Comité estudiará el Libro Verde que está elaborando la Comisión y emitirá el correspondiente dictamen.

3. Observaciones específicas

3.1 Los cauces legales existentes para la inmigración laboral son insuficientes. Los acuerdos bilaterales, las cuotas, los programas para admisión de trabajadores de alta cualificación y el resto de instrumentos disponibles en la actualidad no son suficientes para canalizar la inmigración económica a través de las vías legales, pues continúa aumentando la inmigración irregular. La Unión Europea y los Estados miembros necesitan disponer de una legislación abierta que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas.

3.2 En distintos Estados miembros se ha decidido abrir la inmigración sólo para trabajadores de alta cualificación; la Comunicación de la Comisión analiza la experiencia de Alemania y del Reino Unido. El CESE considera que son experiencias muy limitadas, que merecen una consideración positiva, aunque son insuficientes para satisfacer las necesidades existentes en estos segmentos de empleo. Además, los Estados miembros deben disponer de nuevos instrumentos legales para la inmigración de trabajadores menos cualificados que sus mercados de trabajo requieren, que en la actualidad se desarrollan en gran medida en la economía sumergida, el empleo y la inmigración irregular, especialmente en sectores como el servicio doméstico, asistencia sanitaria, servicios personales, la agricultura, la restauración, la construcción y algunos servicios.

⁽³⁾ Dictamen en el DO C 80 de 3.4.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre la Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración en el DO C 260 de 17.9.2001, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS y Dictamen sobre la Comunicación sobre la inmigración irregular en el DO C 149 de 21.6.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

3.2.1. Es muy importante que las personas que desean venir como inmigrantes dispongan de información suficiente y clara sobre los instrumentos existentes para la inmigración legal en los Estados miembros. Los servicios consulares deberán trasladar la información a los países de origen. También en los Estados europeos de acogida, los inmigrantes deben ser informados de los instrumentos legales existentes.

3.3 Por otro lado, los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros y los terceros países para regular la inmigración laboral son una experiencia muy positiva, pues la gestión se realiza a través de la cooperación con los países de origen, tal como el Consejo, la Comisión, el PE y el CESE están demandando desde Tampere. La mayor parte de estos acuerdos se utiliza para la gestión de inmigrantes temporales y en actividades poco cualificadas. Pero el CESE quiere hacer notar que estos acuerdos pueden ser más eficaces si se gestionan en colaboración con los interlocutores sociales de los Estados miembros y de los países de origen. También las experiencias han puesto de manifiesto algunos problemas en las oficinas consulares de los Estados miembros a causa de la falta de personal especializado en inmigración laboral.

3.3.1. El CESE también propone que a través de los instrumentos de asociación y cooperación entre la UE y diversos terceros países, la UE pueda disponer de unos servicios especializados en inmigración laboral. Los acuerdos de asociación y de cooperación entre la UE y terceros países pueden incluir oportunidades para la inmigración laboral y programas de formación. La inmigración hacia Europa de los trabajadores cualificados de los países de origen puede convertirse en un nuevo obstáculo para su desarrollo, por lo que la Unión Europea y los Estados miembros cooperarán con esos países para que la inmigración se convierta en un factor de desarrollo y no en un nuevo problema.

3.3.2. Por otro lado, esos países no encuentran en su relación con la Unión Europea una relación equilibrada de los intercambios comerciales, financieros y tecnológicos. Los acuerdos de asociación y cooperación entre la Unión Europea y los terceros países deben disponer de nuevos instrumentos políticos y económicos que sean positivos para el desarrollo de esos países. Sólo de esa manera se podrá establecer una buena colaboración en la prevención de la inmigración ilegal. También es necesaria una buena cooperación en el marco de la OMC entre la UE y los países en vías de desarrollo.

3.4 Algunos Estados miembros utilizan un sistema de cuotas para gestionar los acuerdos bilaterales, después de haber realizado un análisis de las necesidades del mercado de trabajo en colaboración con las asociaciones de empresarios y las centrales sindicales. Debido a lo reducido de sus cuantías y al engorroso sistema burocrático que genera, los resultados no son los esperados. Se da el caso de Estados donde crece mucho la inmigración irregular (España) y, sin embargo, no se han cubierto las cuotas establecidas. Un sistema más ágil de gestión de las cuotas puede ser más útil, por ejemplo, a través de la entrega de visados temporales para la búsqueda de empleo, tal como el CESE ha planteado en el Dictamen ⁽¹⁾ sobre la Directiva de admisión.

⁽¹⁾ Véase en el DO C 80 de 3.4.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

3.5 Muchas personas «sin papeles» se encuentran en la UE y, como afirma la Comisión, desarrollan actividades laborales en el empleo irregular y en la economía sumergida. Estas personas han entrado de manera ilegal o han finalizado sus permisos legales sin que hayan regresado a sus países de origen. La Comunicación de la Comisión analiza las políticas de retorno y las regularizaciones.

3.6 El CESE no comparte la afirmación de la Comisión «el único enfoque coherente para abordar el problema de los residentes ilegales es garantizar su vuelta al país de origen» ⁽²⁾. No es un enfoque realista, pues los sistemas y los instrumentos para la repatriación no son adecuados para abordar la situación en que se encuentran millones de personas. En el Dictamen ⁽³⁾ sobre el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, y en el Dictamen ⁽⁴⁾ sobre el método abierto de coordinación, el CESE ya manifestó su posición: «El CESE considera que es un error considerar que el retorno obligatorio puede ser la respuesta principal de la UE a los residentes sin papeles que hoy se encuentran entre nosotros. Se requiere una política global que incluya tanto actuaciones de retorno como de regularización» ⁽⁵⁾. «Si la política de retorno no viene acompañada de medidas de regularización, el resultado será que se seguirá manteniendo la dimensión actual de la población que se encuentra en situación irregular, con lo que supone de fomento de la economía sumergida, la explotación laboral y la exclusión social» ⁽⁶⁾. El CESE desea que la política comunitaria promueva programas de retorno voluntario y considere el retorno forzoso para situaciones debidamente justificadas, tal como el CESE ha indicado en el mencionado Dictamen sobre el Libro Verde relativo a una política de retorno ⁽⁷⁾.

3.7 El CESE ya ha manifestado que es conveniente regularizar, bajo determinadas condiciones de arraigo social y laboral ⁽⁸⁾, la situación de las numerosas personas que se encuentran en situación irregular. Tienen razón el Consejo y la Comisión cuando afirman que es necesario transformar el empleo no declarado en empleo regular, y para ello es necesario contar con la colaboración de las personas afectadas, muchas de las cuales son inmigrantes irregulares, así como de los interlocutores sociales. ⁽⁹⁾

⁽²⁾ Punto 3.2.2. de la Comunicación.

⁽³⁾ Véase en el DO C 61 de 14.3.2003, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁴⁾ Véase en el DO C 221 de 17.9.2002, ponente: Sra. ZU EULENBURG.

⁽⁵⁾ Véase punto 2.2. del Dictamen sobre el Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales.

⁽⁶⁾ Véase punto 2.4. del mismo dictamen.

⁽⁷⁾ Véase en el DO C 61 de 14.3.2003, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁸⁾ Dictamen sobre la Comunicación sobre la Política comunitaria de inmigración, DO C 260, 17.9.2001, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS; Dictamen sobre la Comunicación sobre la Política común de inmigración ilegal, DO C 149 de 21.6.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS; Dictamen sobre el Libro Verde relativo a una política de retorno de los residentes ilegales, DO C 61 de 14.3.2003, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁹⁾ Dictamen en proceso de elaboración SOC/172, ponente: Sr. HAHR.

3.8 La inmigración irregular se vincula estrechamente a la economía sumergida y al empleo no declarado. Sin embargo, la economía sumergida es una realidad que va más allá de la inmigración, y las características del empleo irregular son un factor de atracción para flujos migratorios de carácter irregular. En consecuencia, el CESE valora positivamente las legislaciones de algunos Estados miembros que permiten regularizar la situación de estas personas teniendo en cuenta motivos laborales, humanitarios o de arraigo. De esta manera, además, se puede evitar la acumulación de muchas personas en situación irregular que pueden requerir procesos extraordinarios de regularización. Estos instrumentos han de ser transparentes y deben aplicarse con la debida información y coordinación entre los Estados miembros.

3.9 Es necesario incorporar plenamente a los inmigrantes en el mercado laboral europeo promoviendo una mayor movilidad. El CESE respaldó ⁽¹⁾ la Directiva del Estatuto de larga duración que va a permitir la movilidad dentro de la UE a los inmigrantes que dispongan de este Estatuto. También el CESE respaldó la ampliación del Reglamento 1408/71 ⁽²⁾ a los nacionales de terceros países. Es conveniente ampliar la capacidad de movilidad a otros grupos de inmigrantes, en el marco de la estrategia europea de empleo y utilizando la red EURES.

3.9.1. La Comisión afirma que la propuesta de Directiva de servicios en el mercado interior para la prestación de servicios transfronterizos también aumentará la movilidad. El CESE está elaborando un dictamen ⁽³⁾ que contiene algunas propuestas para corregir los problemas que ocasionará esta Directiva.

3.10 Muchos inmigrantes no pueden desempeñar las actividades laborales que se corresponden con su formación debido a que las autoridades de los Estados miembros no reconocen sus cualificaciones profesionales. La UE debe ampliar las Directivas sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, para facilitar el reconocimiento de las obtenidas en el país de origen. De esta manera se evitarán situaciones de discriminación y, además, los Estados miembros y las empresas europeas mejorarán sus oportunidades con la aportación laboral de las personas teniendo en cuenta sus conocimientos profesionales.

3.11 No se dispone de datos suficientes para evaluar el impacto de la política de visados en la reducción de la inmigración ilegal. La exigencia del visado de corta duración para los ciudadanos de un país tercero puede reducir la inmigración irregular que de allí proceda, pero se debe considerar el riesgo

de que aumente el número de personas que son víctimas de las redes de tráfico y de trata de seres humanos. La política de visados puede ocasionar graves limitaciones de carácter discriminatorio para la movilidad de las personas, por lo que es necesaria una adecuada gestión por parte de las autoridades consulares, con transparencia y eliminando la corrupción que pueda existir.

3.12 El CESE está de acuerdo con la Comisión cuando afirma que la lucha contra la inmigración ilegal debe seguir siendo una parte esencial de la gestión de la inmigración. La apertura de vías legales para la inmigración laboral, la reducción de la economía sumergida y el empleo irregular, la cooperación con los países de origen, etc. deben estar acompañadas de una adecuada eficacia en el control de las fronteras exteriores de la UE.

3.13 Las organizaciones criminales que trafican con seres humanos son muy poderosas y están relacionadas con otras actividades delictivas. El CESE en diversos Dictámenes ⁽⁴⁾ ha reclamado una mayor eficacia en la lucha contra las redes criminales que trafican con seres humanos. Las autoridades de Justicia e Interior de los Estados miembros y la Comisión Europea deben mejorar su colaboración. EUROPOL y EUROJUST deben disponer de instrumentos políticos, jurídicos y administrativos más adecuados. Es necesario acelerar los trabajos de la Agencia Europea de control de fronteras, y también, a medio plazo, la creación de una Guardia europea de fronteras.

3.13.1 Algunos territorios europeos como las islas meridionales (Malta, Lampedusa, Canarias, etc.) tienen dificultades específicas, pues constituyen puntos intermedios para la inmigración irregular, y a veces reciben un volumen de inmigración que excede su capacidad de integración. Por ello es necesario que la Unión Europea disponga de un sistema de solidaridad que resuelva estas situaciones.

3.13.2 La lucha contra la trata y el tráfico ilegal de personas debe realizarse siempre garantizando a las víctimas la legislación humanitaria internacional y los convenios europeos de derechos humanos. Las personas en situación irregular forman parte de colectivos vulnerables que necesitan una especial protección. Su vida y su seguridad son la prioridad. El CESE adoptó un Dictamen ⁽⁵⁾ para mejorar la protección de las víctimas.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Directiva del Consejo al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, en el DO C 36 de 8.2.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽²⁾ Dictamen sobre el Reglamento 1408/71 en el DO C 157 de 25.5.1998, ponente: Sr. LIVERANI.

⁽³⁾ Dictamen sobre la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, ponente: Sr. METZLER, coponente: Sr. EHNMARK.

⁽⁴⁾ Dictamen sobre la Inmigración ilegal, DO C 149 de 21.6.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS; Dictamen sobre la Agencia de fronteras, DO C 108 de 30.4.2004, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS, y sobre el programa ARGO (SOC/186), ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁵⁾ Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia de corta duración a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal o de la trata de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes, en el DO C 221 de 17.9.2002, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

3.14 El CESE apoyó la puesta en marcha de un método abierto de coordinación para la política de inmigración y asilo ⁽¹⁾. En la actualidad, la UE dispone de un «Comité sobre inmigración y asilo» que realiza un trabajo positivo de coordinación y consulta, pero su mandato es insuficiente. El Consejo europeo de Salónica ha creado un proyecto piloto para crear una «Red europea de migración». Esta Red merece el apoyo del CESE, pues supone un paso en la dirección de mejorar la coordinación en la UE.

3.15 El CESE muestra su satisfacción por que entre los objetivos de la política comunitaria de inmigración se incluyan las medidas de integración, tal como se ha reclamado desde el Comité ⁽²⁾. La acogida a los inmigrantes recién llegados, la integración en el mercado laboral, la formación lingüística, la lucha contra la discriminación y la participación en la vida civil, cultural y política, han de ser objetivos estratégicos de la UE. Para el CESE es imprescindible que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil se asocien con las autoridades públicas en las políticas de integración.

3.15.1. El Comité desea transmitir a los ciudadanos europeos que los inmigrantes forman parte de nuestra comunidad y que contribuyen al enriquecimiento económico, social y cultural de Europa. El CESE desea seguir colaborando activamente con las demás instituciones de la UE para que se alcancen los objetivos de Tampere y se aplique una adecuada política común de inmigración y una legislación armonizada. Con este objetivo el Comité va a constituir un instrumento ⁽³⁾

permanente en colaboración con la Comisión, con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil. La lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación son el camino para alcanzar la igualdad de trato y la integración.

3.16 La Agenda Social ⁽⁴⁾ contiene en la actualidad algunos objetivos para fomentar la integración, luchar contra la discriminación y garantizar la igualdad de trato. En los próximos años, como consecuencia del incremento de los inmigrantes, algunas de las directrices de la política social de la UE deberán adaptar sus objetivos.

3.17 El CESE destaca que el proyecto de Tratado Constitucional ha sentado nuevas bases para la política comunitaria de inmigración y recuerda que adoptó un Dictamen ⁽⁵⁾ de iniciativa proponiendo que en el proyecto de Tratado Constitucional se otorgara la ciudadanía de la Unión Europea a los nacionales de terceros países que dispongan del estatuto de residentes de larga duración, con el objetivo de avanzar en sus derechos políticos y fomentar la integración. También el CESE adoptó otro Dictamen ⁽⁶⁾ de iniciativa proponiendo que los Estados miembros de la UE ratifiquen la Convención internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas ⁽⁷⁾, que tiene como objetivo proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas que emigran por motivos económicos o laborales en todo el mundo, a través de legislaciones adecuadas y de buenas prácticas nacionales. De nuevo, el Comité reclama del Consejo y de la Comisión que consideren su ratificación.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta

del Comité Económico y Social Europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dictamen de la Sra. ZU EULENBURG en el DO C 221 de 17.9.2002.

⁽²⁾ Dictamen en el DO C 125, 27.5.2002; La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada; Conferencia organizada por el CESE y la Comisión los días 9 y 10 de septiembre de 2002 «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la integración».

⁽³⁾ A determinar (observatorio, conferencia anual, ..).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la Comunicación sobre la Revisión intermedia de la Agenda de política social, en el DO C 80 de 30.3.2004, ponente: Sr. JÁHIER.

⁽⁵⁾ Dictamen: Incorporación a la Ciudadanía de la Unión, en el DO C 208 de 3.9.2003, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁶⁾ Dictamen: La Convención internacional para los trabajadores migratorios; DO C 241 de 28.9.2004, ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS.

⁽⁷⁾ Resolución nº 45/158 de 18 de diciembre de 1990 y que se encuentra en vigor desde el 1 de julio de 2003.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional y el incremento de la capacidad de protección de las regiones de origen — Mejora del acceso a soluciones durables»

(COM(2004) 410 final)

(2005/C 157/16)

El 25 de agosto de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2004 (ponente: **Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 139 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

1.1 La Comunicación objeto de examen es la respuesta de la Comisión a la conclusión 26 del Consejo Europeo de Salónica, de los días 19 y 20 de junio de 2003, en la que se invitaba a la Comisión *«a examinar todos los parámetros para procurar una entrada más ordenada y razonable en la UE de las personas que necesitan protección internacional y estudiar modos y formas de incrementar la capacidad de protección de las regiones de origen»*.

1.2 La Comunicación se divide en cuatro capítulos, el **primero** de ellos dedicado a *«examinar todos los parámetros para procurar una entrada más ordenada y razonable en la UE de las personas que necesitan protección internacional»*.

1.3 El reasentamiento consiste en trasladar al territorio de la Unión o de un tercer país (Canadá, Estados Unidos, Australia, etc.) a refugiados procedentes de un primer país de recepción o de un país de tránsito y constituye, por definición, una entrada ordenada y organizada en la UE. Podría desempeñar un papel en la política de asilo común de la UE. Por ello, la Comisión considera que existen buenas razones para optar por un enfoque a escala de la Unión en este ámbito y establecer un programa de reasentamiento en la UE.

1.4 En el **capítulo II** se examina cómo podrían las regiones de origen aumentar la protección de las personas que necesitan protección internacional y cómo podría la UE ayudarlas en esta tarea.

1.5 Las medidas destinadas a reforzar las capacidades de protección deben inscribirse en un enfoque coordinado y sistemático de la cuestión. En este contexto es indispensable esforzarse por concebir un sistema de referencia en materia de protección efectiva que sirva de orientación a los países de recepción, con la ayuda y la colaboración de la UE. A tal fin, la UE debería analizar en primer lugar las medidas que ella misma defiende para garantizar la protección a quienes la precisan, medidas que insisten en la protección contra las persecuciones

y la devolución, el acceso a un procedimiento legal y la posibilidad de vivir con medios suficientes para subvenir a sus necesidades.

1.6 Los componentes de la protección que se enumeran a continuación podrían entenderse, por una parte, como indicadores apropiados para apreciar la capacidad de protección de un país de recepción y para determinar si el sistema de protección establecido es duradero y, por otra parte, podrían servir de orientación para definir un sistema de referencia sobre el refuerzo de las capacidades:

- Adhesión a los instrumentos sobre protección de refugiados, incluidos los instrumentos regionales, así como a los demás Tratados sobre derechos humanos y Derecho humanitario internacional, respeto de estos instrumentos y levantamiento de las reservas;
- Marcos jurídicos nacionales: adopción/modificación de la legislación sobre los refugiados y el asilo;
- Inscripción y documentación de los solicitantes de asilo y los refugiados;
- Admisión y recepción de los solicitantes de asilo;
- Apoyo en favor de la autosuficiencia y la integración local.

1.7 En el **capítulo III** se examina cómo lograr un enfoque integrado, global, equilibrado, flexible y específico, adaptado a las distintas circunstancias del asilo y la inmigración.

1.8 Para ello, la Comisión propondría programas regionales de protección de la UE, con una lista y un calendario de las acciones y proyectos que deben realizarse en materia de asilo y migraciones, elaborados en colaboración con los terceros países de la región en cuestión. Estos programas se establecerían conjuntamente y siguiendo los mismos ciclos que los Documentos de Estrategia Regional y Estatal, que constituyen el marco global de las relaciones de la Comunidad con los países en desarrollo.

1.9 Los programas regionales de protección de la UE ofrecerían un «arsenal» de medidas, algunas ya existentes, otras en proceso de elaboración o a la espera de propuesta. Son medidas destinadas a reforzar las capacidades de protección, el sistema de inscripción, el programa de reasentamiento en la UE, ayuda a la mejora de las infraestructuras locales, ayuda a la integración local de las personas necesitadas de protección internacional en el país tercero, cooperación en materia de inmigración legal, acción sobre la gestión de los flujos migratorios y retorno.

1.10 Por último, en el **capítulo IV** se formulan las conclusiones de la Comunicación y se señala el mejor camino, para el que se pide el respaldo del Consejo, del Consejo Europeo y del Parlamento.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité suscribe la intención de la Comisión, basada en las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), pero considera que en la Comunicación son insuficientes las garantías del grado de protección internacional conseguido desde 1951. Lamentablemente, sigue siendo necesario garantizar este grado de protección o aumentarlo, pues el contexto internacional se caracteriza por situaciones de discriminación en un ambiente de odio, que pueden llegar hasta el conflicto armado –discriminación que afecta a grupos sociales de poblaciones civiles o a individuos pertenecientes a grupos sociales–, y situaciones de persecución de individuos o grupos por parte de Estados o agentes no estatales (grupos, individuos). Desde este punto de vista, el Comité exhorta a la continuación de los trabajos que se realizan en el seno de la «Convención Plus» del ACNUR destinados a mejorar y adaptar el estatuto de refugiado y la Convención de Ginebra.

2.2 La propuesta de programas de reasentamiento debería insistir más en que el primer objetivo del reasentamiento como solución duradera es restablecer lo más rápidamente posible, en las condiciones de vida normales y dignas que se especifican en la Convención de Ginebra y en la guía de procedimientos del ACNUR, a las personas con estatuto de refugiado o de protección internacional en el sentido que se recoge en la Directiva sobre las condiciones necesarias para el reconocimiento del estatuto ⁽¹⁾.

2.3 El Comité subraya la necesidad de que los Estados miembros establezcan un estatuto legal para reconocer y apoyar los programas de reasentamiento que ya existen en algunos Estados miembros y procurar la adopción de normas comunes para ampliar estos programas a los Estados miembros de la UE, firmantes de la Convención de Ginebra.

2.4 Estos programas serían una respuesta a las necesidades de las personas que precisan una verdadera protección internacional, como se interpreta en la Convención de 1951, e impedir el recurso abusivo a la limitación del estatuto de refugiado y de su grado de protección. Aunque comparte esta preocupación, el Comité recuerda que:

— siguen existiendo las obligaciones internacionales de los Estados miembros de la Unión Europea firmantes de la Convención de 1951, aun cuando algunos Estados ni siquiera se dignen recibir o estudiar la petición y denieguen la admisión, sin considerar que el regreso al país de origen puede poner en peligro la vida de la persona;

— las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en algunos Estados miembros se convierten en condiciones de «retención» de los solicitantes cuyas peticiones se han recibido, pero aún no se han estudiado, y han sido objeto de informes de los servicios sociales públicos en los que se ponen de manifiesto hechos traumatizantes para quienes solicitan asilo y para la sociedad civil. Ésta se hace así una opinión desastrosa de la cuestión del asilo en general;

— entre los objetivos presentados en la Comunicación debería figurar una notable mejora, sobre todo en lo que se refiere a la libertad de circulación, la asistencia financiera, la asistencia que prestan las asociaciones especializadas en la ayuda a los refugiados y los programas que favorecen la integración.

— las condiciones de *presencia de las ONG y asociaciones de ayuda a los refugiados* en los centros de acogida deberían mejorarse, suscribiendo a tal fin acuerdos de colaboración con las autoridades de los países de acogida, o bien al menos definiendo sus derechos.

2.5 Al mezclar a los solicitantes de protección internacional y la lucha contra la inmigración ilegal se insinúa que toda solicitud de asilo es un abuso de derecho y es infundada y que la protección del estatuto de refugiado requiere el refuerzo de medidas coercitivas globales: de esta forma no se aclara ni se mejora la percepción que la opinión pública tiene de sus obligaciones.

2.6 Como señalan los informes del Parlamento Europeo ⁽²⁾, los dictámenes del CESE ⁽³⁾ y las recomendaciones de las organizaciones internacionales ⁽⁴⁾, los programas no deberían compensar el respeto que los Estados miembros han de tener en cuanto a los procedimientos y el examen de las solicitudes individuales.

⁽²⁾ Véanse los informes del Parlamento Europeo A5-0304/2001 (ponente: Sr. EVANS) sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo» (COM(2000)755 final) y A5-0291/2001 (ponente: Sr. WATSON) sobre la Directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Véanse los informes del Parlamento Europeo A5-0304/2004 (ponente: Sr. Marinho) sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos (COM(2003)315 final).

⁽³⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo» (COM(2000)755 final) en el DO C 260 de 17.9.2001 (ponentes: Sres. MENGOZZI y PARIZA CASTAÑOS) y sobre la Directiva sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado en el DO C 193 de 10.7.2001 (ponente: Sr. MELICIAS).

⁽⁴⁾ En particular el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los refugiados, el Consejo Europeo para Refugiados y Exiliados (ECRE) y Cáritas Europa.

⁽¹⁾ Véase la Directiva 2004/83/CE, aprobada por el Consejo el 29 de abril de 2004.

2.7 El Comité recuerda que las personas que intentan atravesar las fronteras de la UE y lo consiguen, con la esperanza de solicitar asilo, no son más que una pequeña parte (aproximadamente la centésima parte) de quienes pueden solicitar asilo. Para valorar correctamente los compromisos y obligaciones de la UE, es preciso consultar el informe de 2003 del ACNUR, donde se especifica el número de personas y las poblaciones que preocupan al ACNUR y de las que éste se ocupa.

3. Observaciones particulares

3.1 A la vista del balance realizado por las ONG europeas y las instituciones, incluido el Parlamento Europeo, el Comité manifiesta su temor de que el margen que se deja a los Estados miembros para establecer los criterios de acceso a los programas de reasentamiento suponga la reducción paulatina de la protección que garantizan las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967.

3.2 El hecho de que los servicios del ACNUR reconozcan «prima facie» a los refugiados que solicitan protección internacional en el primer país de recepción en las regiones de origen no constituye un reconocimiento del estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra, pero permite al ACNUR proponer una lista de personas que puedan acogerse a un programa de reasentamiento. Corresponderá a las autoridades del primer país de recepción, de tránsito o de reasentamiento reconocer el estatuto de refugiado con arreglo a la Convención o el estatuto subsidiario de protección. Los beneficiarios de los programas de reasentamiento deberán contar con el reconocimiento en uno de los estatutos de protección internacional.

3.3 El Comité reitera la necesidad de examinar individualmente las solicitudes, con independencia de que puedan optar a los programas de reasentamiento (con posibilidad de recurso jurídico para la suspensión de las medidas de devolución) y teme que, al no existir una clara determinación ni atribución clara de las responsabilidades, se cree un espacio vago de indefinición pese al Convenio de Dublín 2, *al que no están vinculados los países de recepción o de tránsito de las regiones de origen*. Por otra parte, condicionar el reconocimiento del estatuto de protección internacional al derecho a un programa de reasentamiento podría llevar a los Estados miembros que aplican estos programas a limitar el número de refugiados convencionales reconocidos, o bien el de beneficiarios del estatuto subsidiario de protección.

3.4 El Comité respalda la propuesta de la Comisión como contribución de la UE a la protección efectiva de los refugiados con estatuto reconocido si se aplican las garantías jurídicas de procedimientos y de respeto de los derechos individuales de los solicitantes de asilo, en el sentido que recogen los convenios internacionales, en particular las Convenciones de Ginebra y Nueva York, y si los refugiados que no cumplan los criterios de selección para los programas de reasentamiento no ven recortados sus derechos de examen de su solicitud y de reconocimiento. *El Comité, en cambio, no se pronunciaría favorablemente si el refuerzo de las capacidades de los primeros países de recepción o de*

tránsito en las regiones de origen se tradujera en un menor compromiso de los Estados miembros de la Unión Europea con respecto al reconocimiento de la protección estatutaria y jurídica de refugiado o beneficiario del estatuto subsidiario de protección.

3.5 El Comité recomienda que los procedimientos armonizados aprobados por el Consejo en su reunión del 29 de abril de 2004 se apliquen y se revisen, y que el objetivo de la Comunicación objeto de estudio no sea trasladar el examen de las solicitudes a las regiones de origen. El Comité, por el contrario, recomienda que las normas mínimas que se aprueben sirvan para alentar a los Estados miembros a aplicar garantías que vayan más allá de las normas preconizadas.

3.6 Aún hay muchas regiones que pueden convertirse en zonas de origen por la discriminación, la violación de los derechos humanos, persecuciones contra los que militan en favor de dichos derechos, catástrofes naturales o cuasi naturales, hambrunas, especulación, cambio climático y causas acumuladas. Por tanto, el Comité se pregunta si los países limítrofes con aquellos de los que proceden los solicitantes de asilo son en todos los casos los más capacitados para acoger, reconocer y seleccionar a todos los refugiados que pudieran acogerse a los programas de reasentamiento. El Comité se pregunta también seriamente acerca de las capacidades de las representaciones de la UE en los terceros países para asumir dichas tareas sin la asistencia e intervención de la sociedad civil organizada. El Comité recomienda que los procedimientos armonizados aprobados por el Consejo en su reunión del 24 de abril de 2004 se apliquen y revisen, antes de pasar a la etapa ulterior que consiste en descentralizar el examen de las solicitudes en las regiones de origen.

3.7 El Comité teme que la asistencia de las asociaciones y ONG europeas, internacionales o locales, ya difícil, resulte imposible por el alejamiento, los costes adicionales, la multiplicación de interlocutores que representan a las autoridades públicas, unas relaciones tensas o la falta de medios en ciertos países en el caso de las asociaciones locales.

3.8 Aunque es necesario ayudar a los primeros países de recepción o de tránsito en las regiones de origen y aumentar la contribución para devolver unas condiciones de vida normales y dignas a los refugiados, la posible cooperación con dichos países en materia de programas de reasentamiento en ningún caso debe sustituir el derecho individual de solicitar asilo en el territorio de la UE ni las obligaciones de los Estados firmantes de la Convención de Ginebra a los que se presente una solicitud de asilo individual.

3.9 El Comité recuerda que debe continuar el trato «político» con los países de origen, en particular haciendo un llamamiento y colaborando en el respeto de los derechos humanos –los países pueden ser, según los casos, de origen, de recepción o de tránsito, dependiendo de la *situación particular* de las personas– y repartiendo las obligaciones entre los Estados de todas las regiones.

3.10 Todavía son posibles afluencias masivas. La Directiva sobre la recepción en caso de afluencia masiva ⁽¹⁾ sólo se aplica en caso de que ésta tenga por objeto el territorio de la UE, y el Comité lamenta que la Comunicación no mencione la asistencia que la Comisión se propone recomendar ni la posibilidad de utilizar los programas de reasentamiento en tal situación.

4. Conclusiones

4.1 La apertura de vías legales para la inmigración ha de responder a las necesidades de emigración e inmigración, mientras que las vías de asilo deben seguir dedicándose al asilo y tener muy presentes las necesidades de protección y recuperación de una vida normal y digna de los refugiados, independientemente de los medios de cooperación y ayuda a los terceros países en los ámbitos económico, social o de un medio ambiente sostenible en la Unión Europea, medios que son complementarios y no sustitutivos de la protección internacional individual. No se debe hacer una amalgama entre ambas vías y, aunque distintos efectos puedan tener causas similares, no existe una relación sistemática entre las regiones poco o mal integradas en la economía mundial y la violación de los derechos humanos.

4.2 En todas partes se juzga con severidad el desarrollo de una política de asilo común: las ONG y los sindicatos nacionales e internacionales están cada vez más alarmados porque la UE no cumple sus promesas. En este contexto interviene la Comisión para desarrollar una Comunicación sobre la elaboración y aplicación de «soluciones durables».

4.3 El Comité cree que la Comisión y el Consejo no pueden hacer caso omiso de la alarma que provoca una situación en la que los compromisos de Tampere han dado lugar a directivas y medidas reglamentarias que favorecen un enfoque en detrimento de otro. El Comité insiste en que la opinión pública europea está formada por corrientes distintas, que no es homogénea ni monolítica, como corresponde a una sociedad abierta que apela a la democracia y al derecho. Así pues, el enfoque de la Comisión y las decisiones del Consejo deberían interpretar en mayor medida los compromisos adquiridos en Tampere de crear un espacio de libertad y justicia en el sentido de los *derechos* de los ciudadanos y de las personas, según se recogen en la Carta de Derechos Fundamentales, y de *las obligaciones que de ello se derivan para los Estados*.

4.4 La interpretación de la seguridad imperante tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 demuestra sus limitaciones, tanto en los resultados de las distintas elecciones nacionales y europeas, incluida la tasa de abstención que no cesa de aumentar, como en los diversos conflictos armados convertidos

en guerras civiles crónicas, e incluso en la violación de los derechos humanos universales.

4.5 Desde hace diez años la UE acoge y reconoce a los refugiados en número distinto según los Estados miembros, pero las necesidades reales demuestran que, sea cual sea el papel de la UE en la recepción internacional, los programas de apoyo en las regiones de origen (África y la región de Caswaname, por ejemplo) y los programas de reasentamiento en la propia UE podrían contribuir a mejorar la situación de los refugiados o de los solicitantes de asilo que pueden acogerse a una protección internacional.

4.6 El Comité respalda la Comunicación de la Comisión sin perjuicio de las aclaraciones solicitadas siguientes:

- mejor tratamiento de las solicitudes de asilo en todo el territorio de los Estados miembros y fin de las denegaciones de admisión, así como de las devoluciones al país o región de origen sin examen de las solicitudes en flagrante violación del principio de no devolución, por medio de la transposición a la legislación nacional y rápida aplicación por parte de los Estados miembros de las directivas relativas a los procedimientos y requisitos, utilizando la posibilidad de aplicar normas más elevadas que las normas mínimas;
- las condiciones de *presencia de las ONG y asociaciones de ayuda a los refugiados* en los centros de acogida deben mejorarse, suscribiendo a tal fin acuerdos de colaboración con las autoridades de los países de acogida, o bien al menos definiendo sus derechos.
- nueva evaluación del principio que se aplica a determinados países de origen o de tránsito, por el cual se les califica de «terceros países seguros», que privan a los solicitantes de asilo de la posibilidad de que se examine su situación personal y de los derechos que de ésta se derivan;
- aclaración de que el estatuto recogido en la Convención de Ginebra prima, tanto en procedimiento como en derecho, sobre el estatuto subsidiario de protección ⁽²⁾;
- aclaración de que a los beneficiarios de los programas de reasentamiento se les reconocerá el estatuto de refugiado como se recoge en la Convención de Ginebra y el de refugiado o de beneficiario del estatuto subsidiario de protección que menciona la Directiva sobre requisitos, que recoge el respeto de sus derechos fundamentales en cualquier circunstancia, y de que en los países de reasentamiento, comunitarios, europeos o terceros países no se instaurará de hecho una población de «casos sin resolver» sin derechos claros.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Directiva 2001/55/CE.

⁽²⁾ Véanse la Comunicación de la Comisión COM(2004) 503 final y el Dictamen del Comité al respecto (SOC/185).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Un sistema europeo común de asilo más eficaz: el procedimiento único como próxima fase»

(COM(2004) 503 final — SEC(2004) 937)

(2005/C 157/17)

El 15 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2004 (ponente: Sra. LE NOUAIL-MARLIÈRE).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, ningún voto en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1 La comunicación propuesta para examen del CESE recomienda la mejora y la aceleración de los procedimientos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y la obtención de protección internacional.

1.2 En ella se examina cuáles serían las ventajas de un procedimiento de asilo único más rápido y eficaz y de una simplificación de los procedimientos para los solicitantes; muestra la preocupación por que haya una mejor percepción por parte de la opinión pública del tratamiento de las solicitudes de asilo y del posible regreso al país de origen.

1.3 La Comisión defiende a continuación el valor añadido de una aplicación de esta naturaleza mediante el refuerzo de la cooperación y una metodología común para los Estados miembros, que se articularían en dos enfoques sucesivos interdependientes: una primera fase denominada «preparatoria», y una segunda de «normas comunitarias».

1.4 La fase preparatoria consistiría en un período de consulta y debates entre los Estados miembros en cuanto a lo que deben hacer para unificar los procedimientos de reconocimiento de los dos tipos de estatutos establecidos en la Directiva sobre los requisitos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véanse la Directiva del Consejo 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos del estatuto de refugiado, aprobada por el Consejo el 29.4.2004, y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 221 del 17.9.2002 (ponente: Sra. LE NOUAIL).

1.5 Dicha fase preparatoria comenzará en principio en enero de 2005 y transcurrirá al mismo tiempo que la aplicación de la «primera fase legislativa del sistema europeo común de asilo», ya aprobada ⁽²⁾.

1.6 La Comisión presentará antes de finales de 2004 su plan de acción «ventanilla única».

1.7 La fase preparatoria recomienda cuatro objetivos:

- dirigir e informar el debate sobre las etapas que debe superar la UE para la adopción de un procedimiento único;
- evaluar los cambios que deben producirse;

⁽²⁾ Véanse la Decisión 2000/596/CE del Consejo por la que se crea un Fondo Europeo para los Refugiados y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 168 del 16.6.2000 (ponente: Sra. zu EULENBURG); la Directiva 2001/55/CE relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 155 de 29.5.2001 (ponente: Sra. CASSINA); la Directiva relativa a las normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado, sobre el que el Consejo llegó a un acuerdo el 19.11.2004, y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 193 de 10.7.2001 (ponente: Sr. MELICIAS); la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 48 de 21.2.2001 (ponentes: Sres. MENGOZZI y PARIZA CASTAÑOS); el Reglamento 343/2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del examen de una solicitud de asilo (Dublín II) y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 125 del 27.5.2002 (ponente: Sr. SHARMA); la Directiva 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, aprobada por el Consejo el 29.4.2004, y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 221 de 17.9.2002 (ponente: Sra. LE NOUAIL); la Decisión por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2005-2010, sobre la que el Consejo llegó a un acuerdo político el 8.6.2004, y el correspondiente Dictamen del CESE DO C 241 (28.9.2004).

- emprender esos cambios mediante la adaptación de prácticas operativas antes o paralelamente al proceso legislativo;
- por último, la fase preparatoria servirá de plataforma para el proceso consultivo.

1.8 Las normas comunitarias constituyen la segunda fase y su objetivo es unificar el procedimiento de examen de las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, el Protocolo de Nueva York de 1967 y la protección subsidiaria prevista en la Directiva de la consideración jurídica y los requisitos ⁽¹⁾.

1.9 La Comunicación de la Comisión indica las modalidades previstas del enfoque legislativo: nivel de aspiración, calendario legislativo, ámbito de aplicación, recursos, garantía de la integridad de la Convención de Ginebra, mantenimiento de la calidad del proceso de decisión, modalidades de regreso al país de origen e interacción con otros instrumentos.

1.10 En conclusión, la finalidad es examinar en un procedimiento único una solicitud de asilo y de protección internacional sea cual sea el estatus que se reconozca al solicitante, es decir:

- el de refugiado previsto en la Convención de Ginebra de 1951 y en el Protocolo de Nueva York de 1967, o
- el de beneficiario de protección subsidiaria prevista en la Directiva 2004/83/CE aprobada por el Consejo el 29 de abril de 2004 ⁽²⁾.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité respalda el nivel de aspiración anunciado por la Comisión y coincide con ella en que un procedimiento único debería garantizar la integridad de la Convención de Ginebra de 1951. En este sentido y de acuerdo con las disposiciones de la Directiva relativa a los requisitos, el examen de los derechos de los refugiados debería realizarse basándose en primer lugar en

los procedimientos de la Convención de 1951, y el examen de la protección subsidiaria debería llevarse a cabo, en segundo lugar, en caso de que no se cumplieran los requisitos para el primer estatuto convencional.

2.2 El Comité recomienda que esta prioridad se haga explícita independientemente del resultado del establecimiento de un procedimiento único.

2.3 El Comité recomienda que toda decisión negativa en respuesta a una solicitud de protección internacional, y en particular el rechazo del reconocimiento del estatuto de refugiado según se prevé en la Convención de Ginebra de 1951, se acompañe de una justificación incluso cuando se reconozca la protección subsidiaria. A juicio del Comité, estas garantías son indispensables para preservar la integridad de la Convención de Ginebra de 1951 en que hace hincapié la Comisión.

2.4 Por lo que se refiere a las necesidades de protección subsidiaria, el Comité podría reconocer que los solicitantes de asilo no pueden evaluar lo que son los estatutos convencionales o subsidiarios y que se enfrentan a mayores dificultades en el país en que tienen que volver a presentar una solicitud sobre la base de criterios diferentes tras el rechazo del estatuto convencional de Ginebra de 1951, lo cual provoca incompreensión, desaliento y retrasos insoportables.

2.5 El Comité hace un llamamiento a la Comisión para que tenga en cuenta, tanto en la Comunicación como al comienzo de las fases preparatorias y legislativas, el principio de no devolución (artículo 33 de la Convención de Ginebra) y la necesidad de hacer efectivo un derecho de recurso jurídico suspensivo de las decisiones negativas. Debería considerarse la realización de un **examen de oficio** (administrativo) de los motivos de protección subsidiaria tras el estudio de los requisitos del reconocimiento del estatuto de refugiado previsto en la Convención de Ginebra, así como la ampliación a las medidas de expulsión del derecho de recurso jurídico suspensivo de conformidad con las convenciones internacionales y europeas de derechos humanos.

2.6 A tal fin, las ONG y el ACNUR deberían colaborar con las comisiones administrativas de apelación cuando existan, y, cuando no existan, deberían tener libre acceso a los solicitantes y a los expedientes que hayan presentado con vistas a facilitar el acceso y el uso de ese derecho de apelación ante un tribunal.

⁽¹⁾ la Directiva 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, aprobada por el Consejo el 29.4.2004, y el correspondiente Dictamen del CESE en el DO C 221 de 17.9.2002 (ponente: Sra. LE NOUAIL);

⁽²⁾ Véase la Directiva 2004/83/CE del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional, aprobada por el Consejo el 29.4.2004.

2.7 El Comité pide a la Comisión que, a la hora de aportar modificaciones, extienda el ámbito de aplicación de la Directiva sobre los Procedimientos –aprobada por el Consejo el 19 de noviembre de 2004 y que deberá volver a someterse a la aprobación del PE– incluyendo la protección subsidiaria, con arreglo a la Directiva relativa a los requisitos, y revise la calificación de «terceros países seguros» que se da a terceros países de origen o de tránsito, que privan a los solicitantes de asilo de la posibilidad de examen de su situación individual y de sus derechos derivados.

2.8 Con respecto a la fase preparatoria, el Comité recomienda que se examinen los posibles defectos y problemas de los procedimientos actuales para el reconocimiento del estatuto de refugiado.

2.9 Por lo que se refiere a los acuerdos bilaterales de readmisión, a fin de que todos los Estados miembros cumplan sus obligaciones internacionales y respeten las directivas europeas ⁽¹⁾, el Consejo debería contemplar la posibilidad de crear

en la fase preparatoria un sistema armonizado de solidaridad (por ejemplo, un programa de reinstalación y «reparto de cargas») entre los Estados miembros.

2.10 El Comité pide también a la Comisión que revise el procedimiento «acelerado», que priva a los solicitantes de asilo de la calidad de un examen detenido de su situación individual y de sus derechos correspondientes, en particular del efecto suspensivo de un recurso, lo que les expone a la repatriación involuntaria antes de que se haya examinado en un tribunal competente.

2.11 El Comité pide a la Comisión que, entre las posibilidades y motivos de repatriación involuntaria, tenga en cuenta que existen circunstancias en que el regreso no es posible debido a obstáculos no relacionados con el estatuto de refugiado o por razones humanitarias (por ejemplo, una enfermedad).

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Véase punto 3.13.1 del Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal» (COM(2004) 412 final), aprobado el 15-16 de diciembre de 2004 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a la ayuda exterior comunitaria»

(COM(2004) 313 final — 2004/0099 COD)

(2005/C 157/18)

El 15 de agosto de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. ZUFIAUR NARVAIZA).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La búsqueda de un mayor eficacia de la ayuda al desarrollo, reduciendo los costes de transacción, ha ido llevando a la comunidad de donantes a un constante esfuerzo de adaptación que se ha reflejado en posiciones del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como institución que los agrupa y pretende armonizar sus políticas.

1.2 Tras la experiencia de varias décadas, existe un claro consenso en que la vinculación directa o indirecta de la ayuda a la adquisición de bienes o servicios del donante no sólo es incoherente con los objetivos de la promoción del desarrollo, sino que reduce su eficacia. El hecho de que las compras de bienes y servicios debieran realizarse entre las empresas públicas o privadas del país donante, con la evidente falta de competencia, acarrea un coste suplementario, favoreciendo, además, prácticas de corrupción. Este tipo de prácticas creaba una serie de distorsiones en el mercado interior e infringía las normas de la UE aplicables a la competencia, básicamente en los principios de igualdad de trato y no discriminación.

1.3 Por ello, en los últimos años esta preocupación ha ocupado la agenda de los países donantes concretándose en marzo de 2001, cuando el Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) adoptó una «Recomendación relativa a la desvinculación de la asistencia oficial al desarrollo de los países menos adelantados», que es, desde entonces, referencia obligada en este asunto. La lógica que hay detrás de la Recomendación del CAD es la de reducir los costes de transacción de la ayuda entre un 15 y un 30 %. Según datos del Banco Mundial, la desvinculación total de la ayuda podría suponer un 25 % de reducción en los costes de transacción.

1.4 En el ámbito comunitario ese enfoque se concretó en marzo de 2002 en el Consejo de Asuntos Generales celebrado al mismo tiempo que el Consejo Europeo de Barcelona como preparación a la conferencia internacional sobre la financiación

para el desarrollo, convocada en Monterrey. En él, se llegó a la conclusión de que la Unión Europea iba a aplicar la Recomendación del CAD relativa a la desvinculación de la ayuda al desarrollo de los países menos adelantados, manteniendo al mismo tiempo el sistema ya existente de preferencias de precios en el marco de las relaciones entre la EU y los países ACP. Las posiciones del Consejo y posteriormente del Parlamento (Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Desvincular la ayuda en aras de la eficacia» COM(2002) 639 — 2002/2284 (INI)) A5-0190/2003) apoyan la desvinculación sobre la base de tres cuestiones que deben observarse: integración regional e interregional, desarrollo institucional y de capacidades de los países beneficiarios, y evitar la distorsión de la competencia entre países donantes y beneficiarios. A ello se añade el principio de reciprocidad y de cooperación con organizaciones internacionales.

1.5 Esta toma de posición se ha ido desarrollando en comunicaciones posteriores de los organismos comunitarios que se citan en la propuesta de Reglamento. Faltaban por establecer y concretar aún más las condiciones de acceso a los diversos instrumentos de la ayuda exterior comunitaria y a ello responde la presente propuesta.

1.6 Siendo todavía distinta la naturaleza jurídica de los instrumentos con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y de aquellos con cargo al presupuesto comunitario, parece lógico que se establezcan dos procesos paralelos. La reciente Comunicación de la Comisión titulada «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013» ⁽¹⁾ establece el marco en el que se inserta esta propuesta de Reglamento. No hay que olvidar, sin embargo, que el proceso de presupuestación del FED influirá en el futuro, si éste pasa a formar parte del Presupuesto comunitario. Por tanto, la presente propuesta de Reglamento cubre sólo el ámbito de los instrumentos dentro el Presupuesto comunitario. Cuando el FED esté incluido en el Presupuesto comunitario, se regirá también por el Reglamento que hoy se analiza ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final de 10.2.2004.

⁽²⁾ Resulta difícil en los momentos actuales prever cuándo pueda finalizar este proceso por el que el FED pase a formar parte del presupuesto comunitario.

1.7 Parece, pues, pertinente la propuesta de un Reglamento sobre el acceso a la ayuda exterior comunitaria y su justificación es clara, tanto por los motivos antes expuestos de compromisos asumidos por las instituciones comunitarias, como por los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad evocados en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento.

2. Comentarios a los distintos artículos

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

2.1 El CESE no tiene ninguna objeción y el ámbito de aplicación del Reglamento es el adecuado, quedando claro que ciertos instrumentos como el apoyo presupuestario quedan fuera del mismo. La lista suministrada en el Anexo 1 es adecuada.

Artículo 2. Definición

2.2 El CESE comparte la posición expresada en el Reglamento sobre la interpretación del mismo en base a los términos del Reglamento Financiero y el resto de los instrumentos aplicables al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

Artículo 3. Normas de admisibilidad

2.3 El establecimiento de distintas categorías en función de los diversos instrumentos parece lógico. La especificidad de los instrumentos de ámbito geográfico también resulta pertinente como modo de favorecer la capacidad e integración regional. Dada la tradición existente durante décadas en materia de ayuda vinculada, con las inercias que eso ha producido, el CESE quiere insistir en la necesidad de estimular la participación de personas físicas y jurídicas de los países en desarrollo o en transición enumerados en las listas del CAD de la OCDE. La aplicación del principio de desvinculación y de apertura de la contratación pública debería resultar beneficioso para los países perceptores de la ayuda comunitaria.

Artículo 4. Normas de origen

2.4 El CESE comparte, de modo coherente con el artículo anterior, toda clarificación relativa al suministro de materiales y a las normas de origen. El CESE llama la atención sobre la necesidad de ser muy exigentes en el cumplimiento de los estándares y toda la normativa laboral, ecológica y de derechos humanos aprobada internacionalmente y así lo ha manifestado en anteriores ocasiones⁽¹⁾. La desvinculación de la ayuda y la apertura de los mercados deben ser compatibles con el respeto de elevados estándares de protección social y medioambiental.

Artículo 5. Reciprocidad con terceros países

2.5 El CESE comparte firmemente el planteamiento del artículo de valorar no sólo la reciprocidad formal, sino la real. La experiencia previa al respecto aconseja esta elemental prudencia y la concesión de reciprocidad en función de crite-

rios de transparencia, coherencia y proporcionalidad. La inclusión del término «en la medida de lo posible» al referirse a los países beneficiarios en el apartado 5 le resta peso. El CESE propondría hacer una referencia al principio de asociación (*partnership*), pilar fundamental de la política comunitaria de desarrollo y también del CAD, para reforzar el interés en la participación de los países beneficiarios.

Artículo 6. Excepciones a las normas de admisibilidad de origen

2.6 Para el CESE la existencia de excepciones en este tipo de reglamentos parece lógica en aras de la necesaria flexibilidad en su aplicación. Las razones, evocadas en el Reglamento, de urgencia, indisponibilidad de productos o servicios en el mercado, lo hacen conveniente en casos debidamente justificados.

Artículo 7. Operaciones con participación de instituciones internacionales o terceros países

2.7 El hecho de que gran parte de la ayuda se canalice a través de mecanismos multilaterales o de otro tipo, y que muchas acciones sean cofinanciadas, exige una referencia de este tipo, siendo por ello adecuada. Habrá que velar, especialmente en estos casos, por el respeto a la igualdad entre donantes y por la reciprocidad.

Artículo 8. Ayuda humanitaria

2.8 La especificidad de la ayuda humanitaria, cada vez más pertinente en el escenario internacional, hizo que el Reglamento 1257/96 reconociera ya algunas excepciones respecto al resto de la normativa comunitaria, y el nuevo Contrato Marco de Asociación que la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) suscribe con las entidades financiadas mantiene esa lógica. Parece pertinente que así sea, en aras de la rapidez y eficacia de la respuesta a las crisis; y parece también conveniente que en el caso de que se requiera un procedimiento público de contratación se aplique el presente Reglamento.

Artículo 9. Mecanismo de Reacción Rápida

2.9 Es lógico, como en el caso anterior, que en este tipo de mecanismos existan procedimientos y criterios excepcionales. El punto modificado es el artículo 6 (4) b.

Artículo 10. Aplicación del Reglamento

2.10 En coherencia con su objetivo, el Reglamento modifica apartados específicos de los Reglamentos previos que se citan en Anexo. El gran desarrollo reglamentario en los años 90 y la diversidad de instrumentos por ellos creados hacen conveniente esta especificación en cada uno de ellos. No obstante, la expresión «... de vez en cuando» no parece muy correcta.

⁽¹⁾ Ver a estos efectos el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos humanos en el trabajo». Ponentes: Sres. Putzhammer y Gafo Fernández, DO C 260 de 17.9.2001, pp. 79-85. También el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)». Ponente: Sr. Pezzini, DO C 112 de 30.4.2004.

Artículo 11. Entrada en vigor

2.11 El CESE no tiene comentarios que hacer sobre este particular.

3. Valoración global

3.1 La presente propuesta de Reglamento relativo al acceso a la ayuda exterior comunitaria se sitúa en línea con la ortodoxia de los organismos donantes y con las posiciones previas de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. No hay nada en él, por tanto, que parezca al CESE discordante o negativo para la cooperación al desarrollo o la acción exterior de la Unión. Más bien al contrario, considera que contribuye a la mejora de la eficacia de la cooperación comunitaria y al respeto de las famosas «tres c» de la misma: coherencia, complementariedad, coordinación.

3.2 Sin embargo el CESE quiere insistir en ciertas ideas-fuerza y recomendar algunos aspectos que el Reglamento podría incorporar con más rigor y precisión:

3.3 Insistir en el protagonismo que han de tener los países beneficiarios de ayuda como actores fundamentales de su desarrollo. La desvinculación no debe resultarles perjudicial y en cualquier caso debe impulsarse una mayor asociación con tales países tal como se recomienda en los textos internacionales antes citados y en las posiciones de las propias instituciones comunitarias. Sin perjuicio de lo anterior, hay que recomendar a los países beneficiarios que incluyan y apliquen principios de transparencia, igualdad, reconocimiento mutuo y proporcionalidad en su contratación pública, así como prácticas de buen gobierno que les permitan progresar tanto desde el punto de vista político como desde el económico y social.

3.4 Con el objeto de hacer aún más eficaz y eficiente la aplicación del presente Reglamento, debería analizarse en profundidad el ciclo de la ayuda comunitaria en lo referente a los costes de suministro, costes reales de transporte y movilización de recursos, etc. para detectar con más rigor los cuellos de botella del sistema y sus ineficiencias. Aunque el espíritu y la letra del Reglamento parecen apostar por simplificaciones y mejoras, el CESE, ve con preocupación que puedan crearse nuevas normas rígidas que creen mayor burocracia y ralenticen el suministro rápido de ayuda.

3.5 El respeto a las normas internacionales en materia socio-laboral y medioambiental debe informar todo el Reglamento y debe velarse por que nada en el Reglamento pueda favorecer medidas de «dumping» laboral, social o ambiental. El respeto al protagonismo de los socios de los países receptores de ayuda comunitaria y el estímulo al principio de asociación, no deben pasar por alto el respeto a otras normas laborales, ecológicas o sociales. El artículo 4 de la presente propuesta de Reglamento debería contener una referencia explícita en esta materia.

3.6 El excesivo peso de la vinculación de la ayuda se considera unánimemente una de las limitaciones que ha tenido el modelo imperante de cooperación al desarrollo que ha reducido su eficiencia y su propia credibilidad al conceder prioridad a los bienes y servicios de los «donantes». La desvinculación no es un fin en si misma sino que debe ser entendida como un instrumento, un medio para tener mayor impacto a un coste más bajo. En este sentido, la mayor participación de los países beneficiarios es clave para que éstos se apropien de su propio desarrollo estimulando la participación de las organizaciones sociales, laborales y empresariales de todo tipo en el proceso.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — implantación de un modelo agrícola sostenible en Europa a través de la PAC reformada — la reforma del sector del azúcar»

(COM(2004) 499 final)

(2005/C 157/19)

El 15 de julio de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. BASTIAN; copONENTE: Sr. STRASSER).

En su 413º Pleno celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 21 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Veintiún Estados miembros de la Unión Europea producen azúcar de remolacha. Los departamentos franceses de ultramar y España, en una escasa proporción, producen azúcar de caña (280 000 toneladas). En total, la producción azucarera europea fluctúa entre 17 y 20 millones de toneladas según los años, mientras que el consumo europeo de azúcar se estima en 16 millones de toneladas.

1.2 La remolacha utilizada en el marco de la rotación de los cultivos es cultivada por 350 000 agricultores y ocupa una superficie de 2,2 millones de hectáreas (un promedio de algo más de seis hectáreas de remolacha por cada remolachero). La remolacha se transforma en 200 azucareras aproximadamente, que contratan directamente a unos 60 000 asalariados.

1.3 La Unión Europea cuenta asimismo con una producción de 500 000 toneladas de isoglucosa y 250 000 toneladas de jarabe de inulina, y una industria de refinado de azúcar bruto de caña (la mayor parte de este azúcar –1,5 millones de toneladas– se importa de los países ACP ⁽¹⁾).

1.4 En el sector del azúcar, isoglucosa y jarabe de inulina se ha prorrogado en varias ocasiones el régimen de cuotas de producción derivado del Reglamento nº 1785/81. La última prórroga data de 2001 y se refiere a las cinco campañas del período 2001/2002 a 2005/2006. Se trata del Reglamento nº 1260/2001 que, con relación al Reglamento anterior, presenta algunas modificaciones importantes, como la fijación de los precios hasta el 30 de junio de 2006, la supresión del régimen de almacenamiento, la supresión de la financiación de los gastos de almacenamiento del azúcar trasladado, una reduc-

ción de las cuotas de 115 000 toneladas y la asunción por los cultivadores de remolachas y los fabricantes de azúcar de la totalidad de las restituciones a la producción concedidas a la industria química.

1.5 El 14 de julio de 2004, la Comisión presentó una Comunicación sobre la reforma del sector del azúcar con el fin de completar su modelo de agricultura europea sostenible (COM(2004) 499 final).

1.6 En dicho documento, la Comisión propone modificar substancialmente el reglamento relativo al azúcar, los precios y las cuotas a partir del 1 de julio de 2005, y prevé presentar, si procede, nuevas propuestas relativas a las cuotas y los precios en 2008. De esta manera, la Comisión pretende integrar el régimen del azúcar en la lógica de la reforma de la PAC, hacer que el mercado europeo del azúcar resulte menos atractivo para las importaciones, reducir significativamente las exportaciones de azúcar de la cuota con restitución y suprimir las restituciones a la producción para los azúcares vendidos a la industria química.

1.7 La Comisión propone la fusión de las cuotas A y B en una cuota única y una reducción inicial de las cuotas del azúcar de 1,3 millones de toneladas, y posteriormente de 500 000 toneladas suplementarias al año durante las tres campañas siguientes (es decir, una reducción total de 2,8 millones de toneladas o del 16 %).

1.8 Paralelamente a esta reducción de las cuotas de azúcar, la Comisión propone un aumento de las cuotas de isoglucosa de 100 000 toneladas al año durante tres años (o sea, un incremento del 60 %) y el mantenimiento de las cuotas de inulina.

⁽¹⁾ ACP: países en vías de desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico firmantes del Protocolo del Azúcar del Acuerdo de Cotonú.

1.9 Con el fin de garantizar la reestructuración del sector del azúcar, que considera necesaria, la Comisión propone que se posibilite el libre traspaso de cuotas a nivel europeo. Asimismo, prevé la posibilidad de cofinanciar con los Estados miembros la concesión de una ayuda de 250 euros por tonelada de cuota de azúcar a los fabricantes de azúcar que no hayan conseguido ceder su cuota y abandonen la producción de azúcar. Esta ayuda tendría por objeto ayudar a esos fabricantes a cumplir con sus obligaciones en el ámbito de lo social y de rehabilitación medioambiental.

1.10 La Comisión propone suprimir el régimen de intervención y el mecanismo de desclasificación, que sirven para garantizar los precios por el equilibrio del mercado y respetar los compromisos asumidos en la OMC, sustituyéndolos por el almacenamiento⁽¹⁾ privado y el traspaso obligatorio de azúcar sujeto a cuota.

1.11 Por lo que se refiere a los precios, la Comisión propone sustituir el precio de intervención del azúcar por un precio de referencia que sirva para calcular el precio mínimo que deberá aplicarse a las importaciones de los países ACP y de los países menos desarrollados, así como para poner en marcha medidas de almacenamiento privado y de traslado de los volúmenes excedentarios a la campaña siguiente. Los precios de apoyo institucionales se reducirían en dos etapas. Para ello, la Comisión propone un precio de referencia de 506 euros por tonelada de azúcar blanco en 2005/2006 y 2006/2007 y de 421 euros por tonelada en 2007/2008, frente a un precio de intervención actual de 631,9 euros por tonelada y un precio de mercado ponderado A+B que la Comisión evalúa en 655 euros.

1.11.1 Paralelamente, el precio mínimo ponderado de la remolacha azucarera de la cuota A+B pasaría de los actuales 43,6 euros por tonelada a 32,8 euros por tonelada en 2005/2006 y 2006/2007 (-25 %) y a 27,4 euros por tonelada en 2007/2008 (-37 %). En la actualidad, el precio de base de la remolacha es de 47,67 euros por tonelada. El Comité entiende que la reducción de precios es mayor en unos Estados miembros con respecto a otros debido a las diferentes proporciones de cuota A y B.

1.11.2 Según la Comisión, la pérdida de ingresos que resulte de la reducción del precio ponderado de la remolacha de cuota debería subsanarse hasta un máximo del 60 % mediante una ayuda directa a la renta, disociada de la producción (de acuerdo con las normas de la reforma de la PAC de 2003).

1.11.3 La Comisión evalúa el coste presupuestario de las ayudas directas a la renta disociadas en 895 millones de euros en 2005/2006 y 2006/2007 y en 1 340 millones de euros anuales a partir de 2007/2008.

⁽¹⁾ El almacenamiento privado permite retirar temporalmente del mercado un determinado tonelaje de azúcar sin disminuir la cuota. El traspaso obligatorio consiste en el almacenamiento y la transferencia de un determinado tonelaje de azúcar de la cuota de la campaña del año *n* a la campaña del año *n*+1, con la consiguiente reducción de las cuotas de la campaña del año *n*+1.

1.12 La Comisión propone que se suprima el régimen de restitución a la producción para la industria química y farmacéutica⁽²⁾ y se permita a estas industrias abastecerse con azúcar C, como el sector del alcohol y la levadura.

1.13 Por lo que se refiere a las relaciones con los proveedores de azúcar preferente ACP, la Comisión propone que se mantenga el Protocolo del Azúcar con los países ACP, que se caracteriza por la existencia de cuotas de importación pero con una reducción del precio garantizado paralelo a la reducción del precio de la remolacha. Para ayudar a estos países a adaptarse a las nuevas condiciones, la Comisión propone que se entable un diálogo con los ACP sobre la base de un plan de acción que se presentaría antes de finales de 2004.

1.13.1 La Comisión propone también que se suprima la ayuda al refinado de azúcar ACP y DOM (Departamentos franceses de ultramar) y, a largo plazo, se elimine el concepto de «necesidades máximas de abastecimiento».

1.14 Para los países menos desarrollados, la Comisión no presenta ninguna propuesta de gestión cuantitativa de las importaciones. En cuanto al precio de importación del azúcar procedente de los países menos desarrollados, pide que se respete el precio mínimo aplicado a los países ACP. La Comisión prevé negociar una cuota de importación para los Balcanes. En el marco de la Iniciativa «Todo, excepto armas», el acceso al mercado europeo del azúcar procedente de los 49 países menos desarrollados se beneficiará de exención arancelaria y de cuotas a partir de 2009.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) observa que, debido a:

- la Iniciativa «Todo, excepto armas» de 2001 destinada a los países menos desarrollados, cuyas consecuencias para el azúcar no fueron previstas convenientemente en aquel momento por la Comisión,
- la tendencia general a una mayor apertura de los mercados agrícolas europeos debido a las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio,
- las amenazas que pesan sobre las exportaciones europeas de azúcar debido al grupo especial de la OMC para el azúcar y las negociaciones comerciales de la ronda de Doha sobre el desarrollo,

⁽²⁾ El Reglamento 1265/2001 prevé la concesión de una restitución a la producción (ayuda destinada a reducir la diferencia entre el precio de intervención del azúcar y el precio mundial) para los tonelajes de azúcar y de isoglucosa de la cuota utilizados en las industrias químicas y farmacéuticas (aproximadamente 400 000 toneladas al año).

— y la reforma de la Política Agrícola Común,

resulta necesario proceder a modificar y adaptar la organización común del mercado (OCM) del azúcar. Por consiguiente, no se trata de evaluar si se necesita una reforma, sino de examinar qué reforma se necesita, su envergadura y su fecha de aplicación.

2.2 La Comisión aboga por una remodelación radical de la reglamentación sobre el azúcar y justifica su posición subrayando que se achaca al régimen actual **«que no fomenta la competencia, que distorsiona el mercado, que induce precios elevados para los consumidores y usuarios y que tiene efectos perniciosos en el mercado mundial, especialmente en los países en desarrollo»**. El Comité Económico y Social Europeo lamenta que la Comisión se base en este tipo de críticas generales sin intentar verificar su fundamento por medio de estudios serios. Al respecto, el Comité se remite a su Dictamen de 30 de noviembre de 2000 ⁽¹⁾.

2.3 El CESE observa que la propuesta de la Comisión se adelanta considerablemente a los objetivos internacionales y mina el mandato de negociación en la OMC, lo que es imprudente y perjudicial para la defensa de los intereses legítimos del sector azucarero de la Unión Europea y sus proveedores preferentes. Esta anticipación tampoco permite a la Comisión abordar el asunto de los azúcares fuera de cuota.

2.4 El CESE manifiesta su preocupación por las repercusiones de las reducciones de precio y cuotas propuestas sobre el nivel de la producción remolachera y azucarera de la Unión Europea, los ingresos de numerosas explotaciones agrícolas familiares, la sostenibilidad de las actividades industriales y comerciales del sector del azúcar, el empleo en la industria azucarera y en el entorno rural y, por último, la multifuncionalidad, en particular en las regiones desfavorecidas o periféricas y en los nuevos Estados miembros, donde se necesitan inversiones importantes destinadas a la reestructuración. El Comité duda también de que las propuestas de reforma de la Comisión respeten el modelo agrícola europeo, la multifuncionalidad y el principio de sostenibilidad tal como fueron definidos unánimemente por el Consejo Europeo de Luxemburgo en diciembre de 1997 ⁽²⁾. Asimismo, considera que las propuestas de reforma son incompatibles con la estrategia de Lisboa, que, entre otras cosas, prevé explícitamente la creación de empleos.

2.5 El CESE pide a la Comisión que estudie, de manera detallada y verificable, en qué regiones se verán amenazadas la producción de remolacha y la industria azucarera, y cuántos empleos directos e indirectos en total se verán en peligro en el sector agrícola e industrial. Efectivamente, la evaluación del impacto presentada el año pasado por la Comisión no facilita la información necesaria.

⁽¹⁾ DO C 116 de 20.4.2001, pp. 113-115, Dictamen del Comité sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar»: «Por último, el Comité pide que se le conceda la posibilidad de participar en los estudios que la Comisión tiene la intención de llevar a cabo para analizar, en particular, las críticas hechas a la OCM en el sector del azúcar, la concentración en la industria agroalimentaria y la repercusión de las oscilaciones de precios entre el productor y el consumidor.»

⁽²⁾ Conclusiones de la Presidencia: SN 400/97 de 13.12.1997, p. 14.

2.6 El CESE no cree que la opción de reforma elegida por la Comisión, que consiste en buscar el equilibrio del mercado por la reducción de los precios, pueda alcanzar su objetivo. Además, esta opción no garantiza el mantenimiento a largo plazo de un cultivo remolachero y una industria azucarera europeos sólidos, ni respeta los compromisos europeos respecto de los países en desarrollo que son proveedores de azúcares preferentes. En efecto, estas reducciones harán desaparecer a numerosos productores de los países europeos y de los países en desarrollo y debilitarán considerablemente a los productores que subsistan. Al mismo tiempo, se ofrecerán nuevas cuotas del mercado mundial a Brasil, que a partir de 2008/2009 también podrá exportar indirectamente a Europa toneladas de azúcar cada vez mayores por medio de acuerdos SWAP ⁽³⁾ (comercio triangular) con los países menos desarrollados, sin ningún beneficio para el desarrollo agrícola y social de estos.

2.7 El CESE considera que solo algunos países, Brasil esencialmente, serán los beneficiarios de esta reforma de la OCM del azúcar. En este contexto, el Comité destaca que la producción de azúcar en Brasil, ampliamente apoyada por la política del bioetanol y la política monetaria, se lleva a cabo en condiciones sociales, medioambientales y de propiedad de la tierra que no son aceptables, pero que explican los costes de producción brasileños, extremadamente bajos y, en consecuencia, la debilidad de los precios en el mercado mundial.

2.8 El CESE, por consiguiente, no entiende que la Comisión haya descartado la idea de negociar cuotas de importación preferente con los países menos desarrollados, algo que ellos mismos han pedido. Sería, en efecto, una manera de satisfacer más específicamente los intereses de los países en desarrollo más pobres, así como de lograr un suministro equilibrado del mercado y un nivel de precio sostenible en Europa. El CESE advierte de la contradicción fundamental de la posición de la Comisión, que, por una parte, justifica la reforma radical de la OCM del azúcar por la Iniciativa «Todo, excepto armas» y, por otra, se niega a dar curso al deseo explícito de los países menos desarrollados de beneficiarse de un sistema de cuotas preferentes. El CESE considera urgente el establecimiento de las cuotas de importación para los Balcanes.

2.9 El CESE considera que las reducciones de precio propuestas y la reducción de las cuotas van mucho más allá del mandato de la OMC y son un paso importante hacia la liberalización completa del mercado del azúcar. Este enfoque no puede ofrecer perspectivas duraderas a los cultivadores de remolachas, los trabajadores del sector del azúcar y los consumidores de los países europeos, contrariamente a lo que la Comunicación intenta hacer creer.

⁽³⁾ En este caso: venta del azúcar brasileño a un país menos desarrollado, consumo del azúcar brasileño en el país menos desarrollado en sustitución del azúcar de producción local y venta a la Unión Europea de la cantidad de azúcar del país menos desarrollado sustituido de este modo.

2.10 El CESE no puede compartir la opinión de la Comisión de que una reducción significativa de los precios del azúcar debería beneficiar sobre todo a los consumidores ⁽¹⁾. Como en las reformas anteriores, estas reducciones del precio de la materia prima no repercutirán en el precio final, o lo harán apenas. Esto se aplica en particular a los productos transformados, como las limonadas y los productos azucarados (el 75 % del azúcar que se consume en Europa se toma en forma de productos transformados). El CESE considera que la Comisión debería supervisar cuidadosamente el impacto de la reforma en los precios de los productos que contienen azúcar.

2.11 El CESE comparte la preocupación de los países ACP por las repercusiones negativas que puedan tener las propuestas de reforma sobre los ingresos y el empleo en los sectores económicos directamente afectados, así como sobre su equilibrio social y sus perspectivas de desarrollo.

2.12 El CESE es consciente de las amenazas que pesan sobre las exportaciones europeas de azúcar y, por ello, no puede entender que las reducciones de las cuotas programadas por la Comisión para el periodo 2005-2009 conduzcan a una reducción de las exportaciones con restitución mayor que la necesaria en el supuesto de que la Unión Europea perdiera frente a Brasil, Australia y Tailandia en el seno del grupo especial sobre este litigio. Considera por el contrario que la Unión Europea debería intentar mantener, mediante una normativa adaptada, todas las posibilidades de exportación que reivindica y que le reconocen los acuerdos internacionales, y en consecuencia proponer una menor reducción de las cuotas.

2.13 El CESE, por otra parte, considera que como contrapartida a sus iniciativas en materia de exportaciones e importaciones, que suponen una reducción de las salidas para los productores europeos, la Comisión debe proponer medidas que garanticen el desarrollo de salidas alternativas, en particular en el sector de los biocarburantes.

2.14 En términos generales, el CESE considera que la Comisión no ha medido correctamente las repercusiones de su propuesta, que conduce a una transferencia masiva de recursos del sector rural (agrícola y de transformación de base) de Europa y los países en desarrollo a las grandes empresas internacionales de la alimentación y la distribución y que, al mismo tiempo, desmantela una parte considerable de la industria azucarera europea y de los países ACP en beneficio casi exclusivo de los latifundios que dominan la producción azucarera brasileña, en la mayoría de los casos sin respetar los derechos humanos fundamentales en el trabajo (Declaración de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo de 1998 ⁽²⁾) ni la sostenibilidad (tala de la selva amazónica). Asimismo, el CESE considera que el acceso al mercado comunitario debería

estar supeditado al respeto de determinadas normas sociales y medioambientales.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE destaca que el Reglamento nº 1260/2001, adoptado por unanimidad por el Consejo, es válido hasta el 1 de julio de 2006 y ha servido de base para las negociaciones de adhesión de los diez nuevos Estados miembros. Por consiguiente, no puede entender que la Comisión proponga anticipar la reforma al 1 de julio de 2005 cuando no es necesario. Por otra parte, los agricultores ya han organizado sus rotaciones de cultivos para 2005/2006 y en algunos países europeos ya están trabajando con la siembra de remolachas del otoño. Además, desde 2001 se han realizado numerosas inversiones en los ámbitos agrícola e industrial con vistas al cumplimiento del Reglamento nº 1260/2001 hasta su término.

3.2 Por este motivo, el CESE pide que el nuevo Reglamento del azúcar no se aplique como muy pronto hasta el 1 de julio de 2006. Los grupos profesionales afectados y los nuevos Estados miembros considerarían con razón cualquier otra manera de proceder como una ruptura del principio de confianza legítima.

3.3 El CESE observa que, de hecho, la propuesta de la Comisión deja abierto el tema de cómo seguir planteando la OCM a partir de 2008, pero el sector de la remolacha y el azúcar necesita un marco previsible que le permita acometer las reestructuraciones e inversiones necesarias. Por este motivo, pide a la Comisión que proponga un Reglamento que cubra el período comprendido entre el 1 de julio de 2006 y el 30 de junio de 2012, que corresponde al vencimiento de la PAC reformada.

3.4 El CESE opina que la Comisión no ha justificado la baja masiva de los precios institucionales (de 33 % para el azúcar y de 37 % para las remolachas, en dos etapas). Ahora bien, según cálculos verificables, una reducción del 20 % como máximo sería suficiente para hacer frente a las nuevas limitaciones que se supone impondrá la OMC. El CESE espera que la Comisión respete esta cifra y, por otra parte, le pide que tenga en cuenta el deseo de los países menos desarrollados de negociar cuotas preferentes, ya que esto reduciría considerablemente la presión sobre el mercado del azúcar europeo en años posteriores, y ofrecería a estos países condiciones de exportación satisfactorias.

3.5 El CESE denuncia la debilidad de los instrumentos de gestión del mercado propuestos por la Comisión en sustitución del mecanismo de intervención. En efecto, es previsible que el almacenamiento privado y el traspaso obligatorio no permitan garantizar que el precio de mercado respete el precio de referencia.

⁽¹⁾ Véase la Comunicación COM(2004) 499 final, inicio del punto 3.2, «Repercusiones económicas».

⁽²⁾ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 86ª reunión, Ginebra, junio de 1998.

3.6 El CESE toma nota de la propuesta presentada por la Comisión de subsanar una parte de las pérdidas de ingresos agrícolas mediante una ayuda compensatoria. No obstante, subraya que una reducción menor del precio o la limitación de dicha reducción a la primera etapa permitiría combinar el ahorro presupuestario con una tasa de compensación mayor, manteniéndose en la disponibilidad de los recursos financieros. El CESE se pregunta cómo distribuir de manera equitativa y práctica las dotaciones nacionales de modo que se garantice que la ayuda beneficia de manera efectiva a los agricultores enfrentados a la disminución o a la pérdida de ingresos remolacheros. A semejanza de cuanto se prevé para la leche en la reforma de la PAC aprobada en 2003, para el reparto de las ayudas compensatorias se deberían tener en cuenta las cantidades de referencia atribuidas a cada agricultor los dos últimos años anteriores al año de entrada en vigor del nuevo Reglamento. El Comité hace hincapié en la necesidad de garantizar la durabilidad de estas ayudas y mantener el presupuesto del azúcar.

3.7 El CESE considera que, en caso de resultar necesario llevar a cabo reducciones de cuotas, estas deberían limitarse a lo imprescindible y aplicarse al azúcar y a sus productos competidores sujetos al régimen de cuotas en las mismas proporciones. En este sentido, el aumento de la cuota de isoglucosa propuesto por la Comisión es injusto, ya que la conduce a incrementar la reducción de cuotas de azúcar propuesta inicialmente en detrimento de los cultivadores de remolachas y de la industria azucarera.

3.7.1 El CESE considera que no debería tomarse decisión alguna sobre la envergadura de una posible reducción de cada cuota hasta que la Comisión no lleve a cabo un estudio exhaustivo que tenga en cuenta las carencias estructurales y los posibles paros de producción de azúcar de cuota, así como las repercusiones que los acuerdos de la OMC en curso y las conclusiones del llamamiento de su grupo especial tendrán en las producciones de azúcar de cuota y fuera de cuota y en los intercambios comerciales entre la Unión Europea y los terceros países en el sector del azúcar.

3.7.2 El CESE entiende que los Estados miembros deben disponer de margen suficiente para gestionar internamente los recortes de cuota, tanto de azúcar como de remolacha, respetando los intereses de todas las partes afectadas, de acuerdo con criterios como equidad y beneficio social. Por tanto, pide a la Comisión que esta posibilidad se especifique en las propuestas de reforma y en los textos reglamentarios.

3.8 El abandono de las restituciones a la producción para el suministro del azúcar sujeto a cuota a las industrias químicas y farmacéuticas tendría también un efecto negativo en el nivel de las cuotas de azúcar, e introduciría un factor de riesgo en las condiciones futuras del suministro de azúcar a estas industrias. Por este motivo, el CESE pide que se respeten los reglamentos en vigor.

3.9 El CESE considera que los trasposos de cuota, en particular cuando estos son transfronterizos, podrían impedir en numerosas regiones que se siga practicando un cultivo remolachero rentable, con efectos económicos perjudiciales para las familias remolacheras y los empleos en cuestión, efectos ecológicos negativos en la rotación de los cultivos y efectos negativos en los mercados agrícolas de los cultivos de sustitución. El CESE pide que la gestión de las cuotas esté sujeta al control de los Estados miembros y que todas las decisiones de reestructuración sean objeto de un acuerdo interprofesional previo.

3.9.1 El CESE considera que, en vez del comercio de cuotas, la Comisión debería estudiar la posibilidad de crear un fondo europeo de reestructuración de la industria azucarera que, teniendo en cuenta las necesidades de reconversión de los agricultores y los trabajadores de la industria, indemnizaría al principio del periodo del reglamento las cuotas disponibles, previo acuerdo interprofesional entre el fabricante de azúcar y los cultivadores de remolacha afectados y reduciría proporcionalmente la necesidad de disminución de las cuotas.

4. Conclusiones

4.1 El CESE reconoce la necesidad de adaptar la OCM del azúcar, pero considera que las propuestas de reforma van demasiado lejos y que su aplicación tendría unas repercusiones considerables en el sector europeo del azúcar, en particular en el empleo. Asimismo, lamenta que las propuestas no estén suficientemente justificadas y que su repercusión no haya sido objeto de una evaluación suficiente, como debería haber sido el caso.

4.2 Pide que se posponga la fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento al 1 de julio de 2006 y se avise cuanto antes a los agricultores para que puedan confirmar sus rotaciones de cultivos para 2005.

4.3 Considera que el Reglamento debe abarcar un periodo de al menos seis años para ofrecer al sector una perspectiva suficiente.

4.4 Pide a la UE que negocie unas cuotas de importación de azúcar para los países menos desarrollados, tal como solicitaron dichos países. En cualquier caso, sería conveniente prohibir la práctica del SWAP y establecer unos criterios de sostenibilidad social y medioambiental, así como de soberanía alimentaria, que deberán respetarse para acceder al mercado comunitario.

4.5 Pide que se establezcan rápidamente unas cuotas de importación para los Balcanes.

4.6 Considera que el alcance de las adaptaciones de precio y cuotas de producción debe limitarse estrictamente a los compromisos internacionales y aplicarse de la misma manera a todos los edulcorantes (azúcar y sus productos competidores sujetos al régimen de cuotas). El azúcar debe ser tratado como producto sensible en el marco de las negociaciones comerciales de la ronda de Doha sobre el desarrollo.

4.7 Recomienda que se mantenga el régimen de intervención como instrumento de garantía de los precios.

4.8 El CESE manifiesta que el precio del producto (remolacha) debe reconocer los costes de producción de los agricultores. Toma nota de las propuestas de compensación parcial a los cultivadores por las pérdidas de ingresos derivadas de la reducción del precio de la remolacha y pide que se aumente dicha compensación en la medida de lo posible. Hace hincapié en la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las ayudas y mantener el presupuesto del azúcar.

4.9 Pide que se prorroguen las disposiciones vigentes para el suministro de azúcar sujeto a cuota a las industrias químicas y farmacéuticas.

4.10 Considera que la Comisión no debe eludir sus responsabilidades, sino crear un verdadero plan de reestructuración de la industria azucarera europea que respete los intereses de los fabricantes de azúcar, los cultivadores de remolacha y los trabajadores afectados.

4.11 El Comité, por último, pregunta a la Comisión cuáles son sus intenciones en lo que se refiere a las producciones de azúcar fuera de cuota.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: la ciencia y la tecnología, claves del futuro de Europa — Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión»

(COM(2004) 353 final)

(2005/C 157/20)

El 17 de junio de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2004 (ponente: **Sr. WOLF**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 83 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 **El futuro científico, social y cultural de Europa.** La evolución futura de Europa y su posición en el entramado de poder mundial están determinadas en particular por la inevitable competencia en el mercado mundial y los cambios que se están produciendo en la estructura industrial y económica, el mercado de trabajo y la situación de las materias primas. En este contexto, cada vez es más claro que el crecimiento, el éxito y los resultados económicos —y la capacidad que ello permite almacenar para prestaciones sociales y el florecimiento de la cultura— dependen de forma determinante del conocimiento disponible y de las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico.

1.2 **La situación mundial de la competencia.** En la actualidad, Europa ya no sólo compite con las naciones tradicionalmente industriales como Estados Unidos, Japón o Rusia, sino

también con las potencias económicas que están fortaleciéndose rápidamente como China, India, Corea del Sur, etc., es decir, con todo el espacio económico del Sudeste asiático. Sin embargo, no sólo la competitividad de las economías nacionales y la fuerza que de ella se deriva para atraer a inversores, científicos e ingenieros, sino también la influencia y los valores culturales y políticos dependen de la capacidad de rendimiento técnico y económico. Una inversión suficiente en investigación y desarrollo puede y debe contribuir a asegurar la posición de Europa y garantizar un desarrollo sostenible.

1.3 **El Espacio Europeo de la Investigación** ⁽¹⁾. A la luz de estos desafíos, se acuñó el concepto «Espacio Europeo de la Investigación». Tras las decisiones del Consejo adoptadas en Lisboa en marzo de 2000, éste se convirtió en el concepto clave y el marco de referencia de la política de investigación de

⁽¹⁾ ERA: *European Research Area*, véanse al respecto en particular los documentos DO C 110 de 30.4.2004 (CES 319/2004) y DO C 95 de 23.4.2003 (CESE 288/2003).

las Comunidades Europeas, habida cuenta sobre todo de los ambiciosos objetivos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. El apoyo comunitario a la investigación y el desarrollo debe aportar un valor añadido europeo, asumir, de conformidad con el principio de subsidiariedad, las tareas que superan la capacidad de los Estados miembros y coordinar, reforzar y explotar el potencial científico de Europa. Deberá estar al servicio de los objetivos de competitividad y sostenibilidad. La ciencia y la investigación son elementos esenciales de la cultura europea.

1.4 Estructura del Espacio Europeo de la Investigación.

Todas las comunicaciones, decisiones e iniciativas ulteriores relativas a la política europea de investigación se han basado en este concepto, muy fructífero, del Espacio Europeo de la Investigación. Cabe mencionar el VI Programa marco, con el programa EURATOM, y los instrumentos de apoyo a la investigación vinculados al mismo, así como la iniciativa del 3 % ⁽¹⁾ y otros muchos aspectos que se refieren, por ejemplo, a la profesión de investigador, la importancia de la investigación básica, el abastecimiento de energía, la investigación espacial y las biotecnologías, e igualmente el conjunto de las relaciones entre la ciencia, los ciudadanos y la sociedad.

1.5 Dictámenes anteriores del Comité. En dictámenes anteriores ⁽²⁾, el Comité manifestó expresa y firmemente su apoyo a las iniciativas de la Comisión mencionadas más arriba y destacó la importancia crucial de la investigación y el desarrollo (I+D) para los objetivos de Lisboa, —más tarde también para los de Gotemburgo y Barcelona—, así como para el progreso sostenible de la UE en los ámbitos económico, social, medioambiental y cultural. El Comité formuló sugerencias sobre muchos puntos de detalle importantes y presentó sus propias propuestas al respecto. Con frecuencia llegó incluso a recomendar refuerzos significativos, y, en reiteradas ocasiones pidió que se introdujeran correcciones y expresó sus reservas. Estas últimas pusieron en entredicho en particular la tendencia a generar ineficacia, confusión y desconcierto debido al exceso de legislación, los objetivos restrictivos y los procedimientos burocráticos, así como a la modificación demasiado rápida e incongruente de los procedimientos e instrumentos de apoyo correspondientes.

2. La Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación de la Comisión objeto de examen es una consecuencia lógica de esta evolución por principio extraordinariamente positiva. Incluye un resumen de objetivos y de reflexiones sobre la preparación de las propuestas para el VII Programa marco de investigación y desarrollo, más el programa Euratom, habida cuenta de que en la actualidad la UE

está compuesta por 25 Estados miembros y de las experiencias registradas hasta ahora en el marco del VI Programa marco.

2.2 En primer lugar, recapitula una vez más los objetivos y las medidas en vigor, entre los que se justifica de forma muy convincente, en particular, el «objetivo del 3 %», teniendo en cuenta la reciente ampliación de la Unión Europea y la comparación con los datos y la situación efectiva de los países que compiten con la Unión Europea. Se hace hincapié en el efecto de palanca que tendrán los esfuerzos del sector público en la inversión privada en investigación, así como en la necesidad de hacer atractiva la profesión de investigador a fin de poder competir con los mejores cerebros a escala mundial.

2.3 Con ello se explica también la necesidad de reforzar y desarrollar decisivamente el apoyo de la Unión Europea a la investigación, que debe ir acompañado de una intensificación, y en ningún caso de una reducción, de los esfuerzos por parte de cada uno de los Estados miembros.

2.4 Asimismo, tomando en consideración las experiencias con los contenidos y el funcionamiento adquiridas en la realización de los anteriores programas marco, la Comisión formula seis grandes objetivos:

- Crear polos de excelencia europeos ⁽³⁾ por medio de la colaboración entre laboratorios
- Lanzar iniciativas tecnológicas europeas
- Estimular la competencia de la investigación básica a nivel europeo
- Hacer Europa más atractiva para los mejores investigadores
- Desarrollar infraestructuras de investigación de interés europeo
- Reforzar la coordinación de los programas nacionales de investigación.

2.5 Entre las demás afirmaciones y propuestas contenidas en la Comunicación cabe destacar también las siguientes:

- Aprovechar plenamente el potencial de la Europa de los 25
- Sacar todo el partido a la complementariedad con los Fondos Estructurales
- Identificar temas de gran interés europeo
- Dos nuevos ámbitos para la Unión: el sector espacial y la seguridad
- Utilizar los modos de aplicación más eficaces.
- Mejorar el funcionamiento del Programa marco.

⁽¹⁾ En el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002, la Unión se fijó el objetivo de hacer que el esfuerzo europeo de investigación alcanzara el 3 % del PIB para 2010, procediendo dos tercios del aumento de las inversiones privadas y el tercio restante del sector público (Estados miembros y UE). Véase al respecto el DO C 95 de 23. 4. 2003.

⁽²⁾ DO C 204 de 18.7.2000, DO C 221 de 7.8.2001, DO C 260 de 17.9.2001, DO C 94 de 18.4.2002, DO C 221 de 17.9.2002, DO C 61 de 14.3.2003, DO C 95 de 23.4.2003, DO C 234 de 30.9.2003, DO C 32 de 5.2.2004, DO C 110 de 30.4.2004, DO C 302 de 7.12.2004.

⁽³⁾ Véase más abajo punto 3.3.

3. Observaciones generales del Comité

3.1 Objetivos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. El Comité acoge con satisfacción y apoya las intenciones e iniciativas expuestas en la Comunicación de la Comisión y considera que las propuestas de la Comisión son medidas extraordinariamente importantes en el marco de los ambiciosos objetivos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona. Reconoce con gran satisfacción que muchas de las recomendaciones específicas que formuló en sus dictámenes anteriores han sido tenidas en cuenta en la presente Comunicación.

3.2 El objetivo del 3 %⁽¹⁾ El Comité respalda en particular el objetivo prioritario del 3 %, que está orientado en función de la inversión actual en I+D de los competidores mundiales. Para alcanzarlo, es necesario que en la UE aumenten considerablemente los recursos asignados al Programa marco y al programa EURATOM, de conformidad con los objetivos de Lisboa y la nueva Europa ampliada de los 25.

3.2.1 Duplicación de los recursos comunitarios necesarios para ello. Por consiguiente, tal como propone la Comisión, deberían duplicarse los recursos consagrados a todas estas acciones en su conjunto. Esto se corresponde también con la recomendación formulada por el Comité en su Dictamen sobre el VI Programa marco⁽²⁾.

3.2.2 Estados miembros e industria. No obstante, el objetivo del 3 % sólo podrá alcanzarse si esta duplicación va acompañada del correspondiente aumento de los presupuestos nacionales de I+D y de los esfuerzos de I+D de la industria. En ambos casos, el Comité expresa su gran inquietud por que ello no se consiga o se consiga de forma insuficiente. En muchos casos, en el ámbito de la investigación y el desarrollo en la industria puede observarse incluso un desplazamiento de las inversiones en I+D hacia territorios situados fuera de la UE. El Comité recomienda que se investiguen las razones de esta desafortunada tendencia, a fin de poder adoptar medidas para que la investigación y el desarrollo industriales en Europa alcancen también al objetivo del 3 %.

3.2.3 Llamamiento del Comité. El Comité, por consiguiente, reitera su llamamiento al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Gobiernos de los Estados miembros, así como en particular a la industria, para que adapten sus decisiones en consecuencia y para que además contribuyan a alcanzar este objetivo con sus presupuestos de investigación y desarrollo tanto públicos como privados. El Comité es plenamente consciente de que la situación económica general, actualmente difícil, no facilita la tarea. Sin embargo, las inversiones propuestas por la Comisión en el ámbito de la investigación y el desarrollo son no sólo modestas, sino que también llegan con mucho retraso, dada la competencia internacional. **Ahora las palabras deben ir acompañadas de hechos.**

3.2.4 Desarrollo dinámico. En este contexto hay que evitar considerar la situación únicamente desde un punto de vista estático. En la situación de competencia mundial, la política europea debe ajustarse a la evolución futura fuera de Europa.⁽³⁾ Si el objetivo del 3 % tarda demasiado tiempo en alcanzarse no se cumplirán los objetivos de Lisboa. A largo plazo, deberá haber incluso un nuevo aumento de la inversión en I+D.

3.3 Polos de excelencia europeos. El Comité suscribe asimismo el objetivo prioritario de crear y apoyar polos de excelencia europeos, ya que de este modo se crea un valor añadido paneuropeo, se fijan parámetros de calidad y se aumenta el poder de atracción de la investigación y el desarrollo europeos. La colaboración transnacional entre las instituciones de investigación, las universidades y las empresas que se preconiza en ese apartado deberá constituir de ahora en adelante, a través del Programa marco de I+D (más el programa Euratom), el elemento fundamental de la política de apoyo, centrándose en las prioridades temáticas.

3.3.1 Condición previa. La realización de este objetivo, no obstante, presupone la existencia de instituciones y de equipos de investigación de excelencia, de cuya colaboración puedan esperarse rendimientos de alta calidad.⁽⁴⁾

3.3.2 Ningún nuevo instrumento de apoyo. Por otra parte, debería explicarse con más claridad que el concepto de «polo de excelencia europeo» no es un nuevo instrumento de apoyo (véase más adelante), sino un término general que engloba el conjunto de los instrumentos de intervención consagrados a este objetivo, como por ejemplo las «redes de excelencia», los «proyectos integrados» o los «proyectos específicos focalizados de investigación».

3.4 Instrumentos de apoyo a la investigación⁽⁵⁾ (estructura de proyectos). A la vez que reconoce las loables intenciones de la Comisión de establecer modos de aplicación eficaces, el Comité reitera⁽⁶⁾ su preocupación por la claridad, la simplicidad, la continuidad y también, en particular, la flexibilidad de los instrumentos de apoyo. Esto significa que los solicitantes deberán poder adaptar los instrumentos en función de la estructura óptima necesaria para cada una de las tareas y de la magnitud de los proyectos. Sólo de este modo será posible evitar que surjan proyectos cuyo tamaño y estructura se orienten en función de los instrumentos prescritos, y no en función de los requisitos científicos y técnicos óptimos. Los instrumentos deben estar al servicio de las condiciones de trabajo y de los objetivos de la investigación, y no a la inversa. El esfuerzo que entraña la presentación de las solicitudes y la gestión debe ser rentable.

⁽¹⁾ DO C 112 de 30.4.2004.

⁽²⁾ (el aumento del presupuesto recomendado en este punto se refiere a las necesidades de la Europa de los 15 y, por consiguiente, deberá recalcularse al alza para la Europa de los 25, DO C 260 de 17.9.2001).

⁽³⁾ Véase el punto 1.2.

⁽⁴⁾ Véanse también el punto 4.2 y siguientes.

⁽⁵⁾ Véase también el punto 4.6

⁽⁶⁾ Véase también el punto 5.4 del documento (DO C 95 de 23.4.2003).

3.5 Investigación básica y competencia en el nivel europeo. El Comité reitera el mensaje central del dictamen ⁽¹⁾ que dedicó recientemente a este tema, a saber, la necesidad de dar un peso claramente visible al apoyo a la investigación básica, ya que ésta constituye el fundamento de todas las iniciativas futuras de investigación y desarrollo, en particular en un entorno de competencia en el nivel europeo y dejando libertad de elección del tema al solicitante. La competencia en el nivel europeo crea valor añadido europeo.

3.6 Dimensión internacional de la investigación. No obstante, es conveniente no perder de vista la enorme importancia de la dimensión internacional de la investigación, que sobrepasa con mucho las fronteras de la Unión Europea. La excelencia de la investigación y el desarrollo prospera hoy en día en un entorno mundial, internacional ⁽²⁾ caracterizado por una cooperación abierta y extendida en todo el mundo y al mismo tiempo por una competencia generalizada. Hay que fomentar y tener en cuenta este aspecto mediante la adopción de medidas apropiada (programas de movilidad, acuerdos de cooperación, etc.).

3.7 Interacción y equilibrio entre las categorías de investigación ⁽³⁾. En este orden de cosas, el Comité se remite una vez más a la necesidad de interacción para la innovación y el progreso, al resultado fructífero de los intercambios y a la fluidez de las relaciones que se dan entre las diferentes categorías de investigación: la investigación básica, la investigación aplicada (a veces denominada investigación precursora) y el desarrollo (desarrollo de productos y procesos). Esta interacción, muy importante para la Comunidad y para los objetivos de Lisboa, afecta también a la colaboración y la complementariedad de la investigación y el desarrollo industriales y de la investigación y el desarrollo en universidades e instituciones de investigación que cuentan con financiación pública. Por consiguiente, ello debe reflejarse tanto en el equilibrio del apoyo a cada una de las categorías como también en cada una de las tareas y temas subordinados de las prioridades temáticas y acciones respectivas. Es decir, las categorías de investigación citadas deberán tener acceso a todos los ejes de fomento del Programa marco. En última instancia, es ahí donde puede producirse un efecto de palanca entre los esfuerzos de investigación y desarrollo realizados por el sector público y por las empresas.

3.8. Modos de aplicación eficaces. Por último, pero no por eso menos importante, el Comité acoge con satisfacción y apoya la intención de la Comisión de utilizar los modos de aplicación más eficaces y mejorar la ejecución práctica del Programa marco. El Comité considera muy necesarias medidas que impliquen menos cargas burocráticas, que estén mejor coordinadas que hasta ahora con la comunidad científica y con la industria y que se ajusten a sus normas internas, experiencias y condiciones de trabajo. Los elementos principales del Espacio Europeo de la Investigación son los investigadores y su entu-

siasmo por realizar nuevos descubrimientos. Es necesario darles un margen de acción que les permita desenvolverse y unas condiciones marco óptimas. Convendría tener en cuenta este factor.

4. Observaciones particulares del Comité

4.1 Dictámenes recientes. La mayor parte de las observaciones que siguen se esbozaron o se formularon en los dictámenes recientes que el Comité ha dedicado a la política europea de investigación ⁽⁴⁾.

4.2 Criterio determinante. A fin de que la UE pueda mantener o alcanzar las mejores posiciones en la competencia mundial, el criterio determinante para la selección de proyectos y la ayuda a la investigación deberá ser la excelencia científica y tecnológica. Sólo de este modo podrán alcanzarse los objetivos formulados en la Comunicación de la Comisión, es decir, generar «*excelencia e innovación: claves de la competitividad industrial europea*» y «*estimular la creatividad de la investigación fundamental mediante la competencia entre equipos a nivel europeo*».

4.2.1 Excelencia. La propia excelencia y los rendimientos de alto nivel son el resultado de un proceso de desarrollo y de selección complejo, laborioso y prolijo, regulado por normas que ha ido estableciendo la propia comunidad científica y que requiere la conjunción y la consideración de numerosos factores importantes e interrelacionados.

4.2.2 Sociedad y política. La sociedad y la política deben cuidar también de que se den o se creen las condiciones necesarias para el surgimiento y el mantenimiento de la excelencia y de los rendimientos de alto nivel.

4.2.3 Criterios divergentes. Los criterios teóricos o especulativos divergentes suponen un incremento de las cargas burocráticas, inducen a error y albergan el peligro de conducir a decisiones equivocadas, con todas las consecuencias negativas que ello puede entrañar no sólo para los objetivos de Lisboa, sino también para todo el entorno europeo de la investigación.

4.3 El potencial de la Europa de los 25. No obstante, y el Comité respalda sin reservas la intención de la Comisión a este respecto, al mismo tiempo conviene también desarrollar y aprovechar plenamente el potencial de la Europa de los 25. A tal fin deberán crearse —cuando no existan— las condiciones necesarias para alcanzar la excelencia en las instituciones de investigación de la Unión ampliada y en las regiones que todavía no disponen de suficientes equipos de investigación.

4.3.1 Subsidiariedad. De conformidad con el principio de subsidiariedad, el desarrollo de estas capacidades científicas y técnicas nacionales y de sus instalaciones fundamentales es, como base para lograr la excelencia y rendimientos de alto nivel, tarea de los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO C 110 de 30.4.2004.

⁽²⁾ Por ejemplo, Canadá, China, India, Japón, Corea, Rusia y USA.

⁽³⁾ Este punto se abordó exhaustivamente, junto con los problemas conexos, en el capítulo 7 **Investigación e innovación técnica** del Dictamen del Comité «Hacia un espacio europeo de investigación».

⁽⁴⁾ DO C 95 de 23.4.2003, DO C 110 de 30.4.2004.

4.3.2 Fondos Estructurales y Fondo Europeo de Inversiones. Sin embargo, cuando proceda y siempre que haya perspectivas de éxito, esta tarea debería ser apoyada y fomentada específica y eficazmente a través de los Fondos Estructurales y el Fondo Europeo de Inversiones de la UE. Por consiguiente, el Comité apoya la intención de la Comisión, también en pro de una política de cohesión eficaz, de sacar todo el partido posible a la complementariedad del Programa marco con los Fondos Estructurales, aunque recomienda que la medida se amplíe al Fondo Europeo de Inversiones y se utilice una parte de sus recursos para desarrollar capacidades e infraestructuras de investigación.

4.3.3. A tal fin se requiere también una financiación inicial suficiente de medidas de I+D en los nuevos Estados miembros, porque en ellos las instituciones científicas no están aún en condiciones de anticipar por su parte los fondos necesarios para proyectos promovidos por la UE. A modo de complemento, sin embargo, deberían crearse también en cada caso los correspondientes sistemas nacionales de ayuda.

4.4 Infraestructuras de investigación. También en este contexto el Comité se congratula de la intención de la Comisión de reforzar las infraestructuras de investigación europeas ⁽¹⁾. Hasta ahora, la financiación decisiva de las grandes instalaciones seleccionadas sobre la base de la «geometría variable» ha dado buenos resultados y, por lo tanto, debería proseguirse. El Fórum Estratégico Europeo para las Infraestructuras de Investigación (ESFRI) desempeña a este respecto un papel consultivo clave de gran utilidad. Ello debería servir de base para la elaboración de un concepto europeo de infraestructuras.

4.4.1 Las infraestructuras de tamaño medio. Con todo, en función de los recursos disponibles y de la utilidad demostrada para los proyectos comunitarios, esta medida no debería limitarse exclusivamente a las grandes instalaciones, ya que en muchos ámbitos de investigación también son necesarias infraestructuras de investigación complejas de tamaño medio que pueden contribuir al mismo tiempo a que más Estados miembros alcancen sus objetivos de investigación.

4.5 Refuerzo de las prioridades temáticas y de la movilidad. Como se ha señalado ya, el Comité apoya la propuesta de la Comisión de duplicar los recursos asignados al VII Programa marco y al programa Euratom (en relación con el presupuesto actual del VI Programa marco). Este aumento debería favorecer en primer lugar ⁽²⁾ a las prioridades/acciones/proyectos temáticos (incluidos los de Euratom), así como al programa de movilidad ⁽³⁾ (incluido el apoyo a los investigadores al inicio de su carrera y a los investigadores de elite).

⁽¹⁾ A este respecto véase también el punto 5.4 del documento (DO C 95 de 23.4.2003).

⁽²⁾ Véanse además las recomendaciones recogidas en el punto 3.5.

⁽³⁾ Desempeña un papel especialmente importante al respecto el programa Marie-Curie cuyo refuerzo se recomienda.

4.6 Instrumento de apoyo a la investigación. A fin de precisar las recomendaciones que ha formulado en otras ocasiones, el Comité recomienda que se apliquen los siguientes principios:

- El número de instrumentos debe ser limitado.
- Los instrumentos deben determinarse con precisión y sus objetivos deben ser transparentes.
- Su utilización debe ser la más simple posible.
- Deben servir prioritariamente para apoyar de forma directa las actividades de I+D y a los investigadores que trabajan en ellas.
- La elección del instrumento o instrumentos para un plan o proyecto determinados debería incumbir a la persona que presenta la solicitud. Por consiguiente, los distintos elementos de las prioridades temáticas no deberían vincularse nunca a priori con un instrumento preestablecido ⁽⁴⁾; al mismo tiempo, la Comisión debería ofrecer asesoramiento y explicar los motivos que le llevan a preferir un instrumento determinado para un tema concreto.
- Asimismo, a fin de mantener las cargas administrativas de todos los interesados dentro de unos límites razonables, es preciso velar por que los instrumentos tengan una continuidad suficiente y por evitar «cambios de paradigma» arbitrarios.
- Debería darse prioridad a la concesión de becas o de proyectos específicos focalizados de investigación, así como a la aprobación de proyectos de investigación más fáciles de comprender y de gestionar. A este respecto, el Comité se remite a las sugerencias que ha formulado en otras ocasiones sobre este punto y a las observaciones posteriores relativas a las PYME.

De acuerdo con estos principios, el Comité recomienda, por ejemplo, que, en lo que se refiere a las redes de excelencia, se apoyen no sólo los esfuerzos de coordinación, sino también una parte de los esfuerzos directos de I+D (como ya sucede con las asociaciones que participan en el programa de fusión de Euratom).

4.6.1 Informe Marimon. ⁽⁵⁾ El Comité toma nota con satisfacción de que la mayoría de las recomendaciones del informe Marimon que acaba de publicarse coinciden con sus propias recomendaciones, por lo que suscribe expresamente su contenido.

⁽⁴⁾ El Comité lamenta una vez más que no se hayan tenido en cuenta sus recomendaciones anteriores en este sentido.

⁽⁵⁾ Informe del grupo de expertos presidido por el Profesor Marimon, 21 de junio de 2004, VI Programa marco.

4.6.2 Continuidad. A fin de poner de manifiesto y clarificar de nuevo la importancia de este punto de vista, debería garantizarse la mayor continuidad posible en la transición entre el VI y el VII Programas marco. Para el mundo de la ciencia y de la industria (en particular, las PYME), los cambios en las condiciones de concesión de las ayudas, las modalidades de solicitud, los criterios de evaluación, el marco jurídico, los instrumentos y los modelos de costes, que hasta la fecha van unidos al paso de un programa marco a otro, constituyen cargas que disminuyen el rendimiento. Por consiguiente, a fin de garantizar esta continuidad, no deberían introducirse instrumentos radicalmente nuevos ni métodos suplementarios. Por el contrario, conviene simplificar y adaptar los instrumentos y los métodos actuales, de conformidad con las experiencias adquiridas y las recomendaciones. Por tanto, el primer objetivo debe ser la continuidad, junto con la simplificación y la clarificación, así como la flexibilidad para los solicitantes a la hora de elegir los instrumentos.

4.7 Las plataformas tecnológicas. El Comité apoya expresamente la iniciativa de la Comisión y de la industria de crear «plataformas tecnológicas» que reúnan a escala europea a empresas, instituciones de investigación, organismos financieros, autoridades e instancias reguladoras. Su misión será definir una agenda de investigación común capaz de movilizar una masa crítica de recursos tanto nacionales como europeos, públicos y privados.

4.7.1 Programas de desarrollo comunitarios. El Comité considera que esta iniciativa, en el caso de proyectos comunitarios de desarrollo técnico y científico muy costosos, como, por ejemplo, el proyecto GALILEO, que tienen un objetivo muy preciso, es un paso en la buena dirección, ya que permite establecer una verdadera colaboración concertada con los socios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del Tratado CE ⁽¹⁾, estas iniciativas podrán adoptar la forma de «proyectos integrados» o de «empresas comunes». No obstante, debería examinarse ⁽²⁾ cuidadosamente en cada caso cómo evitar el aumento desproporcionado de los gastos de funcionamiento y de organización y la manera de conseguir que las PYME, las pequeñas instituciones y los equipos de investigación de talla reducida participen en el proyecto.

4.7.2 Gastos de funcionamiento y de organización. Teniendo en cuenta, no obstante, el volumen de los gastos de funcionamiento y de organización y los costes jurídicos (por ejemplo, en cuestiones relativas a la propiedad intelectual), antes de establecer nuevas «plataformas tecnológicas» sería conveniente en primer lugar adquirir experiencia con las plataformas que se están desarrollando en estos momentos y después habría que dejar claro que también aquí puede aplicarse el principio de «geometría variable». Por lo demás, convendría examinar en cada caso si el objetivo está claramente definido y si puede alcanzarse con la utilización o la elaboración de procedimientos más simples, a fin de evitar que un nuevo aumento del número de instrumentos que se solapan en parte genere una mayor confusión y unos costes de coordina-

ción desproporcionados. En lo posible debería darse prioridad a los instrumentos más simples.

4.8 Pequeñas y medianas empresas (PYME). En la actualidad, las PYME contribuyen de forma considerable al proceso de innovación o disponen del potencial que se lo permitirá en el futuro. Por ello, deberían flexibilizarse y simplificarse aún más las condiciones de participación de las PYME en las prioridades temáticas, en particular mediante una atribución flexible y una paleta de temas e instrumentos (CRAFT, investigación colectiva, EUREKA) para elegir. En general, en la adaptación de los instrumentos de apoyo y en la estructuración de los proyectos debería velarse por que las PYME competentes participen de forma apropiada, tanto en los ámbitos de la alta tecnología como de la baja tecnología. Para ello son más adecuados instrumentos de apoyo como los «proyectos específicos focalizados de investigación», que permiten la puesta en marcha de agrupaciones y proyectos de tamaño más reducido y favorecen asimismo un enfoque de abajo arriba.

4.8.1 PYME y transferencia de conocimientos. Consideración aparte merece, no obstante, una tarea igualmente capital, la de comunicar los conocimientos más recientes y con más aplicaciones potenciales -resultantes de la investigación básica en las universidades e instituciones de investigación que cuentan con financiación pública- a los investigadores e ingenieros que trabajan en la industria y, en particular, en las PYME, y facilitarles su acceso a fin de acelerar la transferencia de conocimientos que es imprescindible para la innovación y la competitividad de las empresas. También a este respecto el Comité ha formulado sugerencias ⁽³⁾ en varias ocasiones, centradas en particular en la necesidad de mejorar y hacer más atractivo el intercambio de personal (movilidad) entre universidades y empresas.

4.8.2 Espíritu de empresa y política industrial. La nueva creación de pequeñas empresas constituye en particular un motor fundamental de la innovación y el crecimiento económico. Sin embargo, con frecuencia los problemas que encuentran estas nuevas creaciones no radican primariamente en un apoyo insuficiente a la investigación y el desarrollo, sino en cuestiones relacionadas con la dirección de la empresa y la comercialización, así como sobre todo en la insuficiencia de la cobertura financiera a largo plazo para poder atravesar sin dificultades los períodos iniciales en los que se sufren muchas pérdidas. Compete a la política industrial y a la política de investigación buscar de forma conjunta soluciones para crear incentivos y oportunidades de éxito que fomenten el espíritu empresarial.

4.8.3 Programa SBIR de Estados Unidos. Además, el Comité insta a que se aprendan las lecciones de la experiencia adquirida en Estados Unidos con el programa «Small Business Innovation Research» (SBIR) ⁽⁴⁾, en cuyo marco el Gobierno estadounidense fomenta a través de distintas agencias medidas de I+D orientadas al mercado para pequeñas y medianas empresas.

⁽¹⁾ «La Comunidad podrá crear empresas comunes o cualquier otra estructura que se considere necesaria para la correcta ejecución de los programas de investigación, de desarrollo tecnológico y de demostración comunitarios».

⁽²⁾ Véase también al respecto el punto 4.7.2.

⁽³⁾ A este respecto, véanse también los capítulos 7 y 8 del documento (DO C 204 de 18.7.2000).

⁽⁴⁾ Véase: <http://sbir.us/pm.html> y <http://www.zyn.com/sbir/funding.htm>.

4.9 Coordinación abierta. El Comité se ha pronunciado en varias ocasiones a favor del método abierto de coordinación de la Comisión, aunque al mismo tiempo ha señalado siempre que éste sólo puede ser eficaz si la participación es voluntaria.

4.10 Organización y coordinación autónomas. Por otra parte, el Comité ha hecho referencia en varias ocasiones a la organización y coordinación autónomas que funcionan como proceso «de abajo arriba» entre los protagonistas técnicos y científicos en la UE. Estos protagonistas dominan su área de especialidad respectiva gracias a las publicaciones, conferencias y talleres, toman iniciativas para influir en la configuración de los programas y contribuyen a lograr una coordinación en el compromiso entre competencia y cooperación (véase más abajo). Algunas iniciativas, programas e instituciones de investigación internacionales líderes mundiales y de gran influencia surgieron por esta vía, anticipando de ese modo el concepto de Espacio Europeo de la Investigación. Convendría reconocer esto y recurrirse a tal método.

4.11 Promover la competencia. En este contexto, el Comité se felicita de que entre los seis grandes objetivos de la Comisión esté el de fomentar la competencia. El Comité se suma a las expectativas de la Comisión de que la competencia permita crear valor añadido a escala europea. Además, el Comité⁽¹⁾ reitera la observación que formuló en ocasiones anteriores, a saber, que la ciencia y la investigación se alimentan de la competencia utilizando las mejores ideas, procedimientos y resultados, así como de la reproducción independiente (o refutación) –es decir, certificación– de los nuevos conocimientos y de la difusión, profundización y ampliación de estos. Por lo tanto, es necesario posibilitar y cultivar enfoques de investigación y estructuras de investigación pluralistas e interdisciplinarias, con el fin de estimular y aprovechar la consiguiente competencia por lograr las mejores ideas y resultados.

4.12 Competencia, cooperación y coordinación. Entre los objetivos de competencia, cooperación y coordinación pueden a veces surgir contradicciones, sobre todo teniendo en cuenta que las tareas están estrechamente relacionadas con el desarrollo de los productos. De ahí que sea necesario derivar los límites del ámbito de aplicación óptimo de cada uno y, al mismo tiempo, determinar también la elección de los instrumentos apropiados. Tanta competencia como sea posible, tanta cooperación como sea necesaria.

4.13 Masa crítica y competencia mundial. Los objetivos de investigación y desarrollo, cuya masa crítica supera también como elemento aislado las capacidades de los Estados miembros por separado y que, por tanto, sólo son en principio realizables en el marco de una alianza europea –como, por ejemplo, las grandes infraestructuras o determinados proyectos tecnológicos de gran envergadura– deben exponerse más que otros a la competencia mundial (véase también el capítulo «Dimensión internacional») y demostrar su validez en la comparación con competidores a escala mundial. Lo mismo rige para lo que se ha dicho también sobre las «plataformas tecnológicas».

⁽¹⁾ Véanse también a este respecto los puntos 4.2.2, 4.2.3 y 4.2.4 del documento (DO C 95 de 23.4.2003).

4.14 Consejo europeo de investigación (CEI). Como señaló en un dictamen⁽²⁾ reciente, el Comité apoya el propósito de la Comisión de crear un «Consejo europeo de investigación». Este órgano, que contaría con el apoyo de la comunidad científica, deberá encargarse de organizar y promover la investigación básica. Deberá efectuar sus trabajos con total autonomía y de conformidad con las normas de las correspondientes instituciones de alto nivel de los Estados miembros o de Estados Unidos. A fin de sacar partido de la interacción entre las diferentes categorías de investigación, el Comité recomienda que el Consejo europeo de investigación también incluya en sus filas a científicos destacados del sector de la investigación industrial.

4.15 Evaluación inter pares. El instrumento fundamental de evaluación debería ser la evaluación «inter pares». Sin embargo, a fin de compensar las conocidas debilidades (por ejemplo, los conflictos de intereses) de este sistema de evaluación, el Consejo europeo de investigación y, en general, cada organización de apoyo⁽³⁾ deberían contratar a científicos con experiencia que hayan demostrado su capacidad científica y conozcan perfectamente el ámbito especializado en el que trabajan.

4.16 Favorecer las carreras. El Comité apoya expresamente el objetivo de hacer más atractivas las profesiones vinculadas a la ciencia, la investigación y el desarrollo, atraer a las personas más capacitadas y favorecer en consecuencia el desarrollo de carreras profesionales. El Comité ha abordado este tema de forma exhaustiva en un dictamen⁽⁴⁾ reciente y se ha pronunciado a favor de los esfuerzos de la Comisión.

4.16.1 Situación contractual insatisfactoria de los investigadores. En muchos Estados miembros, los baremos salariales y las condiciones contractuales existentes constituyen un problema específico, que, en particular para los investigadores jóvenes, lleva aparejadas claras desventajas en relación con las carreras en el mercado libre, e incluso con otras carreras comparables del servicio público. El Comité subraya de nuevo la urgente necesidad de que se actúe para remediar esta situación, aunque sobre todo por parte de los Estados miembros.

4.17 Evitar las estructuras paralelas o duplicadas. La actividad de investigación requiere también actividades conexas de planificación, de carácter empresarial, de administración y de peritaje, que deben ser asumidas por científicos con experiencia. Ante la avalancha de solicitudes, consultas y procesos de seguimiento, el Comité reitera su recomendación⁽⁵⁾ de que la Comisión examine igualmente esta cuestión y haga lo necesario para poner en marcha procedimientos coordinados y eficientes (y, en particular, también con las instancias interesadas de los Estados miembros y entre ellas) que eviten un exceso de organismos (y procedimientos) de aprobación, gestión o control verticales (y también horizontales y paralelos), así como la actividad improductiva que ello genera.

⁽²⁾ DO C 110 de 30.4.2004

⁽³⁾ Por ello, el Comité ha recomendado en varias ocasiones que se proceda también de este modo en los servicios de la Comisión competentes en materia de fomento de la investigación.

⁽⁴⁾ DO C 110 de 30.4.2004, (CES 305/2004) y CESE 1086/2004.

⁽⁵⁾ CESE 305/2004; Punto 5.18 (DO C 110 de 30.4. 2004).

4.18 Selección de los expertos. Al mismo tiempo, y haciendo la salvedad de que por lo general debería reducirse la utilización actual de expertos, hay que velar también por contar con científicos especialmente competentes y experimentados en calidad de expertos para cada especialidad, so pena de que aumente el riesgo de realizar evaluaciones erróneas. Con todo, para alcanzar este objetivo, es necesario eliminar de los procedimientos de selección de los nuevos expertos todo el farrago burocrático actual, excesivo y rígido, ya que infunde temor sobre todo a los científicos de alto nivel.

4.19 Procedimientos de evaluación. Algunos de los procedimientos, criticados por la comunidad científica, son posiblemente el resultado de un intento bienintencionado de introducir y utilizar criterios de evaluación normalizados en un ámbito demasiado complejo y delicado para ello, en vez de recurrir a la experiencia humana. Aunque el Comité reconoce la intención de suprimir en la medida de lo posible, en un espíritu de transparencia y objetividad, las evaluaciones subjetivas, que son vulnerables y presentan también riesgos de abuso, señala que en cualquier caso se plantea un dilema insoluble. La evaluación del rendimiento y la creatividad científicos no puede automatizarse o delegarse en personas sin experiencia.

4.20 Dos nuevos ámbitos para la Unión: el sector espacial y la seguridad La Comunicación de la Comisión no aborda todavía las prioridades temáticas. La única excepción es la referencia a la investigación básica⁽¹⁾ y a los dos nuevos temas de investigación constituidos por el sector espacial y la seguridad. El Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de integrar de ahora en adelante en el nivel comunitario la investigación en el sector espacial y la investigación en cuanto a seguridad y reitera las recomendaciones⁽²⁾ que ha formulado en ocasiones anteriores sobre el sector espacial. No obstante, el Comité recomienda que estos dos ámbitos se mantengan fuera del presupuesto previsto para el VII Programa marco y de sus prioridades temáticas, dado que cada uno de ellos presenta especificidades diferentes y propias que no se corresponden con las modalidades de procedimiento del Programa marco.

4.20.1 En el **sector espacial** ya existe un programa eficaz que presenta muchas posibilidades y que hasta la fecha ha sido coordinado y desarrollado por la AEE y la industria espacial y aeronáutica europea, y al que los organismos de investigación de los Estados miembros también han contribuido de forma considerable. Por consiguiente, la participación de la Comisión, que el Comité respalda plenamente, debería hacerse por separado, es decir, que debería financiarse y desarrollarse en el marco del acuerdo de cooperación existente entre la AEE y la Comisión, pero al margen del Programa marco. El Comité está interesado en conocer más detalles a este respecto.

4.20.2 Por lo que se refiere a la **investigación en cuanto a seguridad**, existe un vivo interés en toda Europa en un enfoque comunitario. En el Comité se ha debatido y se ha puesto de manifiesto esto en numerosas ocasiones y, por ello, el Comité apoya expresamente la integración de este tema. No obstante, esto afecta también a cuestiones vinculadas al carácter secreto de esta investigación y a la posible utilización para misiones de

defensa internas o externas, por lo que es necesario un tratamiento diferente del de las prioridades temáticas del Programa marco (uno de cuyos requisitos es, por ejemplo, la transparencia). Por este motivo, también en este caso debería crearse un proyecto independiente al margen de la financiación y de los instrumentos del Programa marco.

5. Resumen

5.1 El Comité destaca la importancia decisiva de la investigación y el desarrollo para la competitividad de Europa en el mundo y, por ende, también para los objetivos de Lisboa. El Comité, por consiguiente, apoya las medidas propuestas y los objetivos señalados en la Comunicación de la Comisión.

5.2 Esto vale en especial para el objetivo del 3 % y para la propuesta de duplicar el presupuesto comunitario de I+D (para el Programa marco más el programa Euratom). El Comité pide al Consejo y al Parlamento Europeo que den curso a esta propuesta, exhorta a los Gobiernos de los Estados miembros a que adapten como corresponda sus presupuestos de I+D e insta a la industria a que, por su parte, refuerce con objetivos específicos sus inversiones en investigación y desarrollo, y concretamente en Europa.

5.3 El Comité señala que el objetivo del 3 % responde a la situación actual de la competencia y que en el futuro deberá adaptarse en función de las tendencias dominantes, por ejemplo en Estados Unidos y en el Sudeste asiático.

5.4 El Comité respalda la intención de la Comisión de dedicar una parte de los recursos de los Fondos Estructurales a reforzar las capacidades y las infraestructuras de investigación, a fin de sacar todo el partido posible al potencial de la Europa de los 25 y tomar también en consideración la situación de transición de los nuevos Estados miembros. El Comité recomienda además que para este fin se recurra también al Fondo Europeo de Inversiones.

5.5 El Comité respalda la intención de la Comisión de establecer los modos de aplicación más eficaces y mejorar la ejecución práctica del programa. Por consiguiente, recomienda simplificar y flexibilizar los instrumentos al tiempo que se mantiene la continuidad. Los solicitantes deben tener la posibilidad de adaptar los instrumentos en función de la estructura óptima necesaria para cada una de las tareas y de la talla de los proyectos. Esta observación vale también para la creación de «plataformas tecnológicas». El Comité suscribe las conclusiones del informe Marimon.

5.6 El Comité recomienda que las PYME competentes participen en mayor medida que en la actualidad en la investigación y el desarrollo, así como en el proceso de innovación, y, a este respecto, se remite al programa estadounidense SBIR. El Comité recomienda además que la política en favor de las empresas se coordine con la política de investigación, a fin de fomentar y aprovechar plenamente el potencial de las PYME y de las empresas de reciente creación para la innovación y el crecimiento económico.

⁽¹⁾ Véase el punto 3.5.

⁽²⁾ DO C 112 de 30.4.2004.

5.7 El Comité apoya la intención de la Comisión de incluir el sector espacial y la seguridad como dos nuevos temas prioritarios; recomienda –y explica por qué– que estos dos temas se traten como categorías separadas fuera del Programa marco.

5.8 El Comité se felicita del propósito de la Comisión de incluir la investigación básica en el Programa marco y promoverla mediante la competencia en el nivel europeo, así como de la intención de crear un Consejo europeo de investigación independiente.

5.9 El Comité señala la importancia fundamental de la interacción entre las diferentes categorías de investigación: la investigación básica, la investigación aplicada (investigación precur-

sora) y el desarrollo. Ello exige promover de forma equilibrada estas categorías.

5.10 El Comité apoya la intención de la Comisión de hacer a Europa más atractiva para los mejores investigadores, así como atraer a los jóvenes más capacitados hacia las especialidades científicas y favorecer el desarrollo de sus carreras. Ello requiere una acción urgente, en particular por parte de los Estados miembros.

Por lo que respecta a muchos otros puntos de vista, recomendaciones y observaciones críticas, el Comité se remite a las observaciones de los puntos 3 y 4.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta

del Comité Económico y Social Europeo

Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo»

(COM(2004) 177 final — 2004/0065 (COD))

(2005/C 157/21)

El 21 de abril de 2004, de conformidad con la letra g del apartado 2 del artículo 44 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2004 (Ponente: Sr. FRANK von FÜRSTENWERTH).

En el 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 86 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta de Directiva de la Comisión presentada al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo, debe considerarse en el contexto más amplio de las medidas de la UE que figuran en el Plan de acción para los servicios financieros. A este respecto son importantes la Comunicación de la Comisión sobre la «Modernización del derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la UE — Un plan para avanzar» (COM/2003/284), el paso a las Normas Internacionales de Contabilidad a partir de 2005, y las Directivas sobre el abuso del mercado y sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores.

1.2 Desde 1996, la Comisión Europea se ha esforzado por aumentar y armonizar la calidad de la auditoría legal en la

Unión Europea. Con este objetivo presentó en mayo de 2003 un plan de acción de diez puntos (Comunicación de la Comisión relativa al refuerzo de la auditoría legal en la UE, COM/2003/286), uno de los cuales aborda la modernización de la octava Directiva sobre Derecho de sociedades (84/253/CEE), que será reemplazada por la propuesta de Directiva objeto de examen.

1.3 Todas estas medidas tienen por finalidad restaurar la confianza en la información financiera y en los mercados financieros. La propuesta de Directiva no constituye una reacción inmediata a los recientes escándalos empresariales, sino que es fruto de una reorientación de la política de la UE sobre la auditoría legal que se inició en 1996. No obstante, las ideas iniciales se han adaptado para tener en cuenta los escándalos más recientes.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva regula la aprobación de los auditores legales y las sociedades de auditoría, así como su formación continua y su reconocimiento mutuo a escala internacional.

2.2 Todos los auditores legales y las sociedades de auditoría han de estar sujetos a principios de ética profesional que incluyan la responsabilidad general del auditor legal o de la sociedad de auditoría con respecto al público, su integridad y objetividad, así como su competencia profesional y debido esmero.

2.3 Los Estados miembros se asegurarán de que los auditores y las sociedades de auditoría autorizados estén inscritos en un registro público.

2.4 Tanto los auditores legales como las sociedades de auditoría deben ser independientes de la entidad auditada y no participar en modo alguno en las decisiones de gestión de la misma. Un auditor legal o una sociedad de auditoría no llevará a cabo una auditoría legal si existe alguna relación financiera, comercial, laboral o de otro tipo con la entidad auditada que pudiera comprometer la independencia del auditor legal o de la sociedad de auditoría.

2.5 La aplicación de normas internacionales de auditoría será obligatoria para todas las auditorías legales realizadas en la Unión Europea una vez que dichas normas pasen a formar parte integrante del Derecho comunitario.

2.6 Los Estados miembros deberán organizar una supervisión pública efectiva para todos los auditores legales y sociedades de auditoría basada en determinados principios (por ejemplo, en lo que respecta a la composición, funciones y transparencia de la supervisión).

2.7 El auditor legal o la sociedad de auditoría serán designados por la junta general de accionistas de la entidad auditada. No obstante, los Estados miembros podrán establecer que dicha designación esté sujeta a autorización previa por parte de una autoridad supervisora competente o que la efectúe un tribunal u otra organización designados por la legislación nacional.

2.8 Los auditores legales o las sociedades de auditoría sólo podrán ser cesados cuando existan razones apropiadas; la divergencia de opiniones sobre tratamientos contables o procedimientos de auditoría no será una razón apropiada para el cese.

2.9 La Comisión propone que los Estados miembros se aseguren de que existen las normas oportunas que establezcan una comunicación efectiva entre el auditor legal o la sociedad de auditoría y la entidad auditada y de que dicha comunicación sea correctamente registrada por la entidad auditada.

2.10 La propuesta de Directiva contiene disposiciones especiales para la auditoría legal de las entidades de interés público.

Se consideran como tales las entidades que son de importancia pública significativa por la naturaleza de su actividad empresarial, su tamaño o su número de empleados, en especial las empresas cuyos valores están admitidos a cotización en un mercado regulado de cualquier Estado miembro, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros. Todas las entidades de interés público tendrán que contar con un comité de auditoría integrado por miembros no ejecutivos del órgano administrativo o miembros del organismo de supervisión de la entidad auditada con, al menos, un miembro independiente con competencia en contabilidad, auditoría o en ambas. Además, la propuesta de la Comisión dota de mayor rigor a todas las normas relativas a la independencia, el control de calidad, la supervisión pública y la designación del auditor legal o de la sociedad de auditoría, entre otros aspectos.

2.11 Con la condición de reciprocidad, las autoridades competentes de un Estado miembro podrán autorizar a auditores de un país tercero como auditor legal si la persona presenta pruebas de estar autorizada como auditor y de que posee conocimientos teóricos, cualificaciones prácticas e integridad equivalentes a lo dispuesto en la Directiva, así como los conocimientos legales pertinentes en ese Estado miembro en la medida de lo necesario para la auditoría legal. La propuesta de Directiva incluye asimismo otras disposiciones dirigidas a regular la cooperación internacional y el intercambio de información.

2.12 Está previsto crear un comité de reglamentación de la auditoría integrado por representantes de los Estados miembros que asistirá a la Comisión en la elaboración de las medidas de aplicación pertinentes.

2.13 Una modificación de las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE permitirá que se den a conocer los honorarios correspondientes al ejercicio económico pagados al auditor legal o a la empresa de auditoría por la auditoría legal de las cuentas anuales y los honorarios pagados por otros servicios de verificación, servicios de asesoramiento fiscal y otros servicios distintos de los de auditoría.

2.14 Los Estados miembros deberán adoptar y publicar antes del 1 de enero de 2006 las disposiciones necesarias para cumplir la Directiva.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con satisfacción la propuesta de Directiva, que permitirá a los inversores y otras partes interesadas confiar en la exactitud de las cuentas auditadas.

3.2 La nueva Directiva creará un marco jurídico uniforme a escala comunitaria para la auditoría legal, extremo que el CESE considera muy positivo.

3.3 El Comité toma nota de que la Comisión adoptará nuevas iniciativas a raíz del escándalo financiero de Parmalat. Entre ellas figura la aceleración de las propuestas lanzadas en mayo de 2003 en el marco del plan de acción sobre la modernización del Derecho de sociedades y mejora de la gobernanza empresarial en la Unión Europea. Estas propuestas hacen referencia a (1) la definición del papel de los directores no ejecutivos, (2) la especificación de la responsabilidad de los administradores con respecto a la información financiera y no financiera, (3) una mayor difusión pública de las transacciones intra-grupales o con partes relacionadas, y (4) la total transparencia en la publicación de las cuentas de las empresas *offshore*, unida a una revisión más rigurosa de su contenido por parte de los auditores correspondientes.

3.4 El Comité hace suya de nuevo la idea expresada por la Comisión en su Comunicación sobre el refuerzo de la auditoría legal en la UE de que la responsabilidad del auditor constituye la motivación principal de la calidad de la auditoría⁽¹⁾, pero sigue considerando⁽²⁾ que tal responsabilidad ha de ser proporcionada. En cuanto a los perjuicios ocasionados a la sociedad auditada y a los accionistas, se congratula de que la Comisión estime conveniente examinar el impacto económico más amplio de los actuales regímenes de responsabilidad. El Comité exhorta a la Comisión a mantener a buen ritmo los estudios iniciados sobre este asunto.

4. Observaciones particulares

4.1 El objetivo de las normas propuestas en materia de aprobación y formación continua de los auditores legales y las sociedades de auditoría es, entre otras cosas, garantizar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio de su profesión. Por ello, el Comité acoge con satisfacción tales normas.

4.2 Las propuestas relativas a la ética profesional merecen también en principio una valoración positiva. La Comisión estará facultada para adoptar medidas de aplicación sobre la ética profesional. Su nivel de calidad ha de ser máximo y, a juicio del Comité, ajustarse a declaraciones reconocidas, tanto internacionales (Código de Ética adoptado por la Federación Internacional de Contables) como europeas (Recomendación de la Comisión, de 16 de mayo de 2002, sobre la independencia de los auditores de cuentas en la UE⁽³⁾).

4.3 El CESE considera fundamental garantizar la independencia de los auditores legales y las sociedades de auditoría. En consecuencia, no puede menos que suscribir la propuesta de la Comisión consistente en asegurar dicha independencia mediante la formulación de una serie de principios para todas las sociedades auditadas, con especial referencia a las entidades de interés general, teniendo en cuenta que éstas también están sometidas al mayor grado de transparencia, hacia sus accionistas y hacia los futuros inversores.

⁽¹⁾ DO C 236 de 2.10.2003, punto 3.10, pp. 2-8.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE de 10.12.2003 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Refuerzo de la auditoría legal en la UE» (COM(2003) 286 final), DO C 80 de 30.03.2004, pp. 17-19, punto 4.7.

⁽³⁾ DO L 191 de 19.7.2002, pp. 22-57.

4.4 El Comité considera también muy positivo que la Comisión se refiera a normas de auditoría internacionales y por tanto a las NIA (Normas Internacionales de Auditoría). Su aplicación es un paso lógico, si se tiene en cuenta que las sociedades con cotización oficial están obligadas a partir de 2005 a presentar las cuentas anuales consolidadas⁽⁴⁾ ateniéndose a las NIC (Normas Internacionales de Contabilidad) o las NIIF (Normas Internacionales de Información Financiera). La elaboración de normas internacionales de auditoría debe obedecer a determinados principios, y las normas deberán satisfacer criterios de calidad muy altos. Por este motivo, el Comité suscribe básicamente el procedimiento para el reconocimiento de normas propuesto por la Comisión. No obstante, la elaboración de normas de auditoría reconocidas a escala internacional presupone el respeto de los intereses de todas las partes interesadas y de la opinión pública en el marco de un procedimiento transparente y apropiado de fijación de normas. Por ello, la Comisión debe aportar sus propuestas al proceso de normativización con la antelación necesaria y de modo decidido.

4.5 El Comité suscribe en principio la propuesta de la Comisión de que los Estados miembros organicen un sistema efectivo de supervisión pública de los auditores legales y las sociedades de auditoría y de que el sistema se rija por una serie de principios.

4.6 Con respecto al cese de los auditores legales y las sociedades de auditoría, la Comisión propone que la simple divergencia de opiniones sobre tratamientos contables o procedimientos de auditoría no sea una razón apropiada para el cese. No obstante, existe la posibilidad de que una empresa aplique un tratamiento contable que goce de reconocimiento general, pero que no cuente con la aprobación del auditor legal. Cabe preguntarse cómo proceder en estos casos, si la legislación no contempla la posibilidad de cesar al auditor legal o la sociedad de auditoría en cuestión.

4.7 El Comité considera positiva en líneas generales la normativa propuesta en materia de comunicación entre la entidad auditada y el auditor legal o la sociedad de auditoría.

4.8 El Comité apoya la propuesta de introducir disposiciones especiales para la auditoría legal de las entidades de interés público. No obstante, es preciso lograr un equilibrio entre esos requisitos específicos y los gastos adicionales que suponen, pues estos últimos son sufragados en definitiva por los clientes y los propietarios de dichas entidades.

4.9 La Comisión propone que se den a conocer los honorarios correspondientes al ejercicio económico pagados al auditor legal o a la empresa de auditoría por la auditoría legal de las cuentas anuales y los honorarios pagados por otros servicios de verificación, servicios de asesoramiento fiscal y otros servicios distintos de los de auditoría. En principio, es deseable un aumento de la transparencia. Sin embargo, resulta discutible que la obligación de revelar tales datos contribuya a incrementar la calidad de las auditorías. Es posible incluso que el aumento de la transparencia se traduzca en una mayor presión para el proceso de adaptación de los precios de los servicios de auditoría.

⁽⁴⁾ A juicio del Comité, disponer de interpretaciones uniformes de las NIC o NIIF es una condición importante para una calidad de auditoría elevada.

4.10 La Comisión prevé en su propuesta que los Estados miembros se asegurarán de que existan las normas adecuadas que establezcan que los honorarios para las auditorías legales sean adecuados para permitir la calidad de auditoría oportuna, no estén influidos por la prestación de servicios adicionales a la entidad auditada y no puedan basarse en ningún tipo de contingencia. El Comité toma nota de que esta disposición está pensada como principio destinado a evitar precios dumping para las prestaciones de servicio, pero se pregunta sobre el modo de llevarla a la práctica. El Comité se declara convencido de que tal norma no podrá tener por consecuencia que los Estados miembros procedan a fijar los honorarios para las auditorías.

4.11 La propuesta de la Comisión relativa al procedimiento de adopción de medidas de aplicación y a la creación de un comité de reglamentación de la auditoría cuenta con el respaldo del Comité, siempre que tales medidas de aplicación no sean incompatibles con las declaraciones internacionales y europeas a que se hace referencia en el punto 4.2.

5. Aspectos internacionales

5.1 El Comité considera positivo que la Comisión proponga normas dirigidas a regular la cooperación internacional, en particular con los Estados Unidos. El Comité observa al respecto que habrán de respetarse las actuales reglamentaciones nacionales sobre secreto profesional y protección de datos.

5.2 La propuesta de Directiva prevé, con la condición de reciprocidad, la admisión de auditores legales procedentes de terceros países, siempre y cuando estos cumplan una serie de requisitos. La cooperación con terceros países sólo es posible si el sistema de supervisión del país de que se trate es equivalente

al de la Unión Europea. La existencia o no de tal equivalencia ha de ser determinada por la Comisión en cooperación con los Estados miembros, y declarada por la Comisión de conformidad con el procedimiento de aprobación de las medidas de aplicación. El Comité da por sentado al respecto que el ejercicio de la profesión por parte de auditores procedentes de terceros países estará sujeto a requisitos de autorización similares a los que rigen para auditores de Estados miembros de la UE.

5.3 No está claro, sin embargo, que el modelo de cooperación internacional propuesto haya prestado la suficiente atención a todos los aspectos en juego. En opinión del CESE, la Comisión debe someter el modelo a un nuevo examen que determine el grado de aceptación que la propuesta genera, sobre todo entre las autoridades competentes de los Estados Unidos.

6. Conclusiones

6.1 El Comité suscribe la propuesta de Directiva relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE. El Comité considera que la propuesta abarca casi todos los ámbitos importantes de la auditoría legal. Con la plena aplicación de la Directiva se contribuirá de modo importante al refuerzo y mayor simplificación de la auditoría legal, lo cual está en consonancia con el objetivo de la Comisión.

6.2 El Comité ha seleccionado aspectos concretos de la propuesta de Directiva, para dar a la Comisión observaciones y sugerencias concretas con vistas también a nuevos exámenes y análisis. El Comité, que estima importante la propuesta de Directiva, se pronuncia a favor de un rápido procedimiento legislativo.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El texto siguiente del Dictamen de la Sección, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazado y sustituido por una enmienda aprobada en el pleno.

Punto 4.3

«El Comité, no obstante, considera que la introducción de una rotación externa de la sociedad de auditoría en caso de auditorías legales de entidades de interés público no es adecuada para mejorar la calidad de la auditoría, ya que en la transmisión de los conocimientos específicos de la entidad auditada a un nuevo auditor es inevitable una pérdida de conocimientos técnicos y, por consiguiente, la calidad de la auditoría será menor que en el caso de una experiencia de varios años con la entidad auditada. Además, cabe temer que una norma de este tipo conduzca a una concentración de mercado por parte de sociedades de auditoría importantes en detrimento de auditores que operen con PYME.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 50

Votos en contra: 21

Abstenciones: 4

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo»

(COM(2004) 146 final)

(2005/C 157/22)

Procedimiento

El 3 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. DANTIN).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

Preámbulo

I. En un dictamen de iniciativa aprobado en octubre de 2000 el CESE indicaba: «El Comité consideró que el asunto de los trabajadores de edad avanzada es tan importante que hace necesario elaborar un dictamen de iniciativa que tenga en cuenta los diferentes aspectos de este problema. Con el presente dictamen de iniciativa, el Comité ha querido también poner de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque positivo sobre los trabajadores de edad avanzada, dado que el trato que con frecuencia se les dispensa deriva de una concepción de la sociedad poco solidaria y discriminatoria, y en muchos casos entraña la pérdida de personal de elevada cualificación y, en consecuencia, una reducción del nivel global de competitividad. Además considera que si hoy en día los avances científicos permiten dar tiempo a la vida, es conveniente que, de forma paralela, la organización de nuestra sociedad se esfuerce por «dar vida al tiempo»⁽¹⁾.

II. El contenido de ese dictamen de iniciativa, aprobado casi por unanimidad en el Pleno, representa la postura del Comité sobre el tema: refleja el estado actual de sus reflexiones y de sus posiciones sobre la cuestión que ahora aborda.

III. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Aumentar el empleo de los trabajadores de más edad y retrasar su salida del mercado de trabajo», objeto del presente dictamen, se examinará pues a la luz de las aspiraciones, análisis, recomendaciones y conclusiones del dictamen de iniciativa antes citado. Se integrarán en el mismo lo que podría considerarse como elementos nuevos.

1. Introducción

1.1 El Consejo Europeo de Lisboa estableció para la Unión Europea un objetivo ambicioso en materia de tasa de empleo.

Ésta debería alcanzar un nivel lo más cercano posible al 70 % de aquí a 2010 y de 60 % para la mujer. Este objetivo se justifica tanto por razones sociales como por motivos económicos. En efecto, el empleo sigue siendo la mejor defensa contra la exclusión social. En cuanto a las empresas, para el conjunto de la economía, el incremento de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad es crucial para evitar o reducir la escasez de mano de obra utilizando plenamente su potencial. Se trata igualmente de contribuir al crecimiento económico, los ingresos fiscales y los sistemas de protección social, habida cuenta de las reducciones previstas de la población en edad de trabajar.

1.2 La realización progresiva de este objetivo obliga a la mayoría de los Estados miembros a afrontar el inevitable reto de aumentar, principalmente, la tasa de empleo de los trabajadores de edad avanzada.

1.2.1 Es ésta en particular la razón por la que la promoción del envejecimiento activo figura en dos objetivos complementarios que la Unión Europea se ha fijado. En efecto, el Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 estableció que la mitad de la población europea de edad comprendida entre 55 y 64 años debería tener un empleo de aquí a 2010. El Consejo Europeo de Barcelona de 2002 concluyó por su parte que de aquí a 2010, debería «intentar elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea».

1.3 En su informe al Consejo Europeo de primavera 2004⁽²⁾, la Comisión consideró el envejecimiento activo como uno de los tres ámbitos prioritarios que requieren acciones rápidas para realizar la estrategia de Lisboa.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa «Trabajadores de edad avanzada», punto 1.5, DO C 14 de 16.1.2001, Ponente: Sr. DANTIN.

⁽²⁾ COM(2004) 29 final «Hagamos Lisboa - Reformas para la Unión ampliada», informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera.

1.4 La Comunicación que se examina tiene, pues, por objeto contribuir al debate sobre los progresos realizados en la realización de los objetivos de Estocolmo y Barcelona y sacar a relucir el papel de los Gobiernos e interlocutores sociales en la promoción del envejecimiento activo. Responde también a la petición del Consejo Europeo de Barcelona de analizar los progresos en este ámbito sobre una base anual, antes de cada Consejo de primavera.

1.5 El contenido del presente dictamen es la contribución del Comité Económico y Social Europeo al debate sobre la «tasa de empleo de los trabajadores de más edad», debate alimentado con la Comunicación objeto de examen y del que se esperan conclusiones provisionales para el próximo mes de diciembre.

2. La Comunicación

2.1 En la Comunicación se señala que, con el envejecimiento y la disminución prevista de la población activa, los trabajadores de más edad deben ser reconocidos como lo que realmente son: un elemento central de la oferta de mano de obra y un factor clave para el desarrollo sostenible de la Unión Europea.

2.2 Es pues esencial, según la Comunicación, aplicar estrategias destinadas a mantener la oferta de mano de obra y garantizar la empleabilidad de este grupo de edad, incluso durante los períodos de estancamiento del crecimiento del empleo.

2.3 Para ello, el principio director de las medidas políticas debe ser un enfoque preventivo basado en la idea de movilizar plenamente el potencial de las personas de todas las edades atendiendo a todo el ciclo vital.

2.3.1 En este marco, la Comunicación propone esencialmente que los Estados miembros elaboren y apliquen estrategias globales de envejecimiento activo que podrían incluir:

- ayudas financieras para desincentivar la jubilación anticipada y garantizar la rentabilidad del trabajo;
- acceso a estrategias de formación y de aprendizaje permanente;
- políticas eficaces de mercado de trabajo;
- buenas condiciones de trabajo que promuevan la conservación del empleo, atendiendo a aspectos como la higiene y seguridad, y condiciones de trabajo flexibles.

2.3.2 Indica también que la participación y un mayor compromiso de los interlocutores sociales son esenciales para definir y aplicar estrategias globales de envejecimiento activo. Precisa que estos últimos tienen un papel particularmente importante que desempeñar a través de los convenios colectivos.

2.4 Cabe señalar —se abordará más adelante este punto en el presente dictamen— que la Comunicación no procede a un análisis de las causas que conducen a las distintas situaciones y a sus evoluciones, que se describen por otra parte de manera detallada y precisa, y que es poco elocuente en relación con las decisiones del Consejo de Barcelona.

3. Los hechos

3.1 En 2030 la Unión Europea de 25 contará con 110 millones de personas de edad superior a 65 años, mientras que su número era sólo de 71 millones en 2000, y la población activa estará integrada por 280 millones de personas, frente a los actuales 303 millones, con lo cual la proporción entre ambas pasará de 4,27 a 2,55.

3.2 Paralelamente a esta evolución, la distribución del trabajo a lo largo del ciclo vital ha registrado en los veinte últimos años importantes variaciones.

3.2.1 Los jóvenes, debido a la prolongación de la escolaridad y la formación y a las dificultades con que tropiezan para encontrar un empleo apropiado ⁽³⁾, se incorporan más tarde al mercado de trabajo.

3.2.2 La tasa de empleo del conjunto de la población mayor de 55 años se ha reducido considerablemente en Europa en las tres últimas décadas y también, en menor medida, en los Estados Unidos: en la franja de edad de 55-64 años, era de 37 % en 1999 en la Unión Europea y 55 % en los Estados Unidos ⁽⁴⁾. En 2002, se observa en Europa una fuerte diferencia entre los hombres (50,1 %) y las mujeres (30,25 %), con un nivel global del 40,1 %.

3.2.3 La tasa de empleo no ha dejado de disminuir desde los años setenta hasta un período reciente, de manera relevante y continua, con una marcada progresión entre 1980 y 1985 ⁽⁵⁾. De esta manera, registró un descenso entre 1971 y 1999 de 47,4 % en Francia, 45,8 % en los Países Bajos, 39 % en España, 38,7 % en Alemania, 30 % en Irlanda y 29 % en Portugal y el Reino Unido. En 2002, para el tramo de edades comprendido entre 55 y 64 años, era de 41 % en la UE de los 15 y de 38,7 % en la UE de los 25. En un anexo se refleja la evolución global experimentada por cada Estado miembro desde 1997 a 2002 ⁽⁶⁾. Probablemente podría hablarse de una individualización del curso de las edades. Pero ésta no siempre refleja la ampliación de la capacidad de elección individual. En general, la salida precoz del mercado de trabajo, sobre todo en algunos Estados miembros, es más bien fruto de una imposición que de una elección. La flexibilidad del final del ciclo vital en el trabajo refleja más bien la influencia de la situación del mercado de trabajo y de las estrategias de contratación de las empresas y de los poderes públicos ⁽⁷⁾, y con frecuencia también la concepción de los regímenes de jubilación.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «El paro juvenil», DO C 18 de 22.1.1996. Ponente Sr. RUPP.

⁽⁴⁾ Contribución de la Comisión Europea al Consejo social de Lisboa. Fuente: Eurostat.

⁽⁵⁾ Fuente: Eurostat «Estudio de la población activa», 1999.

⁽⁶⁾ Véase anexo 1.

⁽⁷⁾ Guillemard 1986; Casey et Laczko 1989.

3.3 La vida laboral tendió pues a reducirse en los dos extremos y actualmente atañe sobre todo a los grupos de edades medianas.

3.4 La franja de edad de 50-64 años reviste una importancia particular para la política de empleo. En la Unión Europea de 15 su proporción habrá pasado de 25 % de la población total en 1995 a 34,40 % en 2025. Este crecimiento será bastante más rápido en los países escandinavos ⁽⁸⁾.

3.5 Esta evolución es especialmente preocupante ante la perspectiva del envejecimiento demográfico acentuado que va a experimentar la Unión Europea ⁽⁹⁾. El final de la primera década del siglo se verá probablemente caracterizado por un acontecimiento cuyo valor simbólico no podrá ocultar una realidad preocupante: el número de personas de menos de 20 años pasará a ser inferior al de personas con más de 60 años. Es sólo una etapa en una evolución que podría conducir, en los cincuenta próximos años, a la duplicación de la relación entre la población que ya habrá salido del mercado de trabajo y la población en edad de trabajar (de 4 de cada 10 a 8 de cada 10) ⁽¹⁰⁾.

3.6 No obstante, la Comunicación objeto de examen destaca que recientemente se han registrado progresos en la realización de los objetivos de Estocolmo y Barcelona. En efecto, en 2002 el empleo de los trabajadores de más edad progresó un 5,4 %, lo que hizo aumentar la tasa de empleo en 1,3 puntos para alcanzar 40,1 %. El aumento de la edad media de salida del mercado de trabajo pasó de 60,4 años en 2001 a 60,8 en 2002.

3.6.1 Sin embargo, precisa la Comunicación, sería precipitado interpretar el aumento de la edad de salida como señal inequívoca de una tendencia positiva, dado que los datos abarcan un período de tan solo dos años.

3.6.2 No obstante, pese a las dificultades experimentadas recientemente con la aplicación de determinadas reformas, quizá convendría realizar un análisis lo más afinado posible – cosa que no hace la Comunicación – de las razones que han provocado este cambio de tendencia con el fin de determinar eventuales prácticas correctas.

3.6.3 En este contexto, sería también necesario observar en qué medida esta rectificación, por una parte, se deriva de la instauración de dispositivos cuyo objetivo principal, cuando no único, consiste en aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, y, por otra, constituye la consecuencia o resultado indirecto de modificaciones introducidas en sistemas sociales cuyo objetivo consistía principalmente en garantizar su viabilidad económica, desestabilizada por la situación y las previsiones demográficas.

3.7 Con todo, en la franja de edad de 55-64 años, y por término medio para el período 1995-2002, solamente 35 % de los trabajadores dejaron el mercado de trabajo a la edad legal de la jubilación, 22 % se jubilaron anticipadamente, 17 % cesaron por incapacidad laboral, 13 % por despido individual o colectivo y 13 % por razones diversas ⁽¹¹⁾.

3.7.1 Aunque estas cifras han mejorado en los últimos años, hablan por sí solas. Si bien se pudo pensar en los años ochenta que la importancia en número de las jubilaciones anticipadas – y las salidas del mercado de trabajo por enfermedad o incapacidad, que se pueden a veces considerar como sustitutos de las jubilaciones anticipadas – guardaba relación con las fuertes reestructuraciones industriales de esa época, actualmente esta explicación resulta insuficiente dada la persistencia de la situación, puesto que solamente 35 % de los trabajadores dejaron el mercado de trabajo a la edad legal de la jubilación.

4. Planteamientos para soluciones: las propuestas de la Comunicación

4.1 El reequilibrio de la relación entre población activa e inactiva, la evolución de la edad media de salida del mercado de trabajo y el mantenimiento de un volumen óptimo de mano de obra en relación con las previsiones demográficas de la Unión Europea requieren en primer lugar el aumento de la tasa de actividad de los trabajadores asalariados de más de 55 años. Es obvio que este objetivo no debe poner en peligro el equilibrio recomendable entre trabajo y jubilación, y entre el ocio y el trabajo, que constituyen valores del modelo social europeo.

4.2 Un cambio de estas características debe programarse a medio plazo mediante la aplicación de una política de mantenimiento de la empleabilidad a lo largo de toda la vida laboral y de reciclaje de los trabajadores de más de 40 años, tanto mujeres como hombres. De hecho, cuesta creer que espontáneamente se llegue a una situación de armonía en la que la inversión de las tendencias del mercado de trabajo bastaría para que las empresas conservaran a sus trabajadores de edad avanzada.

4.2.1 Aparte de las medidas concretas que deban adoptarse, es fundamental que los esfuerzos se centren en el ámbito de la percepción, **a fin de inducir un cambio de mentalidad y una toma de conciencia tanto en las empresas como entre los trabajadores**. Es necesario que los trabajadores consideren valioso trabajar después de los 55 años y que las empresas o los servicios públicos sean conscientes de las ventajas que pueden reportar los trabajadores de más edad (experiencia adquirida, conocimientos técnicos, capacidad de enseñar, etc.). **En ausencia de esta toma de conciencia colectiva, las medidas concretas que se adopten no podrán ser plenamente eficaces.**

⁽⁸⁾ Eurostat. Proyecciones demográficas 1997 (escenario de base).

⁽⁹⁾ Situación y perspectiva demográfica de la UE. Ponente: Sr. BURNEL.

⁽¹⁰⁾ «Ages et emplois à l'horizon 2010», Consejo Económico y Social de Francia, Octubre de 2001. Ponente: Sr. QUINTREAU.

⁽¹¹⁾ Fuente: Eurostat «Investigación sobre la fuerza de trabajo» Resultados de la primavera de 2003.

4.2.2 A tal efecto, en su dictamen de iniciativa sobre este tema, aprobado en octubre de 2000 ⁽¹²⁾, el Comité sugirió a la Comisión que emprendiera, en colaboración con los Estados miembros, una amplia campaña de información y de divulgación que contribuya a mejorar la percepción del papel que pueden desempeñar los trabajadores de más edad en las empresas y los servicios públicos.

4.2.2.1 El CESE celebra que en el «Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en la UE ampliada», publicado a finales del primer semestre de 2004, se haya incluido la propuesta del Comité.

4.2.3. Además, hay que reconocer en mucho mayor medida el valor de la función que realizan las personas de edad avanzada en la economía social, las instituciones democráticas, las ONG y, en general, en la vida asociativa. Así, siguiendo estas observaciones, pueden calibrarse concretamente los recursos de dinamismo, innovación y eficacia que poseen.

4.3 En su Comunicación, la Comisión presenta las «Condiciones clave para fomentar el empleo de los trabajadores de más edad».

4.3.1 Jubilaciones anticipadas e incentivos financieros

Después de haber constatado que más del 20 % de los trabajadores asalariados deja su último empleo por la vía de la jubilación anticipada, lo que representa unos 3 millones de trabajadores, la Comunicación sugiere que se reexaminen los «incentivos financieros» que la acompañan para que la permanencia en el mercado de trabajo sea una solución rentable.

4.3.1.1 En opinión del Comité, esta propuesta, que se relaciona estrechamente con la Comunicación «Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable» ⁽¹³⁾, debe considerarse de manera positiva en función de la calidad y de la naturaleza de los elementos de su puesta en práctica. Sin embargo, por muy útil que pueda ser este concepto, no podrá aliviar el peso determinante de los elementos objetivos que configuran la situación de los trabajadores, que son su empleabilidad, la gestión de los recursos humanos a lo largo de la carrera profesional y en particular en su segunda mitad, y sobre todo la situación en que se van hallando los trabajadores asalariados en el marco de la política que lleva la empresa. Y a otro nivel, cabe también tener en cuenta los proyectos individuales de cada trabajador en relación con su vida privada.

4.3.1.2 En efecto, ante la evolución constante y exponencial del aparato de producción y de los procesos de fabricación, en una economía en movimiento permanente con un mercado

que evoluciona sin cesar, las empresas deben adaptarse, evolucionar y reestructurarse para lograr progresar en un entorno mundializado, al tiempo que deben encontrar un equilibrio entre lo social y lo económico, única manera de garantizar su dinamismo y su crecimiento. Por consiguiente, han de buscar márgenes de maniobra, posibilidades que les permitan rehacerse continuamente.

4.3.1.3 Con frecuencia encuentran estos márgenes de maniobra en términos de cantidad y calidad de empleo para los trabajadores de más edad. Este es el caso en particular de los «planes sociales» que siguen a las reestructuraciones.

4.3.1.4 Al margen de los «planes sociales», las jubilaciones anticipadas permiten a las empresas sustituir a los trabajadores asalariados de más edad que consideran poco productivos y con competencias anticuadas por trabajadores más jóvenes, pero con frecuencia en número inferior. Crean así poder mejorar su competitividad, al tiempo que reducen su masa salarial y reequilibran su pirámide de edades. Aún siendo difícil, esta situación refleja a veces una insuficiente gestión de los recursos humanos y una consideración insuficiente de las previsiones en lo que se refiere a empleos y cualificaciones. En general, todas estas situaciones han sido posibles, con modalidades diversas según los Estados miembros, gracias a dispositivos establecidos por los poderes públicos y/o los sistemas de seguridad social.

4.3.1.5 Pero estos elementos no deben ocultar la opción de los trabajadores. Entre quienes han pasado a la jubilación anticipada, sólo cuatro de cada diez habrían preferido proseguir su actividad profesional ⁽¹⁴⁾. En efecto, sin perjuicio de los trabajadores que padecen una invalidez real, no se debe desoír este deseo, bastante presente, de participar así en esta nueva y atractiva forma de distribución del fruto del crecimiento, acabando con la monotonía de un empleo en el que la insuficiencia o incluso la ausencia de diversificación de las funciones, de valorización de los puestos de trabajo o de rotación de los mismos ha sido con frecuencia la regla, a veces durante más de cuarenta años, lo que les hace aspirar a otro modo de vida. Y es en muchas ocasiones con el sentimiento de haber «dado ya mucho» que se ofrecen voluntariamente a la misma ante la falta de propuestas que les permitan acceder a un nuevo empleo mejor adaptado.

4.3.1.6 En las condiciones actuales, se puede decir que suele haber una concordancia de intereses entre el trabajador y su empresa, es decir, que existe una alianza objetiva que se traduce generalmente en acuerdos colectivos celebrados por los interlocutores sociales a distintos niveles de negociación, incluido el de la empresa.

⁽¹²⁾ «Trabajadores de edad avanzada», Ponente: Sr. DANTIN, DO C 14 de 16.1.2001

⁽¹³⁾ Véase SOC/162, Ponente: Sra. St-HILL.

⁽¹⁴⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *La lucha contra las barreras de edad en el empleo*, 1999.

4.3.1.7 Es el conjunto de estos hechos y la problemática enunciada en los puntos precedentes lo que constituye el núcleo de la «justificación» de las jubilaciones anticipadas. Si se quieren cambiar las cosas, habrá que prestar atención al conjunto de esta situación completada por lo que se expone a continuación en el punto 4.3.2.

4.3.2 Reformar las jubilaciones anticipadas

La Comunicación señala también, de manera general, la necesidad de reformar los sistemas de jubilación anticipada. El CESE puede considerar favorablemente esta orientación general siempre que conduzca a los trabajadores de más edad exclusivamente a la conservación de su empleo y no al desempleo, dado que el objetivo consiste en aumentar la tasa de empleo. En efecto, hay que subrayar, al igual que la Comisión, que «evidentemente, los incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan en activo deben reflejarse en perspectivas reales de empleo» porque hasta ahora, esencialmente, las jubilaciones anticipadas no han sido más que un medio puesto a disposición del mercado de trabajo para nivelar los costes sociales en términos de desempleo de larga duración y de exclusión. En otros términos, se han utilizado las jubilaciones anticipadas como instrumento de una «política de empleo» o más exactamente como instrumento de una política antidesempleo. Se puede observar que en muchos Estados miembros a menudo se han convertido y han sido consideradas por las empresas como una herramienta de gestión del personal y por los trabajadores como una ventaja social y un derecho adquirido.

4.3.2.1 Sin embargo, hay dos casos de jubilación anticipada que merecen ser objeto de reflexión, de atención y sobre todo de prudencia:

- la jubilación anticipada a raíz de grandes reestructuraciones, al considerar que –desde el punto de vista de la cohesión social– vale más un «joven» jubilado que un «viejo» parado de larga duración sin perspectiva de reemplazo. Es necesario tener presente que no todos los cambios industriales forman ya parte del pasado, en particular si se piensa en la ampliación,
- la jubilación anticipada, total o parcial, a cambio de contrataciones equivalentes de solicitantes de empleo, al considerar aquí también que vale más un jubilado pensionista que un parado sin perspectivas de inserción en la vida activa.

4.3.2.2 Por otra parte, las jubilaciones anticipadas pueden ser un elemento de respuesta para los trabajadores de más edad que hayan tenido condiciones de trabajo especialmente difíciles. En efecto, aunque en general se vive cada vez más tiempo, esta evolución no afecta por igual a todas las personas. Se observan fuertes disparidades según los grupos sociales, en particular entre el grupo de «cuadros» y el grupo de «obreros». Así, en 1999, la esperanza de vida a los 35 años de edad era de 44,5 años para un ejecutivo y de 38 años para un obrero ⁽¹⁵⁾. Todo ejercicio de reflexión sobre la duración de la vida en el trabajo y fuera del trabajo debe tener en cuenta estos datos. La reducción de estas desigualdades constituye todo un desafío.

⁽¹⁵⁾ Ídem 9.

4.3.3 Buenas condiciones de salud y seguridad en el trabajo

La Comunicación destaca, con acierto, que la segunda razón que conduce a los trabajadores a dejar el mercado de trabajo es la enfermedad o la discapacidad de larga duración. En efecto, esto atañe a más de un 15 % de la población afectada.

4.3.3.1 Conviene desde luego relativizar esta situación en la medida en que algunos Estados miembros han orientado hacia la discapacidad a un buen número de parados o la han utilizado como sustituto de las jubilaciones anticipadas ⁽¹⁶⁾.

4.3.3.2 En cualquier caso, está claro que la mejora de las condiciones de trabajo, preservando lo mejor posible la salud y la integridad física durante toda la vida laboral, contribuye al mantenimiento de los trabajadores en el empleo. Asimismo, la ergonomía, el estudio de los puestos de trabajo y de las dificultades que conllevan, la definición de las tareas, su modificación y mejora, **es decir, la calidad del empleo durante toda la vida laboral**, son elementos centrales de la problemática del mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad en la última parte de su carrera.

4.3.3.3 No obstante, y con carácter general, no cabe considerar la invalidez como una situación que desemboque sistemáticamente en la salida del mercado de trabajo. En efecto, los trabajadores que durante su vida profesional se convierten en trabajadores discapacitados constituyen un capital humano de gran valor potencial. Mediante los ajustes necesarios, la readaptación y determinada formación adicional pueden adquirir grandes capacidades que les permitan realizar trabajos distintos de los aquellos que no pueden efectuar normalmente a causa de su discapacidad. A este respecto, y para mayor eficacia, convendría evaluar el impacto de la acumulación de los ingresos procedentes de la pensión de invalidez con los ingresos salariales.

4.3.4 Formas flexibles de organización del trabajo

4.3.4.1 Las formas flexibles de organización del trabajo, con anterioridad a la edad legal de la jubilación, son otro componente de las condiciones de trabajo que pueden favorecer el mantenimiento en el empleo de los trabajadores de más edad. Las encuestas nacionales demuestran a menudo que una proporción significativa de trabajadores de más edad preferiría una jubilación progresiva, en particular debido a los problemas de salud relacionados con el envejecimiento y también para facilitar el paso de la vida activa a la vida sin trabajo. Más que una «fecha tope» la jubilación anticipada debería convertirse en un proceso al que los trabajadores interesados tengan opción para poder ir reduciendo progresivamente con el tiempo sus horas de trabajo.

⁽¹⁶⁾ Ídem 1, punto 3.3.3.

4.3.4.2 Ahora bien, al considerar esencialmente la edad de la jubilación como casi único criterio, las condiciones de empleo de los trabajadores de más edad no se tienen en cuenta. Las medidas positivas de adaptación de los períodos finales de carrera profesional -como las jubilaciones anticipadas progresivas- se han visto en general absorbidas por el mantenimiento de jubilaciones anticipadas totales y por lo tanto no han experimentado el desarrollo esperado. Esta situación debe modificarse. En efecto, en lugar de ser un acontecimiento que se intenta adelantar lo más posible, la jubilación debería ser un proceso «voluntario y progresivo» que permita a los trabajadores, respaldados por una serie de garantías colectivas, ir reduciendo gradualmente su tiempo de trabajo.

4.3.5 Acceso continuo a la formación

Conviene poner de relieve el siguiente concepto: *El potencial de productividad de los trabajadores de más edad no se ve deteriorado por la edad sino por la obsolescencia de las cualificaciones, a lo que es posible poner remedio mediante la formación* ⁽¹⁷⁾.

Basándose en todo lo anterior, conviene precisar que no basta con efectuar una política dirigida a las categorías de edades a partir de los 40-50 años. Porque, como señalaba con razón el Consejo Superior de Empleo en Bélgica, «una política encaminada a modificar la problemática de los trabajadores de edad avanzada llega tarde si se limita a cubrir este grupo de personas. De ahí la necesidad de una política de gestión de personal que tenga en cuenta la edad desde el momento en que los trabajadores se incorporan al proceso de trabajo» ⁽¹⁸⁾.

4.3.5.1 Al tiempo que «la educación y la formación permanente» se han convertido en el *leitmotiv* de la política europea de empleo, resulta muy inquietante constatar el porcentaje de la mano de obra que participa en la educación y la formación. Este porcentaje se sitúa, por término medio, en tan solo 14 % para el grupo de edad de 25-29 años, y disminuye regularmente a medida que se envejece para llegar aproximadamente al 5 % en el grupo de edad de 55-64 años ⁽¹⁹⁾. Esta tendencia sólo ha registrado un crecimiento extremadamente modesto, casi imperceptible, durante los últimos años.

4.3.5.2 En un sistema de producción en que los puestos de trabajo requieren cada vez más conocimientos técnicos y experiencia, esta situación no deja de ser preocupante, no solo en lo que se refiere a la tasa de empleo de los trabajadores de más edad sino en general para la competitividad europea. Es deseable, por no decir indispensable, poner fin a esta situación:

- por parte de las empresas, que deben integrar en su estrategia la formación como una inversión a medio y largo plazo y no como una acción de la que se espere una rentabilidad rápida o inmediata;
- por parte de los trabajadores, que a veces tienen dificultades para formarse, ya sea por falta de entusiasmo, como es el caso con frecuencia de los trabajadores poco o nada cualificados, o porque no se sienten capaces si han conocido

situaciones de fracaso escolar, o porque no sienten la necesidad ante el inminente término de su carrera profesional.

4.3.5.3 Es evidente que, en esta problemática, el papel de los interlocutores sociales a todos los niveles de negociación puede ser determinante. A este respecto, el «marco de trabajo para el desarrollo permanente de capacidades y cualificaciones», adoptado en el contexto por los interlocutores sociales europeos constituye un esfuerzo importante con vista a fomentar el aprendizaje permanente, para todas las edades. Además, el cometido de los poderes públicos, que deben garantizar la creación de un marco favorable al desarrollo de la formación permanente durante la vida, resulta igualmente esencial.

4.3.5.4 No obstante, la formación profesional, la formación y la educación a lo largo de toda la vida no deben considerarse de manera aislada. Han de formar parte de la gestión de la carrera de los trabajadores. Se trata de garantizar, a través de la formación, la motivación a cualquier edad valorizando las competencias y dinamizando las carreras profesionales. Desde este punto de vista, el balance de competencias y el reconocimiento de la experiencia adquirida son instrumentos que deben desarrollarse en el marco de proyectos profesionales individuales que se articulen con el proyecto de la empresa.

4.3.5.5 La Unión Europea se halla, pues, ante un reto de gran envergadura y del que depende en buena medida el éxito de la estrategia de Lisboa. Es necesario incrementar globalmente la participación de los trabajadores en la formación profesional y mejorar así el nivel general de los conocimientos y competencias de los trabajadores de más edad.

4.3.6 Políticas activas eficaces del mercado de trabajo

4.3.6.1 El CESE está de acuerdo con la opinión expresada en la Comunicación consistente en que «para que los trabajadores puedan permanecer más tiempo en activo, es esencial prever los cambios y gestionar con éxito la reestructuración económica». Dicho análisis señala una de las causas de las situaciones evaluadas en el punto 4.3.1.4 del presente dictamen, en el que se indica esencialmente que dicha situación se deriva, «sobre todo, de no recurrir en grado suficiente a una gestión basada en previsiones de empleos y cualificaciones».

4.3.6.2 El CESE apoya asimismo la idea de que «a este respecto, revisten especial importancia los enfoques personalizados para atender las necesidades individuales, por ejemplo, a través de servicios de orientación, formación específica y sistemas de recolocación». En este contexto, se podría plantear la posibilidad, al igual que en la Comunicación, y habida cuenta de algunos Estados miembros ya lo practican, de otorgar un carácter activo a las prestaciones por desempleo facilitando la adquisición de cualificaciones y reforzando las ya existentes para facilitar la contratación de trabajadores desempleados de avanzada edad sin perjuicio de su derecho a percibir las prestaciones por desempleo y ofreciéndoles una orientación que fomente la transición hacia otro empleo o hacia un trabajo como autónomo.

⁽¹⁷⁾ Estudio internacional de la OCDE sobre la alfabetización de adultos (International Adult Literacy Survey – IALS).

⁽¹⁸⁾ Ídem 1 (4.3.2).

⁽¹⁹⁾ Ídem 10.

4.3.6.3 Lanzar «Políticas del mercado de trabajo eficaces» atañe tanto a la demanda como a la oferta de empleo. A este respecto, el conjunto de las recomendaciones que recoge la Comunicación se atienen a dicho principio por el que el Comité se congratula, habida cuenta de que dicho equilibrio es uno de los requisitos para alcanzar logros tangibles.

4.3.7 Mejora de la calidad del empleo

4.3.7.1 Acierta la Comunicación al destacar que la calidad del empleo es, en general, crucial para que se reintegren o se mantengan en el mercado de trabajo los trabajadores de más edad. Al mismo tiempo, la tasa de abandono del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que ocupan empleos de calidad mediocre es hasta cuatro veces superior a la de los que ocupan empleos de calidad superior, y también dos veces más elevada que la de los jóvenes trabajadores que ocupan empleos de calidad mediocre⁽²⁰⁾. Esta parte de la Comunicación habría ganado en precisión y habría suscitado un debate si hubiera intentado definir el concepto de «calidad de un empleo» y si hubiera procurado presentar un esbozo de solución para su puesta en práctica. Hubiera resultado útil sintetizar al menos los enfoques reflejados en los textos anteriores (COM(2003) 728 final de 26.11.2003; informe titulado «Empleo en Europa 2002»).

4.4 Otras propuestas y reflexiones

- En general, como ocurre con todas las orientaciones de Lisboa, la estrategia «Retrasar la edad de salida del mercado de trabajo» se aplicará más eficazmente si va acompañada de una tasa de crecimiento consecuente que repercuta positivamente en el empleo.
- El método abierto de coordinación se emplea para abordar distintos aspectos relacionados con las jubilaciones. Sin embargo, en lo referente al «envejecimiento activo», la Comunicación evoca «el programa de revisión entre pares» organizado en el contexto de la estrategia europea de empleo. Resulta difícil comprender la razón por la cual se podría recurrir a dos procesos distintos. Por afán de pragmatismo y eficacia, parece aconsejable seguir centrándose en el concepto de «edad de salida del mercado de trabajo», que corresponde generalmente a la jubilación, y privilegiar por tanto el método abierto de coordinación.
- Por lo que se refiere a las orientaciones del Consejo Europeo de Estocolmo, teniendo en cuenta los apartados anteriores, el CESE está de acuerdo con las vías de acción que presenta la Comunicación. En cuanto a las propuestas del Grupo Europeo de Empleo, cabe remitirse al dictamen del Comité sobre el contenido de las mismas⁽²¹⁾.

No obstante, se pueden formular o precisar mejor otras propuestas y reflexiones.

4.4.1 La contratación

La contratación es un elemento estratégico de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad⁽²²⁾. Sin embargo, este aspecto no se ha tenido en cuenta en la reflexión general. La Comunicación no se centra en dicho aspecto que atañe a la vez al enfoque psicológico de la problemática, a la discriminación y, por consiguiente, al respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.4.1.1 No obstante, es esencial que se combatan todas las formas de discriminación en materia de contratación y las relacionadas con la edad, que es precisamente el tema general tratado en la Comunicación objeto de examen. Los métodos de contratación deben prohibir que la edad sea un criterio de elección; deben en cambio empeñarse más en captar y valorizar las aptitudes derivadas del historial de cada cual a partir de la experiencia profesional. No cabe duda de que es importante tener en cuenta las aspiraciones y opciones de estos trabajadores y, en particular, de sus demandas de trabajo diferenciado (duración, distribución, horarios, etc.).

4.4.1.2 Desde este punto de vista resulta instructivo señalar, por ejemplo, que muchas oposiciones en algunos Estados miembros para empleos en la función pública incluyen a menudo el criterio de la edad, establecida en la mayoría de los casos en torno a los 40 años. Esto significa que un solicitante de empleo que tenga más de 40 años, procedente del sector privado, no puede pretender ocupar un empleo en la función pública. Esta segregación no es admisible: impide que un parado, por muy cualificado que sea y aunque responda al perfil del puesto que debe proveerse, acceda a un empleo existente, al tiempo que priva a la función pública de la experiencia de un trabajador procedente del sector privado. En relación con este punto, la responsabilidad recae enteramente en los Estados miembros. En lo referente a la Unión Europea, hay que destacar que hasta abril de 2004 la Comisión Europea no aceptó eliminar, tras las observaciones realizadas por el Defensor del Pueblo europeo, los límites de edad aplicables a los procedimientos de selección de personal. Más recientemente, en julio de 2004, el Defensor del Pueblo solicitó a la Comisión, a raíz de una denuncia, que suprimiese el límite de edad para los becarios. En su opinión, supone una discriminación injustificada, alegando por su parte el denunciante que dicha práctica viola la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

4.4.1.3 Por otra parte, es necesario destacar que la multiplicación de los retiros anticipados ha acentuado la depreciación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo y, como consecuencia, en su contratación. La reducción del umbral de edad, para facilitar las jubilaciones anticipadas, ha tenido consecuencias importantes para estos trabajadores ya que ha modificado a ojos de los empresarios la edad a la que los trabajadores pueden ser considerados «demasiado viejos».

⁽²⁰⁾ COM(2003) 728 final «Mejora de la calidad del empleo: examen de los progresos recientes».

⁽²¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo», ponente: Sra. HORNUNG-DRAUS, coponente: Sr. GREIF, DO C 110 de 30.4.2004.

⁽²²⁾ Ídem 11.

4.4.1.4 Al mismo tiempo, desde el punto de vista psicológico, el trabajador de edad avanzada o mayor, influido por el comportamiento de las empresas, percibe implícitamente que ya no es el tipo de trabajador que se describe prioritariamente como cercano a la edad en la que se adquiere el derecho a la jubilación o al retiro. Ha pasado a ser el trabajador definido como «incapaz» de trabajar o «inempleable». Mientras que aproximadamente la mitad de los trabajadores que cobran su pensión de jubilación abandonaron su actividad anticipadamente por la vía de la «invalidez», como ocurrió en algunos países de la Unión Europea, el tiempo de la inactividad tiende a concebirse ya no como el período del derecho al reposo, sino como el de la incapacidad de trabajar. Esta percepción de la edad, debido a sus efectos de encasillamiento, no puede por menos que inducir cambios en el comportamiento ya que contribuye a desarrollar, en el espíritu del trabajador y en los hechos, un sentimiento de marginación tanto en la empresa como en el mercado de trabajo o en la propia sociedad.

4.4.1.5 Con arreglo al mismo planteamiento que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se estableció mediante la Directiva 2000/78/CE un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Dicha directiva prohíbe, en determinadas condiciones, las discriminaciones basadas, entre otras cosas, en la edad. Las legislaciones nacionales debían adaptarse a la Directiva a más tardar antes de diciembre de 2003. Convendría realizar próximamente un balance de su aplicación y así evaluar su eficacia.

4.4.2 La flexibilidad

Se ha examinado el concepto de flexibilidad de la edad de salida del mercado de trabajo así como la aplicación de formas flexibles de organización del trabajo por lo que se refiere a las jubilaciones anticipadas (véase punto 4.3.2). El mismo razonamiento vale para las jubilaciones a la edad legal. En efecto, cuatro de cada diez trabajadores habrían deseado seguir su actividad⁽²³⁾ por razones profesionales, familiares o de interés personal⁽²⁴⁾. Conviene, pues, establecer métodos de acceso a la jubilación más flexibles para responder a estas aspiraciones.

4.4.2.1 Es necesario permitir que los trabajadores vayan dejando progresivamente su empleo, y no como sucede actualmente en la mayoría de los casos, a la edad legal, de una manera brusca, con lo que se podría llamar la «jubilación guillotina». Deberían tomarse disposiciones para permitir que al final de la vida laboral los trabajadores pudieran trabajar a tiempo parcial (3/4, 1/3 ó 1/2 del horario normal). Con el fin de estimular la aplicación de dicho principio, convendría evaluar el posible impacto de la fijación de un salario cuyo importe sea superior en proporción al porcentaje de horas de trabajo efectuadas.

⁽²³⁾ Ídem 11.

«Age and Attitudes-Main Résultats from à Eurobaromètre Survey» - Commission of the EC.1993.

⁽²⁴⁾ Ídem 1, punto 3.3.5.

4.4.2.2 Este tiempo de presencia podría aprovecharse, por ejemplo, para compartir con los más jóvenes la experiencia adquirida: en particular, a través de la instauración de tutorías, apoyo y cooperación al aprendizaje⁽²⁵⁾ y al conjunto de las formaciones de manera alternada. Todos saldrían beneficiados: el trabajador voluntario que podría seguir una actividad enriquecedora, la empresa que conservaría y podría transmitir conocimientos técnicos como formación interna, y el interés general gracias al aumento de la tasa de empleo.

4.4.3 Las mujeres y la igualdad de oportunidades

En la Comunicación se subraya la diferencia entre la tasa de empleo de las mujeres y de los hombres de edad avanzada. La diferencia es considerable ya que dichas tasas de empleo ascienden, respectivamente, al 30,5 % y al 50,1 %. En lo referente a la edad media de salida del mercado de trabajo, la diferencia es mínima⁽²⁶⁾ (véase cuadro del anexo 3).

4.4.3.1. La diferencia entre las tasas de empleo correspondientes a dicha categoría de edad se deriva de un efecto de grupo que refleja la composición del mercado de trabajo en general. Hay que destacar que dicha diferencia no incide ni repercute en la edad media de salida del mercado de trabajo.

4.4.3.2. Aumentar la tasa de empleo de las mujeres es un requisito indispensable para alcanzar los objetivos de Estocolmo. La tasa de empleo de dicha categoría de edad se deriva, esencialmente, de la tasa de empleo de los grupos de edades más bajas. En consecuencia, la problemática se centra esencialmente en la tasa de empleo de las mujeres, y no solamente en su edad de salida del mercado de trabajo.

4.4.3.3. Dicha cuestión, sin perjuicio de sus consecuencias económicas, debe examinarse además a la luz de las consideraciones de equidad que el Comité ha invocado en repetidas ocasiones, ya sea en materia de orientación escolar, de formación, de igualdad salarial o de atribución de responsabilidad cuando las cualificaciones son idénticas.

4.4.3.4. El aumento de la tasa de empleo de las mujeres implica necesariamente la mejora de sus condiciones de acceso al mercado de trabajo. Para ello, es preciso crear dispositivos que permitan a hombres y mujeres conciliar su vida privada con su vida profesional en pie de igualdad, a través del desarrollo de una red de servicios sociales que respondan a las necesidades de atención y cuidados propios de la esfera privada: menores de edad (principalmente la creación de sistemas para cuidar a niños pequeños; véase cuadro del anexo 3), personas dependientes (personas de edad avanzada, enfermos, etc.), etc.

⁽²⁵⁾ Ídem 1, punto 4.3.4.

⁽²⁶⁾ Véase anexo 2.

4.4.4 La negociación colectiva

La Comunicación señala: «... a pesar de la evolución reciente, los interlocutores sociales deberían amplificar e intensificar sus esfuerzos, tanto a nivel nacional como de la UE, por establecer una nueva cultura del envejecimiento y de la gestión del cambio. Con demasiada frecuencia, las empresas siguen concediendo prioridad a los regímenes de jubilación anticipada.»

4.4.4.1 El CESE se congratula al respecto por la orientación del documento que reconoce, en esencia, el papel indispensable que desempeña el diálogo social para la consecución de logros significativos. El Comité aprueba y respalda esta propuesta de la Comisión, al tiempo que señala su deseo de ahondar en la cuestión. En efecto, si el diálogo social o, incluso mejor, la negociación colectiva debe intensificarse a nivel nacional y de la Unión, dicha negociación debe ser ampliada con el fin de poner a punto prácticas «a medida», habida cuenta de que cada vez hay menos medidas «comodín» de valor universal. Desde este punto de vista, las negociaciones colectivas, para tener en cuenta las particularidades profesionales (dureza, condiciones y organización del trabajo, nivel de cualificación, etc.), deben también afectar a las ramas profesionales, europeas y nacionales, y, como consecuencia, a las empresas. Sólo si se dan estas condiciones podrán ser plenamente eficaces las disposiciones generales.

5. Aumento de la edad media de salida del mercado de trabajo

5.1 El apartado 32 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Barcelona estipula que, por lo que se refiere a las políticas actuales en cuanto a empleo, entre otras cosas:

— «para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a 5 años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea.»

5.2 El conjunto de análisis y disposiciones que se han examinado en los puntos anteriores —y que se refieren más particularmente a la decisión del Consejo de Estocolmo de «aumentar la tasa media de empleo de los hombres y mujeres de más edad (55–64) hasta el 50 %»— contribuyen a poner en práctica las orientaciones de Barcelona. En efecto, cada trabajador de edad comprendida entre 55 y 64 años que retrase su salida del mercado de trabajo contribuye al aumento de la edad media efectiva a la cual se cesa, en la UE, la actividad profesional.

5.3 La puesta en práctica de las decisiones de Estocolmo constituye el motor esencial de la evolución positiva de la orientación del Consejo de Barcelona. De esta manera, el *aumento progresivo de la edad media efectiva a la cual se cesa la actividad profesional* no podría examinarse ni valorarse separadamente del *aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años*.

5.4 En efecto, habida cuenta de las dificultades observadas para aumentar la tasa de actividad de los trabajadores de 55 a 64 años, no sería razonable considerar aisladamente el

concepto de Barcelona. Ello podría conducir, para su realización, a que se propusiera un retraso de la edad legal a partir de la cual se tiene derecho a la jubilación.

5.5 Por consiguiente, sería poco lógico imaginar una hipótesis así cuando, de una manera general, actualmente no siempre se permite, a los trabajadores que lo desean, llegar hasta el término de su vida laboral en el marco actual.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 El Comité confirma la orientación general de su dictamen de iniciativa titulado «Trabajadores de edad avanzada» que emitió en octubre de 2000, es decir *«poner de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque positivo sobre los trabajadores de edad avanzada, dado que el trato que con frecuencia se les dispensa deriva de una concepción de la sociedad poco solidaria y discriminatoria, y en muchos casos entraña la pérdida de personal de elevada cualificación y, en consecuencia, una reducción del nivel global de competitividad»*.

6.1.1 En el marco de dicha orientación, el Comité acoge con satisfacción que el Consejo Europeo de primavera de 2004 considerase **el envejecimiento activo** como uno de los tres ámbitos prioritarios de acción que requieren acciones rápidas para realizar la estrategia de Lisboa. El Comité se congratula de que para lograrlo la Comisión Europea haya, mediante la Comunicación sujeta a examen, alimentado el debate sobre los logros encaminados a la consecución de los objetivos de Estocolmo y de Barcelona así como destacado el cometido de los Gobiernos e interlocutores sociales en materia de fomento del envejecimiento activo.

6.2. El CESE, con carácter general, está de acuerdo con la elección de los ámbitos fundamentales de acción que constituyen el núcleo esencial de la Comunicación. Dichos ámbitos fundamentales de acción corresponden a determinados bosquejos de solución han de considerarse de manera positiva sin perjuicio de la calidad y naturaleza de las medidas de aplicación escogidas así como de las observaciones que recoge el presente dictamen. Así, puede tratarse de jubilaciones anticipadas e incentivos financieros, de la reforma de las jubilaciones anticipadas, de formas flexibles de organización del trabajo, de medidas de higiene y seguridad en el trabajo o incluso de la mejora de la calidad del empleo.

6.2.1. Sin embargo, el Comité considera que, aparte de las medidas concretas que deban adoptarse en los ámbitos fundamentales de acción, es esencial que los esfuerzos se centren en el ámbito de la percepción, a fin de inducir **un cambio de mentalidad y una toma de conciencia en las empresas y los trabajadores**. Es necesario que los trabajadores consideren valioso trabajar después de los 55 años y que las empresas o los servicios públicos sean conscientes de las ventajas que pueden reportar los trabajadores de más edad. **Si no se produce esta toma de conciencia colectiva, las medidas concretas que se adopten no podrán tener plena eficacia**.

6.2.2. Por ello, el Comité sugiere a la Comisión, como ya lo hiciera en su dictamen de iniciativa de octubre de 2000, que emprenda, en colaboración con los Estados miembros, una amplia campaña de información y de divulgación dirigida a los principales protagonistas y de la sociedad en general que contribuya a mejorar la percepción del papel que pueden desempeñar los trabajadores de más edad tanto en las empresas como en los servicios públicos y en la sociedad en su conjunto.

6.2.2.1. El CESE celebra que el «Informe del Grupo de alto nivel sobre el futuro de la política social en la UE ampliada», publicado a finales del primer semestre de 2004, haya hecho suya la sugerencia del Comité.

6.3. Por otra parte, el Comité Económico y Social Europeo estima que:

6.3.1. Todas las acciones emprendidas para avanzar en la aplicación de las decisiones adoptadas en Estocolmo o Barcelona deben dar lugar exclusivamente a que los trabajadores de más edad conserven su empleo o se reintegren en el mercado laboral. Habida cuenta de que el objetivo consiste en aumentar la tasa de empleo y retrasar la edad de salida del mercado de trabajo, debe evitarse que la modificación de determinadas situaciones actuales, en particular en lo que se refiere a las jubilaciones anticipadas, genere desempleo. En general, debe subrayarse, como en la Comunicación, que «evidentemente, los incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan en activo deben reflejarse en perspectivas reales de empleo».

6.3.2. El CESE considera que para aumentar la tasa de empleo global, o la de la franja de edad de 55-64 años, es necesario aumentar la tasa de empleo de las categorías de trabajadores potenciales cuya presencia en la misma es insuficiente. Desde este punto de vista, deben adoptarse medidas importantes para movilizar todas las reservas de mano de obra existentes en la Unión, ya se trate, en particular, de jóvenes que permanecen con demasiada frecuencia en un desempleo que les desmotiva, lo que resulta preocupante para el futuro de la tasa de empleo global, o de mujeres y personas discapacitadas.

6.3.3. No es posible considerar por separado la formación profesional, la formación y la educación permanente. Deben formar parte de la gestión de la carrera de los trabajadores. Se trata de garantizar, mediante la formación, **la motivación a cualquier edad** a través de la valorización de las competencias y el estímulo de las carreras profesionales. Sólo así se logrará alcanzar un nivel adecuado de competencia y, por consiguiente, la empleabilidad de los trabajadores de más edad.

6.3.3.1. Cabe señalar que, en general, al margen de la formación, todas las acciones que constituyen una estrategia para aumentar el empleo de los trabajadores de más edad no deben

aplicarse solo a partir de los 40-50 años. Una política que pretenda modificar la problemática de los trabajadores de más edad sería tardía si abarcara únicamente esta franja de edad. De aquí la necesidad de una gestión de personal que tenga en cuenta la edad desde el momento en que los trabajadores se integran en el proceso de trabajo.

6.3.4. La problemática debe centrarse en la selección de personal. Es preciso luchar contra cualquier tipo de discriminación basada en la edad. Desde este punto de vista, conviene realizar el balance de la aplicación de la Directiva 2000/78/CE por la que se estableció un marco general para la igualdad de trato en el empleo. Dicha Directiva prohíbe, en determinadas condiciones, efectuar cualquier discriminación basada, en particular, en la edad. Esto es válido para todas las franjas de edad, y en especial para los trabajadores de edad avanzada y para los jóvenes.

6.3.5. Ya sea mediante una jubilación anticipada o convencional, debe ser posible abandonar paulatinamente el mercado laboral. En efecto, en lugar de ser una «fecha feroz», es decir un acontecimiento que se intenta adelantar lo más posible, la jubilación debería ser un proceso «voluntario y progresivo» que permita a los trabajadores, respaldados por una serie de garantías contractuales, ir reduciendo gradualmente su tiempo de trabajo. Esta cuestión podría constituir un tema prioritario de estudio y de acción en el marco de las líneas directrices de empleo para 2005.

6.3.6. El diálogo social o, incluso mejor, la negociación colectiva debe intensificarse en el ámbito nacional y de la Unión Europea. Dicha negociación debe ser ampliada con el fin de poner a punto prácticas «a medida», habida cuenta de que cada vez hay menos medidas «comodín» de valor universal. Desde este punto de vista, las negociaciones colectivas, para tener en cuenta las particularidades profesionales (dureza, condiciones y organización del trabajo, nivel de cualificación, etc.), deben también afectar a las ramas profesionales, europeas y nacionales, y, como consecuencia, a las empresas.

6.3.6.1. Convendría que la cuestión del envejecimiento en activo ocupara un lugar prioritario en la nueva Agenda de la política social para después de 2006.

6.3.7. El Comité considera que la puesta en práctica de las decisiones de Estocolmo es el motor para una evolución positiva de la orientación del Consejo de Barcelona. Al mismo tiempo, considera que *el aumento de la edad media efectiva de cese de la actividad profesional* no podrá examinarse ni valorarse al margen del *aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años de edad*.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco relativo a la revisión del Reglamento (CEE) nº 4056/86, por el que se determinan las modalidades de aplicación de las normas europeas de competencia en el ámbito del transporte marítimo»

COM(2004) 675 final

(2005/C 157/23)

El 13 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco relativo a la revisión del Reglamento (CEE) nº 4056/86 por el que se determinan las modalidades de aplicación de las normas europeas de competencia en el ámbito del transporte marítimo».

La preparación de los trabajos en este asunto se encomendó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información.

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre), habida cuenta de la urgencia del asunto, el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a la **Sra. BREDIMA-SAVOPOULOU** y aprobó por 148 votos a favor, 12 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Los servicios de transporte marítimo, actividad internacional y global «por excelencia», se resumen básicamente en dos tipos: el transporte marítimo de líneas regulares y el *tramp* (servicios no regulares). Desde 1875 el transporte marítimo de línea regular se ha organizado en conferencias marítimas, por ejemplo, en asociaciones de transportistas marítimos que ofrecen servicios con un horario fijo anunciado y de acuerdo con una tarifa uniforme y común en determinadas rutas geográficas. En el sector de los *tramps*, el transporte de mercancías secas o líquidas a granel no es regular y las travesías no se anuncian; además, los precios se negocian libremente ad hoc caso por caso con arreglo a las condiciones de la oferta y la demanda. Los servicios de línea regular podrían compararse con los autobuses mientras que los *tramps* serían «los taxis del mar», es decir, las conferencias marítimas ofrecen servicios programados con salidas y llegadas fijadas previamente mientras que los cargueros *tramp* ofrecen servicios particulares dependiendo de la demanda específica.

1.2 En 1974 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD) aprobó el Código de Conducta de las Conferencias Marítimas para satisfacer los deseos de los países en desarrollo de una mayor participación de sus transportistas en el transporte de mercancías por mar. El Código establecía el reparto de tonelajes según la proporción 40:40:20: un 40 % para las compañías marítimas de los países exportadores e importadores y un 20 % de cargueros controlados por conferencias marítimas para compañías de terceros países. Diversos Estados miembros, junto con otros países desarrollados (OCDE) y en desarrollo, ratificaron el Código, que entró en vigor el 6 de octubre de 1983. Por esta razón, el Código constituye el instrumento jurídico básico por el que se regulan las rutas del transporte marítimo de línea a nivel mundial. La UE aprobó el Reglamento 954/79⁽¹⁾ por el

que se establecen las condiciones de aplicación del Código para que sea compatible con el Tratado CE. Según la Comisión, el Reglamento 954/79⁽²⁾ («Paquete de Bruselas») no sólo halla un equilibrio entre los deseos de los países en desarrollo de acceder a las conferencias marítimas, sino que establece también los principios comerciales entre los países de la OCDE y respeta los principios básicos del Tratado CE.

1.3 En 1986 la UE aprobó el Reglamento 4056/86 por el que se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos. El Reglamento hace una referencia expresa al Reglamento 954/79 y al Código de la CNUCYD; su contenido es revelador en este aspecto. Las conferencias marítimas se clasifican en abiertas y cerradas, dependiendo de si su acceso es automático para los nuevos miembros o de si es necesario el consentimiento de los miembros actuales para su adhesión. Mediante el Reglamento 4056/86 la CE aprobó un sistema de conferencias cerradas y rutas abiertas, que implicaba la protección de la competencia efectiva por parte de operadores independientes y la prohibición de otras restricciones a la competencia por parte de las conferencias marítimas. Se trataba de un Reglamento del Consejo, lo que no deja de ser extraño tratándose de un reglamento sobre competencia. Básicamente consistía en un reconocimiento de las características específicas del transporte marítimo y de su carácter internacional.

⁽¹⁾ De 15.5.1979, relativo a la ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un código de conducta para las conferencias marítimas.

⁽²⁾ véase Bredima-Savopoulou / Tzoannos «The Common Shipping Policy of the EC», North Holland, Asser Institute 1978, 1990; L. Schmidt – O. Seiler «The Unctad Code of Conduct for Liner Conferences», Hamburgo 1979; A. Mc Intosh «Anti-trust implications of liner conferences» Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly, mayo de 1980 pag.139; Clough/Randolph «Shipping and EC Competition Law», Butterworths. 1991, Bellamy/Child «Common Market Law of Competition» Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Ruttlely «International Shipping and EEC Competition Law» (1991) 2 ECLR, 5; Kreis «European Community Competition Policy and International Shipping» (1989) Fordham International Law Journal, p. 411, vol. 13; J. Erdmenger, Conference on EEC Shipping Law, 4-5/2/1988, Rotterdam; Bredima «The Common Shipping Policy of the EEC», 18 Common Market Law Review, 1981, p.9-32.

1.4 De acuerdo con el Reglamento 4056/86, se concedió a las conferencias marítimas una exención por categorías con arreglo a ciertas condiciones y obligaciones. Se permitió que las conferencias llevaran a cabo diversas actividades (por ejemplo, la asignación del tonelaje y los ingresos entre los miembros, la coordinación de horarios y la asignación de travesías entre los miembros) compatibles con las normas de competencia comunitarias y con dos restricciones especialmente graves de la competencia: la fijación horizontal de precios y la utilización de capacidades. La exención por categorías en relación con dichas restricciones graves se justificó alegando que las conferencias tenían un efecto estabilizador en las tarifas del transporte marítimo regular, prestaban servicios indispensables y eficientes a las compañías marítimas y estaban sometidas a la competencia efectiva de operadores independientes. La normativa del Reglamento 4056/86 establece la más generosa exención por categorías que se aplica en cualquier sector económico en la Unión Europea. Ningún otro sector goza de una exención de las normas europeas sobre la competencia en materia de fijación de precios. Asimismo, la originalidad del Reglamento 4056/86 radica en que concede una exención sin límite temporal.

1.5 Desde 1986 la Comisión y el Tribunal Europeo de Primera Instancia han examinado en diversas ocasiones ⁽¹⁾ ciertos aspectos de las actividades de las conferencias. El Tribunal aprobó una serie de principios legales para la aplicación del Reglamento 4056/86. Diversas conferencias que operaban en el transporte marítimo regular comunitario emularían estos principios después. A lo largo de los años, las actividades de las conferencias han experimentado una drástica reducción tanto en lo que se refiere al tamaño, como al alcance debido a los cambios en las condiciones del mercado. Más concretamente:

- a. las conferencias ya no pueden fijar tarifas terrestres para sus tramos por tierra en el transporte multimodal;
- b. las tarifas no sólo deben ser comunes o uniformes entre los miembros de una conferencia, sino también con respecto a las compañías marítimas de la misma mercancía;
- c. las conferencias no pueden imponer restricciones a los miembros que desean trabajar mediante contratos de servicios individuales con compañías marítimas.
- d. la gestión de las capacidades se permite únicamente a condición de que no creen temporadas altas de forma artificial en conjunción con un aumento de tarifa.

1.6 Además, el Reglamento 4056/86 establecía que los servicios de *tramp* y de cabotaje eran actividades fuera de su ámbito de aplicación. En ausencia de un reglamento especial, los artículos 85 y 86 del Tratado CE se aplicarían directamente a estas actividades. El sector del *tramp* se consideraba uno de los pocos ejemplos de competencia pura a nivel mundial y el

cabotaje como un servicio que no produce efectos contrarios a la competencia en el comercio comunitario.

1.6.1 Las características básicas del transporte mediante *tramp* pueden resumirse en diez puntos clave:

- mercados competitivos nivel mundial;
- se aproxima al modelo de competencia pura;
- diferentes subsectores de mercado en respuesta a las necesidades de los consumidores;
- competencia entre subsectores por la mercancía;
- demanda inestable e imprevisible;
- muchas compañías de reducido tamaño;
- pautas comerciales globales;
- facilidad de entrada y salida;
- muy rentable;
- sensible al desarrollo de los mercados y a las necesidades de las compañías marítimas.

1.6.2 En general, el sector de servicios de *tramp* está muy fragmentado ⁽²⁾. En los últimos 30 años, han surgido la distribución de cargas y las rutas especializadas para satisfacer las necesidades específicas de las compañías marítimas y los fletadores. Por lo tanto, en la inmensa mayoría de los casos, este sector ha funcionado a gusto de los fletadores o de las compañías marítimas sin plantear graves problemas con las normas de competencia ni en el contexto internacional, ni en el comunitario.

1.7 Actualmente existen 150 conferencias marítimas en el mundo, de las que 28 operan en rutas hacia y desde la UE. Básicamente operan en las tres rutas principales hacia y desde la UE, es decir, la ruta transatlántica, la ruta Europa-Asia oriental y la ruta Europa-Australia/Nueva Zelanda. Entre sus miembros se incluyen transportistas de líneas regulares comunitarios y extracomunitarios. Además, hay otras conferencias que navegan en las rutas UE/Sudamérica, UE/África occidental y en otras zonas.

1.8 La mayoría de los países de la OCDE reconocen el sistema de conferencias marítimas y le han concedido un tipo de inmunidad antitrust. Estados Unidos reconoce el sistema de la conferencia abierta de conformidad con la ley de la reforma del transporte marítimo ⁽³⁾ (OSRA) de 1999. Australia establece una exención limitada para las conferencias marítimas con arreglo a la ley australiana de 1974 sobre prácticas comerciales (Parte X), modificada en 1999, que actualmente es objeto de revisión. Canadá, Japón y China reconocen de manera similar el sistema de conferencias marítimas y conceden inmunidad antitrust o exenciones bajo condiciones.

⁽¹⁾ Por ejemplo, TACA revisado (14.11.2002, DO L 26 de 31.1.2003, p. 53), TAA, FEFC, EATA, Eurocorde; CEWAL, COWAC, UKWAL (DO L 34 de 10.2.1993, p. 20), French-west African Shipowners Committees, DO L 134 de 18.5.1992, p. 1.

⁽²⁾ Según Clarkson Research Studies, «The Tramp Shipping Market» (abril, 2004) hay alrededor de 4795 compañías que poseen buques de *tramp*, pero solo 4 de ellas poseen más de 300 barcos (es decir, el 2 % de la cuota de mercado), y la media es de 5 barcos por compañía.

⁽³⁾ Que modifica la ley de 1984 sobre la marina mercante de EE UU.

1.9 Entretanto, el Código, como instrumento internacional básico que regula el transporte marítimo de líneas regulares entre los países desarrollados y en desarrollo, y el sistema de conferencias marítimas, como sistema internacional básico para la coordinación de los servicios de transporte marítimo regular, se han reconocido en diversos instrumentos jurídicos adoptados en la UE:

- los Acuerdos europeos (la mayoría de ellos resulta redundante tras la ampliación de 2004) establecieron una cláusula tipo relativa a los principios del Código y de las conferencias marítimas como criterios que hay que respetar en las rutas marítimas;
- el Acuerdo UE/Rusia (art. 39(1) a)) y el Acuerdo UE/Ucrania, que están en la misma línea;
- por último, en las negociaciones en curso de la OMC sobre servicios, las «ofertas» entre la UE y otros países están basadas en la aceptación del Código como instrumento aplicable.

1.10 La reciente evolución reglamentaria en cuanto al transporte marítimo de líneas regulares indica que la mayoría de los países desarrollados (EE UU, Australia, Canadá y Japón) han adoptado sistemas afines al de la UE y regulado el sistema de conferencias marítimas en condiciones similares a las de la UE. El avance del sector es significativo: desde los años ochenta los operadores independientes han aumentado su cuota de mercado en las principales rutas hacia y desde Europa en detrimento de las conferencias. Aunque esto podría demostrarse mediante un análisis ruta por ruta, en general las rutas permanecieron abiertas a la competencia efectiva. Han surgido otras prácticas en el marco de las conferencias, por ejemplo, hay transportistas miembros de conferencias que ofrecen servicios a partir de un contrato de servicios con una compañía marítima, por el cual la compañía se compromete a enviarles una cantidad de mercancía a lo largo de un cierto periodo de tiempo para que la transporten mediante el pago de unas tarifas negociadas individualmente con el transportista.

1.10.1 La práctica de los contratos de servicios para fines de prestación de servicios a las compañías marítimas está regulada por la jurisprudencia de la UE, así como por la legislación estadounidense (OSRA 1999). De hecho, en la ruta transatlántica el 90 % del tonelaje se transporta mediante contratos de servicios y en la ruta Europa/Australia/Nueva Zelanda este porcentaje se sitúa entre 75 y 80 %. Los contratos de servicios son estrictamente confidenciales entre transportistas y compañías marítimas.

1.10.2 La contenedorización dio lugar a importantes avances en el transporte marítimo de líneas regulares. Los operadores han ido colaborando cada vez más a través de consorcios que prestan diversos servicios de transporte marítimo de líneas regulares, pero sin practicar la fijación de precios en el contexto del consorcio. El transporte de contenedores es una actividad comercial intensiva y de importancia capital, pero produce economías de escala. Bajo ciertas condiciones, se ha concedido a los consorcios una exención por categorías de conformidad con los Reglamentos 479/1992 ⁽¹⁾ y 870/1995 ⁽²⁾,

que fueron modificados por el Reglamento 823/2000 ⁽³⁾ y que expirarán el 25 de abril de 2005. Este tipo de consorcios constituye una forma muy frecuente de cooperación en el transporte marítimo regular.

1.10.3 Otra forma de cooperación son los denominados «discussion agreements» (acuerdos de discusión), que se realizan entre miembros de conferencias y operadores independientes. Surgieron en los años ochenta y están reconocidos en otras jurisdicciones de EE UU, Asia, Australia y América del Sur.

1.11 En el año 2003 la Comisión Europea derogó la parte del Reglamento 4056/86 consagrada a los procedimientos y la sustituyó por el Reglamento 1/2003 ⁽⁴⁾, que hoy día es el Reglamento aplicable a todos los sectores de la economía. Por consiguiente, las disposiciones sobre la descentralización de la competencia se aplican al sector del transporte marítimo regular, al igual que a los demás sectores. No obstante, el artículo 32 del Reglamento 1/2003 previó una excepción de su aplicación a los servicios de *tramp* y cabotaje desde y hacia los puertos de la UE.

1.12 Entretanto, la Secretaría de la OCDE concluyó en un informe de 2002 ⁽⁵⁾ que las exenciones antitrust a las conferencias marítimas para las actividades de fijación de precios deberían revisarse con vistas a su supresión, a excepción de los casos en que se justifique específica y excepcionalmente, dejando esto al criterio de los Estados miembros. La exactitud del informe de la OCDE fue enérgicamente impugnada. Por ello se publicó únicamente como informe de la secretaria de la OCDE. Por otra parte, los países más influyentes (Canadá, EE UU, Japón y Australia) declararon que no tenían intención de cambiar sus sistemas a estas alturas.

2. El Libro Blanco de 2004 de la Comisión Europea

2.1 La Comisión Europea, impulsada por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, procedió a revisar el Reglamento 4056/86. El Consejo de Lisboa pidió a la Comisión que «acelerara el proceso de liberalización en los sectores del gas, la electricidad, los servicios postales y los transportes.» El proceso de revisión comenzó en marzo de 2003, con la publicación de un documento de consulta y el recibo de 36 contribuciones de las partes interesadas (cargadores, transportistas, Estados miembros y consumidores). La Universidad Erasmus de Róterdam asistió a la Comisión en el tratamiento de las respuestas. A continuación, se celebró una audiencia pública en diciembre de 2003 y se publicó un documento de debate en mayo de 2004 dirigido a los Estados miembros. El 13 de octubre de 2004 la Comisión publicó el Libro Blanco acompañado de un Anexo en el que se consideraba la derogación de la exención por categorías concedida a las conferencias marítimas. Asimismo estudiaba el hecho de si debía mantener, modificar o derogar el Reglamento vigente y si debía sustituirlo por regímenes opcionales como sugiere la propuesta de la *European Liners Affairs Association* (asociación europea de líneas marítimas regulares, ELAA). Para los servicios irregulares se sugiere algún tipo de guía. La Comisión pidió, entre otros, al Comité que formulara sus observaciones en el plazo de dos meses.

⁽¹⁾ DO L 55 de 29.2.1992, p. 3.

⁽²⁾ DO L 89 de 21.4.1995, p. 7.

⁽³⁾ DO L 100 de 20.4.2000, p. 24.

⁽⁴⁾ DO L 1 de 4.1.2003, p. 1.

⁽⁵⁾ DSTI/DOT (2002) 2 de 16.4.2002.

2.2 El Libro Blanco aborda algunas cuestiones fundamentales: ¿existe todavía una justificación para la fijación de precios y la utilización de capacidades por parte de las conferencias marítimas a las que se concede una exención por categorías con arreglo al artículo 81(3) CE? La Comisión concluye que, teniendo en cuenta las condiciones actuales del mercado, la exención por categorías a las conferencias marítimas no es justificable dado que la estabilidad de los precios puede lograrse mediante otras formas de cooperación menos restrictivas, y que ya no se cumplen las cuatro condiciones acumulativas del artículo 81 (3) que la justificarían.

2.2.1 El Libro Blanco estudia si sería apropiado establecer otro instrumento jurídico que regule un nuevo marco empresarial de cooperación en las rutas del transporte marítimo regular. Pide también que las partes interesadas formulen propuestas para crear un instrumento jurídico adecuado y un marco de cooperación alternativo para los transportes marítimos regulares.

2.3 El Libro Blanco estudia si todavía se puede justificar la exclusión de los servicios de *tramp* y de cabotaje de las disposiciones de aplicación de las normas de competencia del Reglamento 1/2003. Concluye que no se han presentado argumentos de peso para justificar un trato diferente a estos servicios con respecto al resto de los sectores de la economía. Por consiguiente, propone incluir estos servicios en el ámbito de aplicación del Reglamento 1/2003, con los correspondientes procedimientos. También propone que, en aras de la seguridad jurídica, se considere la publicación de algún tipo de directriz para facilitar la autoevaluación de acuerdos de utilización conjunta por parte de los transportistas.

2.4. Cabe señalar que la *European Liners Affairs Association* (asociación europea de líneas marítimas regulares, ELAA), establecida recientemente para tratar este asunto, propuso un nuevo marco para la cooperación comercial entre compañías marítimas. En particular, propuso un marco comercial de debate entre compañías marítimas en lo que se refiere a la utilización de capacidades, las cuotas de mercado, las fluctuaciones de las mercancías por ruta, un índice de precios disponible y las discusiones sobre recargos o cargas suplementarias.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE ha seguido de cerca la evolución de este asunto desde 1980 y aprobó dos dictámenes, en 1982 ⁽¹⁾ y 1985 ⁽²⁾, cuya esencia se tuvo en cuenta en el Reglamento 4056/86. Por lo tanto, acoge favorablemente el Libro Blanco y el ejercicio de reflexión iniciado por la Comisión, y espera contribuir de manera significativa a que se logre un régimen de competencia que tenga cabida en la UE y en todo el mundo.

⁽¹⁾ DO C 77 de 21.3.1983, p. 13.

⁽²⁾ DO C 344 de 31.12.1985, p. 31.

3.1.1 El anexo del Libro Blanco contiene un análisis relativo a la compatibilidad de las conferencias marítimas con los cuatro criterios acumulativos del artículo 81(3) CE. No obstante, habida cuenta de que en los últimos años la utilización de capacidades, con arreglo a la jurisprudencia de la UE, se permite solamente a condición de que no cree una temporizada alta artificial en conexión con el aumento de las tarifas y las conferencias han perdido en gran medida el poder de fijación de precios ⁽³⁾, cabe preguntarse si todavía se pueden cumplir los cuatro criterios acumulativos del artículo 81(3).

3.1.2 El CESE desea ver más análisis del creciente papel de los operadores independientes desde la década de 1980. Los datos disponibles indican que las conferencias no han obstaculizado la aparición de operadores independientes, que han logrado cuotas de mercado importantes. Por lo tanto, existe una competencia efectiva y se cumple el cuarto criterio acumulativo del artículo 81(3) CE (relativo a la no eliminación de la competencia). De manera similar, los datos disponibles relativos a los elementos de coste del transporte en el precio de los bienes de consumo indican que éste ha alcanzado un nivel de porcentaje marginal. Por consiguiente, puede plantearse de si las conferencias no estarían estableciendo precios negativos para los consumidores.

3.1.3 El Reglamento 4056/86 fue el resultado de las condiciones de mercado imperantes en los años ochenta. Forma parte del paquete de cuatro reglamentos marítimos aprobados en 1986 que establecieron los fundamentos de la política común del transporte marítimo de la UE. Las conferencias disfrutaron de un trato jurídico generoso durante 18 años en virtud de la legislación comunitaria.

3.2 El CESE señala que, si bien la Comisión hace referencia a la posición internacional de las conferencias marítimas y al contexto regulador de EE UU y Australia, no aborda sus implicaciones jurídicas. Catorce Estados miembros de la UE y Noruega han firmado o aceptado el Código relativo a los transportes regulares: si se deroga el Reglamento 4056/86, tendrán que renunciar al Código. Cabe señalar que, según el artículo 50 del Código, la renuncia al mismo surte efecto un año o más después de la notificación correspondiente. Y también tendrá que derogarse el Reglamento 954/79. Las «ofertas» a la OMC tendrían que modificarse en consecuencia. El Libro Blanco no aborda los problemas jurídicos de los tratados que se derivarían de una posible abolición del sistema de conferencias marítimas. La UE deberá abordar la renegociación de los Acuerdos UE/Ucrania y UE/Rusia.

3.3 Las conferencias podrían seguir existiendo y llevar a cabo actividades legítimas en vez de ser abolidas. Las conferencias organizan las rutas del transporte marítimo regular entre países desarrollados y en desarrollo. Si se deroga una conferencia uno de cuyos extremos de su ruta comercial es la UE, ¿qué sucederá con el otro extremo de la ruta? Por ejemplo, existen conferencias entre la UE y Sudamérica y entre la UE y África Occidental y el Código es aplicable a las mismas. El Libro Blanco no ha abordado estos problemas.

⁽³⁾ Octubre de 2004.

3.4 Si una conferencia puede ejercer actividades que no limitan la competencia, ¿por qué debería abolirse el sistema de conferencias? Esta alternativa no se explora en el Libro Blanco. Actividades como la asignación de tonelaje/ingresos, o la coordinación de horarios/travesías pueden superar la prueba de los cuatro criterios acumulativos. En un reciente documento de debate ⁽¹⁾, los Gobiernos de los Países Bajos y de Alemania exploran las posibles formas de cooperación y los posibles instrumentos jurídicos. Debería tomarse en consideración esta iniciativa. Es más, otras actividades propuestas por la ELAA y en el documento de debate de Alemania y los Países Bajos podrían también superar la prueba de los cuatro criterios acumulativos. Por lo tanto, el motivo de preocupación no es la retirada de la exención por categorías vigente, sino la abolición unilateral del sistema de conferencias marítimas por parte de la UE sin consultar a los demás países industrializados importantes (OCDE) o en desarrollo.

3.5 De lo expuesto anteriormente, resulta obvio que, aunque puede preverse la derogación de las exenciones por categorías, la abolición de las conferencias marítimas conlleva numerosos problemas jurídicos que deberían abordarse prioritariamente. Además, ha de lograrse la compatibilidad del nuevo régimen comunitario con el marco regulador internacional. Una acción unilateral de la UE resulta impensable, ya que las conferencias marítimas constituyen un sistema que existe en todo el mundo. El Libro Blanco no analiza suficientemente las repercusiones internacionales en el marco regulador (es decir, los compromisos internacionales de la UE y sus Estados miembros) ni los problemas jurídicos de los tratados que causaría la abolición de las conferencias marítimas.

3.6 El CESE sostiene que, con independencia de sus defectos y su antigüedad, el Código (y el sistema de conferencias por él consagrado) siguen siendo los fundamentos del paquete de 1986 de cuatro reglamentos marítimos que constituyen la primera fase de la política común del transporte marítimo de la UE. Tres de los cuatro reglamentos están basados en el Código y hacen referencia directa al mismo, en particular los Reglamentos 4055/86, 4056/86 y 4058/86 ⁽²⁾. El citado paquete fue el resultado de concienzudas negociaciones de varios años y dio lugar a un delicado equilibrio de concesiones mutuas entre los Estados miembros. Antes de proceder a la derogación del Reglamento 4056/86, los Reglamentos 4055/86 y 4058/86 deberían ser objeto de modificaciones.

3.7 Dado que el sistema de conferencias es actualmente objeto de revisión en otros países, sería más lógico que la UE colaborase con ellos –en lugar de actuar unilateralmente– con objeto de adoptar un nuevo régimen internacional compatible a escala mundial. De no hacerlo así, EE UU y Australia habrían aproximado sus sistemas al de la UE, mientras la UE procede a abolir el suyo sin consultas ni coordinación. Esta cuestión podría también plantearse en la Red Internacional de Competencia (RIC), de la cual la Comisión es un miembro fundador (2001). La RIC constituye un foro importante para debatir la política de competencia internacional a nivel multilateral. El impacto de la abolición señalada sería muy nocivo y perjudicial para los operadores europeos que, a pesar de la competencia

feroz (principalmente asiática) de empresas no pertenecientes a la UE, encabezan la clasificación mundial de empresas marítimas (las primeras cuatro empresas de esta lista son europeas). Por las razones arriba mencionadas, la revisión del Reglamento 4056/86 debería discutirse a nivel del RIC.

3.8 EL CESE es consciente de que semejante ejercicio podría necesitar mucho tiempo. Por consiguiente, hasta que no se acuerde a nivel internacional otro sistema para sustituir el Código Marítimo y hasta que no tenga lugar una coordinación entre los diferentes países en lo que respecta a la sustitución del sistema de conferencias marítimas en la reglamentación, propone que se revoque el Reglamento 4056/86 introduciendo un nuevo Reglamento de la Comisión. El nuevo Reglamento debería conceder una exención bajo condiciones estrictas que respeten los criterios de la jurisprudencia comunitaria (por ejemplo, el caso TACA y otros).

3.9 Una desregulación total sin un nuevo instrumento jurídico en vigor no es un procedimiento aconsejable por razones adicionales: con la reciente creación de la Red Europea de Competencia (REC) ⁽³⁾ se descentralizarán los litigios de competencia a las autoridades nacionales. Tras la ampliación de la UE, los diez nuevos Estados miembros podrían requerir asesoramiento tanto en la teoría como en la práctica. Se precisará un período de prueba para que se familiaricen con la economía de mercado, especialmente si tenemos en cuenta la ausencia de autoridades encargadas de temas de competencia en algunos de estos países. También se requerirá un reglamento que establezca criterios sobre eventuales formas de cooperación contrarias a la competencia en las rutas marítimas. De no ser así, surgirá un paraíso para los abogados que acarreará una aplicación divergente de la legislación UE en los Estados miembros.

3.10 El CESE estima que la descentralización de los procedimientos de competencia no debería coincidir con la desregulación del sistema del transporte marítimo regular. Por todas estas razones, no se aconseja la desregulación en la situación actual. Además, la desregulación podría incrementar la concentración y hacer disminuir el número de transportistas en el mercado.

3.11 La propuesta del Libro Blanco relativa al tratamiento de los servicios de *tramp* y de cabotaje es aceptable. Se espera que la gran mayoría de los casos no plantee problemas de competencia ⁽⁴⁾. Sin embargo, en aras de la seguridad jurídica, lo lógico es que la Comisión proporcione asesoramiento en cuanto a la distribución de las cargas y rutas especializadas a la hora de proceder a la autoevaluación sobre su compatibilidad con el artículo 81 CE, teniendo en cuenta que ya no se permite ni la notificación de acuerdos ni el procedimiento de oposición.

⁽¹⁾ Octubre de 2004.

⁽²⁾ El Reglamento 4055/86 del 22.12.86 («Reglamento del Consejo relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros») se basa en el Código de la CNUCYD. La letra a) del apartado 1 del artículo 4 establece una eliminación progresiva de los acuerdos en materia de reparto de cargamentos por referencia directa al Código Marítimo; el Reglamento 4058/86 del 22.12.86 («sobre acción coordinada con objeto de salvaguardar el libre acceso al tráfico transoceánico») se basa en el Código. El artículo 1 establece la acción dependiendo de las si las rutas están cubiertas por el Código o no. DO L 378 de 31.12.1986, p. 4.

⁽³⁾ Reglamento 1/2003.

⁽⁴⁾ En efecto, el sector de transporte de carga de servicio irregular se ha caracterizado como modelo de la competencia perfecta: William Boyes, Michael Melvin, «Microeconomics», Houghton Mifflin College, 1999, 4 edición.

4. Observaciones específicas

4.1 El Libro Blanco no aborda la salvaguardia reglamentaria de la posición de los operadores independientes. Da por hecho que ha aumentado su cuota de mercado desde los años ochenta y supone que esta tendencia continuará en el futuro. No obstante, las salvaguardias específicas que brinda el Reglamento 4056/86 deberán mantenerse en un nuevo Reglamento para evitar toda restricción de sus actividades y mantener las operaciones abiertas.

4.2 El Libro Blanco acepta que la derogación de la inmunidad antitrust puede conducir a una mayor concentración, es decir, a fusiones y adquisiciones que a su vez pueden ocasionar un aumento unilateral del poder del mercado o un mayor riesgo de colusión debido a la reducción del número de participantes en el mercado (p. 19, apartados 73 y 74 del Anexo del Libro Blanco). Dado que no hay nuevos operadores en las operaciones de líneas regulares, debido a los altos costes consiguientes y a la volatilidad del mercado, que no garantiza los resultados, ¿cómo puede salvaguardar las operaciones el actual Reglamento comunitario sobre control de las fusiones? No es realista esperar que los operadores pequeños y medianos que luchan por la supervivencia inicien procedimientos jurídicos largos y costosos con arreglo al Reglamento sobre las fusiones a fin de evitar fusiones que puedan dar lugar a grandes operadores. La ley debería contener salvaguardias.

4.3 La Comisión aduce (p. 17, apartado 64 del anexo del Libro Blanco) que si el carácter cíclico del mercado de contenedores queda libre de acciones colectivas, podría generar un flujo continuo de empresas que entran y salen del mercado. Los operadores ineficaces venden sus barcos y nuevas empresas eficientes se introducen en el mercado. Esta es una valoración bastante simplista del mercado. En la actualidad, apenas pueden encontrarse nuevas empresas en las operaciones de transporte regular, en particular en alta mar, debido a los altos costes en que se incurre y a la volatilidad de las operaciones, que no garantizan beneficios. Además, la distinción entre operadores eficaces e ineficaces no es correcta. Los operadores ineficaces no pueden sobrevivir en el mercado altamente competitivo de las líneas regulares.

4.4 Por las razones expuestas en el capítulo 3, la disposición del Reglamento 4056/86 relativa a los conflictos entre distintas legislaciones debería mantenerse en el nuevo reglamento.

5. Conclusiones

5.1 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa del Libro Blanco y el ejercicio de reflexión lanzado por la Comisión, sin perjuicio de las observaciones señaladas.

5.2 Cualquier futuro marco jurídico debería ser compatible con el artículo 81 CE y equilibrado, es decir, responder a las necesidades de los cargadores y los transportistas. También debería responder a las necesidades de oferta y demanda de las compañías marítimas, así como ser transparente y permitir la existencia de rutas marítimas abiertas (es decir, de operadores independientes).

5.3 El CESE considera que el nuevo reglamento no debería ser un reglamento del Consejo, sino de la Comisión, con el fin de que sea coherente con los otros reglamentos comunitarios sobre normas de competencia. No obstante, si se acepta esta sugerencia, la Comisión debería encargarse de comprobar más minuciosamente las especificidades del transporte marítimo y de la aplicación internacional del nuevo ordenamiento jurídico. El CESE considera positivo que el Libro Blanco inste a que se den a conocer puntos de vista sobre eventuales sistemas alternativos.

5.4 Tradicionalmente, en todos los sistemas jurídicos se ha concedido a las conferencias algún tipo de inmunidad respecto de las normas de competencia y hasta ahora, ninguna de las autoridades competentes que lo ha revisado (por ejemplo, EE UU, Canadá, Australia y Japón) ha decidido suprimir dicha inmunidad. El sector del transporte marítimo regular está experimentando actualmente profundos cambios, y seguirá haciéndolo. Las cuotas de mercado de las conferencias se han reducido considerablemente y la mayoría de los contratos celebrados corresponden a contratos de servicios individuales, ya que son los que prefieren las compañías marítimas y los que están reconocidos en otros sistemas jurídicos. Además, los acuerdos de discusión y los consorcios o alianzas están proliferando en todo el mundo.

5.5 Si se deroga el Reglamento 4056/86 sin sustituirlo por un nuevo reglamento que garantice la exención por categorías, se requerirá un trabajo jurídico hercúleo de negociaciones y renegociaciones de acuerdos con algunos terceros países, así como un gran trabajo legislativo a nivel de la UE para modificar el acervo comunitario (es decir, los Reglamentos 954/79, 4055/86 y 4058/86). Además, los Estados miembros de la UE tendrán que renunciar al Código de las conferencias marítimas. El CESE insta a la Comisión a que aborde todos estos problemas jurídicos antes de proceder a examinar sistemas alternativos de conferencias marítimas y la abolición de la actual exención por categorías.

5.6 En vista de la gran cantidad de problemas jurídicos que causaría la abolición de las conferencias, el CESE insta a la Comisión a emprender un estudio jurídico sobre los cambios normativos necesarios en caso de que la UE suprima las conferencias pero en el resto del mundo se mantengan. Dicho estudio revelaría que podría no existir un valor añadido en la desregulación del sector del transporte marítimo regular en el presente, especialmente coincidiendo con la transferencia de la autoridad en asuntos de competencia a los Estados miembros. De otro modo, se crearía un vacío legal sin normas específicas para este sector.

5.7 Entretanto, el CESE considera que el mantenimiento de las conferencias marítimas en la UE está justificado hasta que se aplique otro régimen normativo a escala mundial. Por consiguiente, el sistema de conferencias es todavía necesario porque es la base de la reglamentación para las compañías marítimas de líneas regulares a escala mundial. Los efectos de la abolición de la exención por categorías de la UE en el marco internacional, respecto de los países en vías de desarrollo y de otros países de la OCDE, serán complejos y significativos.

5.8 El CESE considera que el Reglamento 4056/86 debería ser derogado y sustituido por un nuevo Reglamento de la Comisión sobre conferencias marítimas que garantice una exención por categorías. El nuevo régimen debería respetar estrictamente los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Primera Instancia y la Comisión (por ejemplo, el caso TACA). El sistema de conferencias debería también mantenerse para defender la competitividad de los navieros comunitarios por todo el mundo. Al tiempo que para los transportadores grandes pueden resultar apropiadas las «alianzas» y otros tipos de acuerdos de cooperación, los transportadores pequeños y medianos aún necesitan conferencias para mantener sus cuotas de mercado, especialmente en el comercio con países en vías de desarrollo. La abolición de la exención puede tener efectos anticompetitivos para estos pequeños transportadores, consolidando así la posición dominante de los más grandes.

5.9 Convendría que la Comisión utilizara este periodo transitorio provisional para supervisar la evolución del sector del

transporte marítimo regular, incluida la tendencia a la consolidación. Además, la Comisión debería realizar consultas con otros países (OCDE) con vistas a hallar un sistema alternativo adecuado que sea compatible a escala mundial.

5.10 El CESE aprueba las propuestas del Libro Blanco relativas al tratamiento de los servicios de cabotaje y de *tramp* dado que en la gran mayoría de los casos en estos sectores no causaría problemas de competencia. Sin embargo, en aras de la seguridad jurídica, se pide a la Comisión que provea una orientación jurídica relativa a la autoevaluación de grupos y de transportes especializados en lo que se refiere a su compatibilidad con el artículo 81 del Tratado CE.

5.11 El CESE espera aportar su contribución al seguimiento del ejercicio de reflexión lanzado por el Libro Blanco.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea un programa comunitario plurianual para el fomento de un uso más seguro de Internet y las nuevas tecnologías en línea»

(COM(2004) 91 final — 2004/0023 (COD))

(2005/C 157/24)

El 26 de marzo de 2004, de conformidad con el artículo 153 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2004 (Ponente: Sr. RETUREAU, Coponente: Sra. DAVISON).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen del proyecto de dictamen

1.1. La Comisión propone el lanzamiento de un nuevo proyecto del plan de acción «Safer Internet» (Internet más segura), pero reforzándolo habida cuenta de los rápidos cambios de la sociedad de la información en lo que se refiere a las redes de comunicaciones. De esta manera, el proyecto se ha bautizado «Safer Internet plus» (2005-2008).

1.2. Además de la propuesta de Decisión del Parlamento y el Consejo presentada por la Comisión, el Comité ha examinado la evaluación *ex ante* de Safer Internet plus (2005-2008) contenida en el documento de trabajo de la Comisión («Commission

Staff working paper) SEC(2004) 148 y COM(2004) 91 final. Apoya la ampliación del ámbito de aplicación del nuevo plan de acción y sus objetivos, que tienen en cuenta la rápida evolución y la diversificación de los medios de acceso en línea y el muy rápido crecimiento del número de accesos de alta velocidad y de conexiones permanentes. En sus observaciones generales y particulares formula sugerencias complementarias de acciones políticas y normativas, en particular:

- normas técnicas y jurídicas (obligatorias y de carácter voluntario);
- la educación-formación de los usuarios;

- las obligaciones de los proveedores de espacios y de acceso y de otros agentes (compañías de tarjetas de crédito, motores de búsqueda...);
- la responsabilidad de los autores de programas informáticos y proveedores de medios de seguridad;
- la protección de las personas vulnerables contra el fraude o las informaciones dudosas (estafas diversas, venta «libre» de medicamentos activos, consejos o curaciones ofrecidos por personas sin autoridad médica...)

2. Propuestas de la Comisión (resumen)

2.1. El programa propuesto tiene por objeto promover una utilización segura de Internet y de las tecnologías en línea para el usuario final, en particular, para los niños y los jóvenes, tanto en el hogar como en la escuela. A este fin, está previsto cofinanciar proyectos concebidos por asociaciones y otros grupos (equipos de investigadores, diseñadores de programas informáticos, centros de enseñanza...) que permitan desarrollar medios de protección: por ejemplo, *hot lines*, mecanismos contra la publicidad no solicitada, contra los virus informáticos, filtros de navegación inteligentes....)

2.2. El plan anterior para una Internet segura (1999-2002) fue prolongado hasta el período 2003-2004.

2.3. El sitio Internet de la Comisión indica los proyectos ya realizados en el marco del proyecto *Safer Internet* hasta finales de 2003 ⁽¹⁾.

2.4. La propuesta actual (2005-2008) se extiende también a los nuevos medios de comunicación en línea, para los cuales pretende reforzar la lucha contra contenidos ilícitos y perjudiciales, incluidos los virus y otros contenidos nocivos o no solicitados (*spam*).

2.5. Para las instituciones comunitarias, este refuerzo de la lucha se justifica por varias razones entre las que cabe destacar:

- el rápido desarrollo de las conexiones de alta velocidad de larga duración o permanentes de particulares, empresas, administraciones e instituciones privadas (ONG);
- la diversificación de los medios y métodos de acceso a Internet y a nuevos contenidos en línea, muchos de ellos no solicitados (*correo electrónico*, SMS), y el mayor poder atractivo de los contenidos (multimedia);
- la dramática expansión de contenidos no solicitados y potencialmente peligrosos o inadecuados crea nuevos peligros para el público en general (virus: invasión de los espacios de almacenamiento, uso indebido o destrucción de datos, utilización no autorizada de los medios de comunicación de la víctima; contenidos no solicitados (*spam*): uso abusivo de la banda pasante y de los espacios de almacena-

miento, invasión de los buzones electrónicos, lo que bloquea u obstruye la utilización útil de Internet y las comunicaciones y acarrea costes importantes no sufragados por los «contaminadores» sino por el usuario final) y para algunas categorías importantes de usuarios, como los niños (*spam* de contenido explícitamente sexual, mensajes inadecuados y propuestas de citas formuladas por pederastas en los espacios de debate directo (*chat rooms*);

- contenidos inadecuados fácilmente accesibles para los niños debido a la muy relativa eficacia de los medios actuales de filtrado de que disponen en general las personas responsables de los niños.

2.6. El objetivo principal del programa es la protección de los niños y el respaldo a quienes son responsables de ellos (padres, profesores, educadores, etc.) o defienden sus intereses morales y su bienestar. El programa atañe pues a las ONG del sector social, de los derechos del niño, de la lucha contra el racismo, la xenofobia ⁽²⁾ y cualquier otra forma de discriminación, de defensa de los consumidores y de defensa de las libertades civiles, etc.

2.7. Interesa también a los Gobiernos, a sus autoridades legislativas, judiciales y policiales y a los órganos de regulación. La legislación propiamente dicha y sus procedimientos deben adaptarse en consecuencia, y el personal correspondiente, en número suficiente, debe ser formado y equipado debidamente.

2.8. Interesa también a la industria, que necesita un entorno seguro para reforzar la confianza de los consumidores.

2.9. Las universidades y la investigación pueden orientar sobre el uso de los nuevos medios de comunicación por parte de los niños. La mejor manera de transmitir los mensajes relativos a la seguridad es dar a conocer los métodos que utilizan los transgresores en estos medios de comunicación, buscar nuevas soluciones técnicas y proporcionar un punto de vista independiente sobre la conciliación de los intereses afectados por los procedimientos de regulación y de autorregulación.

2.10. El programa tiene una doble dimensión. A nivel social, se centra en ámbitos donde la regulación y el mercado no estarían en condiciones, por sí solos, de garantizar la seguridad de los usuarios. A nivel económico, se trata de promover la utilización segura de Internet y de las tecnologías en línea creando un clima de confianza.

2.11. Se prevé una financiación de aproximadamente 50 millones de euros para desarrollar los medios técnicos y jurídicos, los programas informáticos y la información para luchar más eficazmente contra las invasiones de redes y terminales o su utilización fraudulenta por medio de contenidos no solicitados que pueden ser nocivos moral, social o económicamente.

⁽¹⁾ http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/iap/index_en.htm.

⁽²⁾ Estos temas corresponden a una petición previa del Comité.

3. Observaciones generales del Comité

3.1. El Comité recuerda sus posiciones previas sobre la protección de los niños en Internet y sobre el primer plan de acción ⁽¹⁾. Acoge positivamente la propuesta de un nuevo plan de lucha contra contenidos ilícitos o nocivos en las comunicaciones en línea (véase más arriba el punto 1: «Resumen del proyecto de dictamen»). Apoya los objetivos y las prioridades del programa *Safer Internet plus* como uno de los mecanismos destinados a mejorar la seguridad en Internet. No obstante, el Comité destaca la extensa dimensión del problema y la necesidad de acciones internacionales y de regulación para afrontarlo.

3.2. Internet y las nuevas tecnologías de comunicación en línea (por ejemplo, los teléfonos móviles o las agendas de bolsillo conectables a funciones multimedia, en plena expansión), constituyen en opinión del Comité instrumentos fundamentales para el desarrollo de la economía del conocimiento y la economía y administración con soporte informático. Son instrumentos proteicos de comunicación de cultura, de trabajo y de ocio. Es, pues, primordial garantizar la seguridad y la continuidad del funcionamiento de las redes de comunicación, ya que se trata de un servicio público esencial que debe seguir siendo abierto, accesible y en el cual todos los usuarios deben tener confianza para que pueda desempeñar sus múltiples funciones en condiciones óptimas. La inclusión de información sobre la protección de Internet en los distintos programas *e-Europe*, en particular en la formación, constituiría un medio realmente prometedor, en términos de coste-eficacia, para llegar a un gran número de personas.

3.3. La libertad de expresión y de comunicación que caracteriza Internet viene facilitada por los costes relativamente poco elevados de las conexiones, incluida la de alta velocidad, que dan acceso a contenidos multimedia, cada vez más fácilmente. Sólo algunos países con marcado déficit democrático pretenden controlar las comunicaciones y los contenidos disponibles para sus nacionales, a base de una restricción permanente de las libertades. El Comité considera que es necesario garantizar una mayor seguridad conservando y promoviendo al mismo tiempo las libertades de información, comunicación y expresión.

3.4. Sin embargo, este espacio de libertad de expresión e información que es Internet también se utiliza –incluso más que los otros medios de comunicación– para actividades ilegales como la pederastia o la difusión de contenidos racistas y xenófobos; algunos contenidos pueden también resultar nocivos para determinados públicos, los menores de edad en particular, como la pornografía o los juegos de dinero (estos últimos están incluso prohibidos en algunos países) y distintas actividades delictivas (apropiación indebida de la banda pasante o utilización fraudulenta de datos y servidores). El Comité aprueba pues la extensión del plan de acción al conjunto de los

medios de comunicación electrónicos que pueden ser objeto de accesos exteriores no solicitados u hostiles.

3.5. La regulación de este nuevo espacio en pleno crecimiento se ha vuelto compleja por su carácter de red internacional abierta y accesible por todos a partir de cualquier servidor o terminal de cliente libremente conectado desde prácticamente todos los países del mundo. Sin embargo, son numerosos los países que tienen aún una legislación ineficaz o insuficiente, que permite que sitios prohibidos en la Europa comunitaria prosigan sus actividades. Parece muy importante que la Unión Europea se pronuncie y actúe en favor de una acción internacional, en particular con los principales países donde está muy extendida la Internet de banda ancha –Norteamérica y Asia– con el fin de proteger a los más vulnerables y para luchar más eficazmente contra los contenidos no solicitados (*spam*), que amenazan el desarrollo de las comunicaciones por correo electrónico, y contra la propagación de virus, que debilitan el comercio electrónico. Aunque necesarios en el espacio comunitario, los medios que deben utilizarse han de insertarse también en un enfoque global.

3.6. Dado que no existen acuerdos internacionales, la prohibición de ciertos contenidos en algunos países puede ser incluso objeto de denuncia ante la OMC, en el marco de los TBT ⁽²⁾, por lo que esta cuestión debería tratarse en las negociaciones en curso ⁽³⁾.

3.7. La territorialidad del Derecho y la diversidad de las legislaciones nacionales constituyen un problema difícil de superar. El estado de la tecnología permite también los intercambios directos entre personas de ficheros de toda clase (P2P, *peer to peer*), incluidos ficheros criptográficos cuyo contenido es incontrolable: toda máquina o red en línea puede utilizarse para el almacenamiento y envío de contenidos cada vez más sofisticados, y es posible conectarse a cualquier servidor de manera anónima y sin dejar rastro alguno y utilizar medios de cifrado muy robustos e incluso «irrompibles».

3.8. La moda de las páginas personales y bitácoras (*weblogs*), el desarrollo de sitios comerciales o servicios financieros electrónicos, la multitud de sitios informativos, educativos, científicos o técnicos, pero también pornográficos o de juegos de dinero, etc., hacen que existan cientos de millones de sitios en todo el mundo. Con todo, puede ejercerse un cierto control en la elaboración del índice de las palabras clave por los motores de búsqueda. La creación de conexiones directas y de sitios de envíos automáticos de contenidos, como los *spam* es también controlable por los proveedores de acceso a Internet (FAI): la publicidad y otros contenidos no solicitados así enviados pueden tener un carácter nocivo de carácter general (uso indebido de la banda pasante, virus), o particular para algunos destinatarios, como los niños (daños morales o psicológicos).

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre un «Programa para la protección de la infancia en Internet», Ponente: Sra. DAVISON, DO C 48 de 21.2.2002 y sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo», Ponente: Sr. RETUREAU, DO C 48 de 21.2.2002, así como sobre el «Libro verde sobre la protección de los menores y de la dignidad humana en los servicios audiovisuales y de información», Ponente: Sra. BARROW, DO C 287 de 22.9.1997.

⁽²⁾ «Technical Barriers to Trade». Acuerdos sobre obstáculos técnicos a los intercambios y prestaciones de servicios. Véase por ejemplo el caso planteado por Estados Unidos contra Antigua y Barbuda «Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas» Decisión del Grupo Especial de la Organización Mundial de Comercio (http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/distabase_wto_members1_f.htm) documento 03-4429, WT/DS285/3 del 26 de agosto de 2003. Asunto en curso.

⁽³⁾ Acuerdos sobre los obstáculos técnicos a los intercambios y prestaciones de servicios. Véase por ejemplo el caso

3.9. Internet es utilizada por grupos mafiosos, defraudadores, autores de virus, piratas, espías industriales y demás delincuentes para llevar a cabo sus actividades. Reprimirlas resulta difícil, aunque en muchos países hay servicios especializados de policía que se afanan en identificar y localizar a los transgresores para demandarlos y poner fin a las actividades criminales constatadas; ello requiere en general una cooperación internacional que convendría promover aún más.

3.10. ¿Cómo luchar contra actividades criminales como las de los sitios de pederastia? Su prohibición no debería plantear dificultades jurídicas, pero conviene establecer los medios necesarios para detectar tales redes; ahora bien ¿cómo proteger también a los niños de los pederastas que actúen en espacios de debate en directo, especialmente apreciados por los jóvenes, para intentar obtener citas? El debate no se refiere a la legitimidad de la prohibición y la represión en estos casos particulares, sino a los medios que deben utilizarse para realizarlas.

3.11. Los proveedores de espacios y de acceso a Internet (FAI) no pueden supervisar y controlar todos los sitios albergados ni todas las comunicaciones (que constituyen correspondencia privada). Sin embargo, si son requeridos por un magistrado o un servicio de policía o de protección de menores habilitado, los FAI deben responder inmediatamente a las peticiones o decisiones relativas al cierre de tales lugares y a la identificación de las personas que los utilizan; esto implica conservar durante un determinado tiempo las informaciones sobre los enlaces y conexiones en red.

3.12. No obstante, las compañías de tarjetas de crédito, los motores de búsqueda y los FAI deberían llevar a cabo controles –por ejemplo, mediante sondeos– para detectar en Internet sitios de pederastia o que ofrecen otros contenidos delictivos; para ello, podrían utilizar como indicios palabras clave o zonas geográficas informando posteriormente de ello a la policía. Se deberían utilizar las mismas técnicas para localizar a «clientes» que hagan pedidos con tarjetas de crédito de pornografía infantil o *snuff movies* ⁽¹⁾. Si fuera necesario, la legislación debería exigir tales investigaciones. Los motores de búsqueda de Internet deberían también reducir las posibilidades de que un internauta pueda encontrar pornografía infantil u otros contenidos delictivos mediante el uso de determinadas palabras y frases clave.

3.13. Ello requiere además, por parte de los poderes públicos, medios de lucha adaptados, personal cualificado, cooperaciones transfronterizas generalizadas y normas equilibradas a nivel nacional, europeo e internacional, que no afecten a las libertades de los internautas, pero permitan neutralizar las actividades de los individuos y grupos que utilizan estas redes para transmitir contenidos ilegales, y bloquear voluntariamente la recepción de contenidos inadecuados o nocivos.

3.14. Igualmente, para que esta lucha sea eficaz, debe incumbir directamente a todos los usuarios de Internet, que deben formarse e informarse de las precauciones que se han de tomar y de los medios que deben utilizarse para asegurarse

contra la recepción de tales contenidos peligrosos o no deseados al objeto de no ser utilizados como enlaces de los mismos. La parte de información y formación del plan de acción debe, según el Comité, dar una alta prioridad a la movilización de los usuarios para responsabilizarlos de sí mismos y de quienes dependen de ellos. Así, por ejemplo, los sitios sobre la salud no regulados representan un problema. Para protegerse, las empresas deben interesarse también en la formación de su personal y en la protección de sus redes y sitios de comercio en línea; y también las administraciones y las instituciones públicas y privadas deben recurrir a las mismas políticas de seguridad y garantizar la confidencialidad absoluta de los datos tratados, en particular los datos de carácter personal. La mayor sensibilización debería ir acompañada de incentivos para mejorar la calidad de los contenidos en línea, así como de estímulos para realizar actividades sanas al margen de Internet como alternativas a una «navegación» prolongada o a juegos de rol que pueden afectar a la larga a algunas personalidades inmaduras.

3.15. Los usuarios deben poder disponer de los medios para denunciar fácilmente los contenidos ilegales que encuentren en las redes ante centros de llamadas de urgencia especializados o ante organismos reconocidos o servicios especializados de las fuerzas de policía, con el fin de alertar a las autoridades públicas para que adopten, cuando sea necesario, medidas adecuadas. Se deberían formular advertencias a los padres en los países donde es frecuente el maltrato de niños para la pornografía en línea y en otros soportes, por ejemplo en las fronteras exteriores de la Unión; esto podría incluirse en determinados programas de cooperación RELEX.

3.16. Al tiempo que aprueba los objetivos específicos del programa, a saber, permitir que los usuarios denuncien los contenidos ilícitos (por medio de *hot lines*), desarrollar las tecnologías de filtrado de contenidos no deseados, la clasificación de los contenidos, la lucha contra el *spam*, la autorregulación de la industria y el conocimiento de la utilización segura de las tecnologías, el Comité sugiere, en sus observaciones particulares, algunos objetivos suplementarios que le parece útil tomar en consideración.

4. Observaciones particulares del Comité

4.1. El Comité ya ha pedido anteriormente a la Comisión que se reduzca la excesiva burocracia de los programas financiados por la UE, en concreto, para facilitar el acceso a la financiación de los microproyectos o de las ONG locales. El Comité considera que los controles deben centrarse en los resultados tangibles alcanzados en el marco del programa y en la eficacia de las soluciones propuestas. La difusión de las soluciones debería ser menos confidencial.

4.2. En opinión del Comité, debería examinarse la oportunidad de adoptar medidas normativas en apoyo de la protección de los usuarios finales, en el marco de este programa cuando ello sea posible y, si no, a través de una nueva iniciativa de la Comisión.

⁽¹⁾ Películas en las que se muestran escenas reales de extrema violencia, torturas y asesinatos.

4.3. Los autores de programas informáticos de acceso a Internet y de sistemas de explotación de los servidores o de lucha contra las intrusiones deberían asumir plenamente la responsabilidad de sus actos; los usuarios deberían tener la garantía de que los autores de estos programas informáticos utilizan las mejores técnicas disponibles y ponen al día regularmente sus productos. La autorregulación o, en su defecto, una normativa comunitaria, deberían reforzar las garantías de los clientes.

4.4. Los proveedores de acceso a Internet deberían proponer (ya lo hacen muchos de ellos) medios fáciles de lucha antivirus a partir del propio sitio antes de transmitir un correo o ficheros adjuntos, y proponer medios de filtrado previo del correo para evitar los *spam*. Esto puede ofrecer una ventaja comercial a los proveedores que hagan esfuerzos serios de protección de sus clientes. Debido a que los niños se desenvuelven con frecuencia mejor que sus padres en lo que se refiere a la utilización de Internet, los sistemas de filtrado del correo, eliminación de virus, protección contra las intrusiones y control parental deben estar instalados previamente y ser fáciles de utilizar y de administrar por parte de personas que no tengan conocimientos técnicos particulares.

4.5. El programa debería también promover la investigación sobre programas informáticos especializados y otros medios de comprobación de la «estanqueidad» del código de los distintos programas informáticos de seguridad y de protección, incitar o eventualmente obligar a los proveedores a suministrar rápidamente los correctivos (*patches*) para todas las deficiencias observadas o señaladas que permitan intrusiones, y desarrollar la eficacia de los cortafuegos materiales y en forma de programas informáticos así como de los métodos de filtrado y de identificación del origen real de los contenidos.

4.6. El Comité habría deseado una mayor difusión de la evaluación de la eficacia y de los resultados obtenidos en el marco del plan *Safer Internet* anterior, con una clasificación por categorías de los problemas tratados por los diferentes proyectos. Convendría garantizar que todos los enlaces con las realizaciones que han sido objeto de financiación siguen estando activos y sean mejor conocidos por los destinatarios. El sitio de la Comisión debería asimismo informar sobre las iniciativas y experiencias adquiridas en los países miembros o en terceros países para difundir los conocimientos y los intercambios o cooperaciones útiles.

4.7. Es perfectamente posible adoptar acciones legales. Los FAI, las compañías de tarjetas de crédito y los motores de búsqueda son susceptibles de regulación y algunos ya practican una autorregulación. Las sanciones penales para los sitios que promueven el terrorismo, el racismo, el suicidio o la pornografía infantil deberían ser estrictas y disuasivas; se deberían realizar esfuerzos internacionales más importantes para identi-

ficar y localizar tales sitios con el fin de hacerlos cerrar en la medida de lo posible y si a este fin no se pueden entablar negociaciones con el país que las alberga.

5. Conclusiones

Al tiempo que apoya la continuación y extensión del programa «*Safer Internet plus*» el Comité (que hizo un llamamiento a favor de su creación) considera que la gravedad y el alcance de la amenaza de abusos, sobre todo de niños, requieren acciones legislativas urgentes y complementarias y medidas prácticas en función de cada caso en los ámbitos siguientes:

- deberes generales para todos los operadores interesados en lo que se refiere a la protección de los niños, en general a los usuarios y en particular a los más vulnerables,
- instalación por defecto de sistemas de filtrado,
- mensajes de seguridad claros en todas las páginas de presentación y portales de acceso a los espacios de debate en línea (*chat rooms*),
- apoyo a las asociaciones que crean líneas directas (*hot lines*) para señalar los sitios y actividades en línea que pueden perjudicar gravemente a los niños,
- impedimento de la utilización de tarjetas de crédito para pedidos de pornografía infantil y otros contenidos delictivos en Internet así como para las operaciones de blanqueo de dinero,
- advertencias y actividades específicas destinadas a los padres y a los educadores, así como a las autoridades de los países donde el maltrato de niños con fines pornográficos constituye un problema preocupante,
- más acción en lo que se refiere a los vínculos entre la explotación de niños con fines pornográficos y la delincuencia organizada,
- sistemas de identificación e información sobre contenidos nocivos y retirada de contenidos racistas, difusión de información sobre los intentos de estafa o la venta de sustancias que pueden afectar a la salud a través de Internet con el fin de proteger a las personas más vulnerables o mal informadas,
- búsqueda de cooperación y de normativas comunes a nivel internacional para luchar más eficazmente contra el *spam*,
- cooperación internacional (mejora del sistema de alerta precoz) y sanciones penales disuasivas para los difusores de virus informáticos y para la utilización ilegal de las redes privadas y públicas con fines criminales (intrusión al objeto de utilizar la red para actividades de espionaje industrial, apropiación indebida de la banda pasante y otros usos abusivos).

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?»

(2005/C 157/25)

El 1 de julio de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre: «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de noviembre de 2004 (ponente: **Sr. SIMONS**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El transporte marítimo intra y extracomunitario es de una importancia extraordinaria. Cada año entran y salen más de 3 500 millones de toneladas de mercancías por los más de mil puertos comunitarios, y anualmente viajan en transbordadores y cruceros unos 350 millones de pasajeros.

1.2. Más del 90 % del transporte entre Europa y el resto del mundo se realiza a través de puertos marítimos. Y el 40 % del transporte intraeuropeo se efectúa por vía marítima. Desde el punto de vista del consumo de energía y de la protección del medio ambiente, los resultados del transporte marítimo son destacables. Si se compara con el transporte por carretera, puede ser trece veces menos contaminante en términos de emisiones de CO₂ y de partículas contaminantes y hasta diecinueve veces menos para CH_x ⁽¹⁾.

1.3. En los puertos europeos o en el sector de los servicios directamente relacionados con ellos trabajan unas 250 000 personas. El sector marítimo en su conjunto da trabajo a unos 2,5 millones de personas en Europa y genera alrededor de 111 000 millones de euros de valor añadido. De estos datos se deduce claramente la importancia del transporte marítimo para Europa.

1.4. El volumen del transporte marítimo interior europeo y del transporte marítimo entre Europa y el resto del mundo aumenta de año en año. Por tanto, es fundamental que la UE haga un atento seguimiento del crecimiento de estos flujos marítimos y fomenta o, en caso necesario, tome oportunamente las medidas necesarias para adaptarse a esta evolución.

1.5. El transporte marítimo puede dividirse en diferentes tipos y categorías, en función del objetivo: recreativo o comer-

cial; del modo de organización: navegación mercante o servicios de línea; del tipo de navegación: de alta mar o de corta distancia; del tipo de carga: pasajeros o mercancías. El presente Dictamen trata del transporte comercial y de las cuatro últimas categorías mencionadas, que son las que más interesan al mercado interior.

1.6. En lo referente al transporte de pasajeros, la distinción más evidente es la que se efectúa entre el transporte por cruceros y transbordadores y el transporte rodado; en cuanto al transporte marítimo de mercancías, se puede subdividir en categorías atendiendo al tipo de carga:

- Carga seca a granel. Este tipo de carga se transporta en graneleros. Por ejemplo, minerales, carbón y cereales.
- Líquidos a granel. Se transportan en buques cisterna. Por ejemplo, petróleo crudo, derivados del petróleo y productos químicos.
- Carga general. Esta carga se subdivide en carga rodada, carga general restante y contenedores.

2. Evaluación de la situación del mercado de las diferentes categorías

2.1. El transporte por cruceros y transbordadores y el transporte de carga rodada conciernen ambos al transporte de pasajeros, aunque son de naturaleza muy diferente. Los cruceros son una forma de turismo en buques, mientras que el transporte de un punto a otro, en particular el transporte de carga rodada, también puede aplicarse a las mercancías. El volumen global de transporte de pasajeros en la UE asciende a 350 millones de pasajeros, de los cuales cuatro millones aproximadamente viajan por cruceros.

⁽¹⁾ Fuente: folleto ESPO (Organización de Puertos Marítimos de la Comunidad Europea) «Ports creating opportunities by connecting people, products and business – by connecting Europe».

2.2. Los principales puertos de cruceros en Europa son Barcelona (832 000 pasajeros), Palma de Mallorca (665 000), Venecia (634 000), Nápoles (534 000), Southampton (533 000) y Civitavecchia (520 000).

El crucero más grande es el que se hizo a la mar este año, el *Queen Mary 2*, de 345 metros de eslora, 41 metros de manga y 10,3 metros de calado. La eslora del *Queen Mary 2* es similar a la de los mayores graneleros y portacontenedores. Sin embargo, si se compara con el de estos buques, el calado de los cruceros es más reducido, por lo que su acceso a los grandes puertos no plantea grandes problemas.

2.3. Generalmente, los transbordadores también efectúan transporte de mercancías de carga rodada y transporte combinado de pasajeros y mercancías. En la UE, el transporte por transbordadores se efectúa entre el continente europeo y el Reino Unido, Irlanda, Escandinavia, los Estados Bálticos y las Islas Canarias. También existe una extensa red de enlaces por transbordador, incluso hacia terceros países, como, por ejemplo, en el mar Mediterráneo. Los mayores transbordadores de transporte de carga rodada son el *Pride of Rotterdam* y *Pride of Hull*, buques hermanos de la compañía *P&O North Sea Ferries*. Ambos tienen una eslora de 215 metros, una manga de 32 metros y un calado de sólo 6,3 metros.

2.4. Si se exceptúan, en algunos casos, dificultades debidas a la situación, Europa ya no necesita por el momento una atención estructural con respecto a las posibilidades materiales de acceso de estos buques a sus puertos. El acceso a Europa de estas categorías también está garantizado en el futuro, lo que permitirá un crecimiento ulterior de este sector.

2.5. La carga seca y líquida a granel desempeña un papel muy importante en el abastecimiento de las industrias europeas. En los años sesenta y setenta, en particular, el transporte de carga seca y líquida a granel registró un enorme crecimiento en Europa, tanto en lo que respecta al volumen transportado como al tamaño de los buques.

2.6. A raíz del cierre al tráfico del canal de Suez tras la Guerra de los Seis Días y del constante aumento de la demanda de crudo, el tamaño máximo de los buques de transporte de líquidos a granel aumentó de 85 000 TPM en 1968 a 560 000 TPM⁽²⁾ en 1976. Los puertos europeos cuidaron en su mayoría de que estos buques pudieran atracar en sus puertos. Con la primera crisis del petróleo, en 1973, se consideró que estos buques ya no eran rentables y se procedió a su desguace. La construcción de nuevos buques cisterna en los años ochenta y noventa no muestra una evolución ulterior del tamaño de los buques. El tamaño de los grandes buques cisterna sigue girando

en torno a las 300 000 TPM. Sólo en 2002 se volvieron a construir superpetroleros de 400 000 TPM, para los que la estructura de los puertos sigue siendo suficiente.

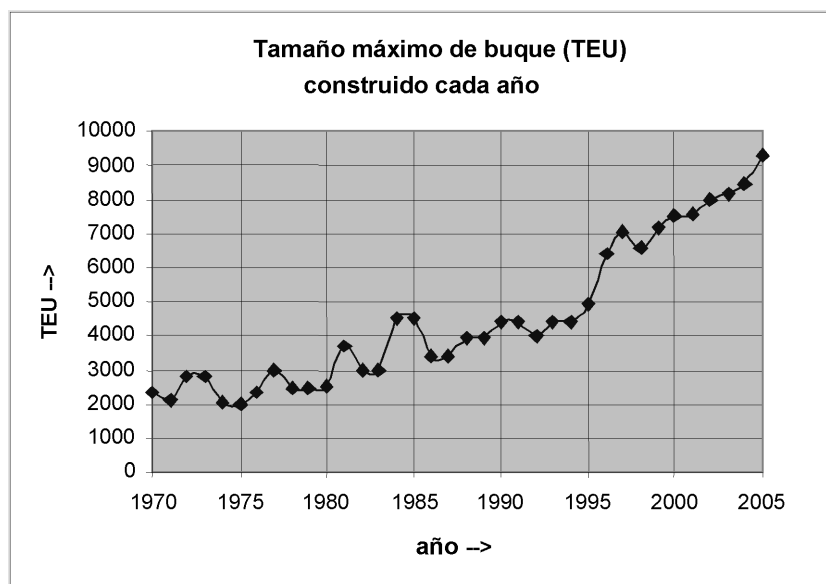
2.7. En lo que respecta al transporte de carga seca a granel, se registró una evolución similar desde finales de los años sesenta. El desarrollo del tamaño de estos buques condujo a la construcción del *Berge Stahl*, de 365 000 TPM, que desde hace ya dieciocho años transporta mineral de hierro desde Brasil a Rotterdam. Con su calado de 23 metros (76 pies), no puede atracar en ningún otro puerto del mundo. Sin embargo, desde los años ochenta, el tamaño de la gran mayoría de los buques nuevos que transportan carga a granel oscila entre 150 000 y 175 000 TPM. Parece pues que el mercado del transporte de cargas líquidas y secas a granel ha madurado y que los puertos europeos, en la medida en que están concernidos, ya se han adaptado, incluso para acoger al mayor granelero del mundo. No cabe ya esperar un gran crecimiento del volumen de la carga transportada ni del tamaño de los buques, por lo que el acceso a Europa de este tipo de buques también está garantizado en el futuro.

2.8. Para el transporte de carga general, se emplean buques de carga general o buques polivalentes. A raíz del desarrollo del transporte por contenedores, el mercado del transporte de carga general se ha reducido fuertemente y se limita actualmente a unos segmentos específicos, como el tráfico con África y el transporte en buques refrigerados para el comercio especializado de la fruta. El tamaño de estos buques se limita a unas 40 000 TPM, y no está en aumento.

2.9. Por el contrario, el transporte por contenedores está registrando un crecimiento estructural sin precedente, tanto en lo que respecta a su volumen como al tamaño de los buques. En 1966, el *Fairland* fue el primer buque en efectuar un transporte intercontinental de contenedores desde los Estados Unidos hasta Europa. El *Fairland*, de la compañía naviera *Sea-Land*, tenía una capacidad de 266 contenedores de 35 pies. Actualmente, el *CSCL Europe* es el mayor buque portacontenedores del mundo, con 8 500 TEU (unidades equivalentes a un contenedor de 20 pies), y se están construyendo buques de 9 200 TEU. El *CSCL Europe* tiene una eslora de 334 metros, una manga de 42,8 metros y un calado máximo de 14,5 metros.

⁽²⁾ TPM: toneladas de peso muerto, es decir, la capacidad de carga de un buque expresada en toneladas. Para los buques portacontenedores, la unidad de capacidad empleada es la que se significa con la sigla TEU (unidad equivalente a un contenedor de veinte pies). Se trata de la cantidad máxima de contenedores, expresada en TEU, que un buque puede transportar. Las TPM no se emplean para los buques portacontenedores, ya que un contenedor vacío ocupa el mismo espacio que uno lleno.

En el cuadro que figura a continuación quedan recogidos los mayores buques portacontenedores construidos cada año. El crecimiento registrado, sobre todo desde 1995, es espectacular. Actualmente hay encargos de construcción para 156 buques de una capacidad superior a 7 000 TEU.



2.10. Según las previsiones, no tardarán en encargarse a los astilleros buques de 10 000 y hasta 12 000 TEU, que seguirán necesitando un solo motor. Incluso se está calculando ⁽³⁾ cuál podría ser el límite máximo en cuanto a tamaño se refiere. Teniendo en cuenta la configuración rocosa del Estrecho de Malacca, que es un tramo esencial de la ruta marítima del tráfico con Asia, se estima que este límite sería de 18 000 TEU, aunque con dos motores, lo que aumenta sensiblemente el precio del transporte por contenedor. El crecimiento de los buques portacontenedores de transporte intercontinental hasta determinados límites técnicos y geográficos no es pues algo automático, tal como en los últimos decenios ha sido el caso de los buques de transporte intercontinental de carga seca y líquida a granel.

2.11. En los últimos años ha aumentado considerablemente sobre todo el transporte intercontinental de contenedores desde los puertos europeos y hacia ellos. La creciente globalización y, como consecuencia de ello, el notable avance de China como país productor han conducido, entre otros factores, a un crecimiento estructural anual de más del 10 % de los puertos de contenedores del Noroeste de Europa situados entre Hamburgo y Le Havre. Los puertos del Mediterráneo también han registrado un crecimiento espectacular.

2.12. Los grandes buques portacontenedores procedentes, por ejemplo, del Extremo Oriente sólo transitan por un número reducido de puertos europeos. Ello se debe, por una parte, a que son demasiado grandes para muchos de los puertos de Europa y, por otra, a que su elevado precio no les permite perder demasiado tiempo en los puertos. Los mayores buques transitan esencialmente por dos o tres puertos del Mediterráneo y cuatro puertos del Noroeste de Europa. Los contenedores se trasladan desde esos grandes puertos de portacontenedores hacia las zonas del interior de Europa, bien por vía marítima gracias a una extensa red de buques de enlace, bien por vía terrestre, ya que se recurre cada vez más al transporte por ferrocarril o a la navegación interior.

⁽³⁾ Niko Wijnolst *et al*, «Malacca-Max, The Ultimate Container Carrier», Universidad Técnica de Delft, 1999.

2.13. Sin embargo, cada vez es más frecuente la congestión –desde luego en los principales puertos europeos de portacontenedores ⁽⁴⁾–, provocada por la gestión del creciente flujo de contenedores en las terminales portuarias y por el consiguiente tránsito. Junto a las medidas que se tomen en las terminales portuarias para combatir esta situación –como, por ejemplo, su extensión– se necesita una gestión eficaz del tráfico previo y posterior en los propios puertos, tanto del lado del transporte marítimo como terrestre.

2.14. Por otra parte, los puertos deben prestar especial atención a los nuevos requisitos en materia de seguridad, para mantener la mayor flexibilidad posible en los servicios de transbordo y transporte a pesar de los crecientes controles.

2.15. Teniendo en cuenta el aumento del tamaño de los buques, como se indica en los puntos 2.9 y 2.10, no resulta fácil repartir los flujos del tráfico de buques portacontenedores de alta mar entre otros puertos europeos. Las características físicas como, a veces, un calado insuficiente, o las instalaciones existentes, o unos períodos de navegación demasiado largos, o la falta de un volumen de carga suficiente ⁽⁵⁾ para que sea rentable atracar en más puertos, constituyen razones importantes para ello. Aunque no siempre es así, ya que el dinamismo económico puede conducir a una mayor actividad en los puertos pequeños.

3. Conexiones entre el litoral y las zonas interiores

3.1. La mayoría de los contenedores que son objeto de transbordo en los puertos europeos debe continuar su ruta desde allí. Una parte se dirige por vía marítima en pequeños buques de enlace hasta otros puertos. Pero la mayor parte se

⁽⁴⁾ Véanse a este respecto el cuadro y el mapa adjuntos en los que se presentan los principales puertos europeos de contenedores.

⁽⁵⁾ Éstas son, entre otras, las razones por las que los mayores buques portacontenedores no pueden transitar por los puertos del norte del mar Adriático y el Reino Unido, Irlanda y el mar Báltico. Sin embargo, gracias a los servicios de enlace que se organizan en los puertos por los que sí pueden transitar estos buques, su carga sí puede finalmente trasladarse.

transporta hacia las zonas del interior de Europa por camión, vías navegables o ferrocarril. La capacidad de las conexiones interiores, por tanto, debe seguir el mismo ritmo que el aumento del tráfico de contenedores, para el cual, de acuerdo con la política comunitaria, y sin obstaculizar el transporte por carretera cuando sea necesario, se debe fomentar en la mayor medida posible el transporte por vías navegables, ferrocarril, transporte marítimo de corta distancia o servicios de enlace.

3.2. Así es como la UE apoya de modo especialmente enérgico el transporte intraeuropeo de corta distancia. De hecho, en el marco de las nuevas redes transeuropeas de transporte se ha incluido el programa «Autopistas del mar», que, por otra parte, aún debe concretarse. En particular, de acuerdo con las nuevas propuestas (16.7.2004), el presupuesto de las redes transeuropeas de transporte ascendería a 20 350 millones de euros, mientras que el programa MARCO POLO II incluiría las autopistas del mar y medidas de reducción del tráfico, por un importe de hasta 740 millones de euros.

3.3. La Comisión Europea desarrolla el concepto de «autopistas del mar» como suplemento de otras modalidades que son apoyadas por el programa de las redes transeuropeas. Las autopistas del mar constituyen una sólida alternativa al transporte por carretera en Europa sobre una base equitativa, con la que se eliminan procedimientos innecesarios y se abre la posibilidad de establecer conexiones intermodales eficaces. El programa va dirigido principalmente a reducir la congestión vial en Europa y mejorar el acceso a las regiones y los Estados insulares y periféricos.

3.4. Para promover el transporte marítimo de corta distancia se pueden realizar mejoras en los puertos y en la colaboración entre ellos. La clave del éxito es la alta frecuencia de los servicios prestados, lo que implica el transporte de grandes volúmenes de carga. El potencial de mercado y la explotación comercial son, pues, dos factores importantes para la viabilidad de las conexiones de corta distancia.

3.5. El transporte interior requiere también mucha atención en la UE. La política europea de transporte —incluyendo en ella también la correspondiente infraestructura— da ya muestras de ello con la defensa de otros valores sociales, como la sostenibilidad, en su afán por la eficacia y la libre formación del mercado dentro de unos marcos determinados.

3.6. La correspondiente reglamentación en los ámbitos del transporte por carretera y de la navegación interior ya ha terminado de elaborarse y se está aplicando, mientras que en el sector del transporte ferroviario este proceso no hace más que empezar en el conjunto de la red europea. Habida cuenta también de la evolución del transporte por contenedores arriba descrita, la agilización de este proceso sería algo más que deseable.

4. Categorías de puertos

4.1. En el proceso decisorio comunitario ⁽⁶⁾ sólo se establece una distinción entre tres categorías de puertos de la red transeuropea de transporte:

- a. los puertos marítimos internacionales con un volumen de transbordo anual igual o superior a 1,5 millones de toneladas o 200 000 pasajeros;
- b. los puertos marítimos con un volumen de transbordo anual igual o superior a 0,5 millones de toneladas o entre 100 000 y 199 000 pasajeros y equipados con instalaciones para el transporte de corta distancia;
- c. los puertos marítimos regionales que no cumplen los criterios de los puertos A o B, y están situados en islas o en regiones periféricas.

4.2. Hasta la fecha, esta distinción no ha conducido a la adopción de enfoques de fondo diferentes. En efecto, los puertos no se mencionan ni en la nueva lista de prioridades relativas a las redes transeuropeas de transporte ni en el programa «Autopistas del mar». Salvo contadas excepciones, ni las autoridades ni las empresas han considerado oportuno establecer, con vistas a la obtención de una cofinanciación comunitaria que permita efectuar las considerables inversiones que requieren los puertos de contenedores de alta mar, unas distinciones más precisas entre puertos para un tráfico mayoritariamente de tránsito, que aporta a aquellos un valor añadido relativamente limitado.

El CESE respalda el reciente llamamiento de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (20.7.2004) para que se equilibren los conceptos de autopistas del mar y de accesibilidad, incluyendo asimismo en este enfoque los puertos pequeños y de tamaño medio.

4.3. A la luz de las observaciones anteriores, el CESE insta a la Comisión a que analice el problema de la congestión en los puertos comunitarios y, en particular, en los puertos de contenedores, y examine posibles soluciones para resolver este problema.

4.4. No obstante, los grandes puertos de contenedores ⁽⁷⁾ en Europa, distribuidos de manera prácticamente equilibrada entre el Mediterráneo y el Noroeste de Europa, son tanto puertos muy grandes como puertos de tamaño mediano, pero en su mayoría no suelen ser simples puertos de contenedores, sino que también son puertos importantes para el transporte de carga a granel y de carga general. Como consecuencia del continuo crecimiento, estos puertos deben afrontar una serie de desafíos específicos:

— ¿Cómo lograr rápidamente una mayor capacidad de transbordo, tanto del lado marítimo como terrestre, teniendo en cuenta la minuciosa legislación actual en el ámbito de la contaminación acústica, el medio ambiente y la seguridad exterior?

⁽⁶⁾ Orientaciones relativas a las redes transeuropeas de transporte (Decisión n° 1692/96) por las que se incluyen los puertos marítimos, los puertos de navegación interior y las terminales intermodales en las redes transeuropeas de transporte.

⁽⁷⁾ Véanse los anexos, también mencionado en la nota 2 a pie de página.

- ¿Cómo adaptarse desde el punto de vista de la accesibilidad náutica, calado de muelles y tamaño de los equipos de transbordo al inminente aumento del número de buques de capacidad superior a 8 000 TEU?
- ¿Cómo garantizar que las conexiones entre un puerto y las zonas interiores de Europa dispondrán de capacidad suficiente para absorber el creciente flujo de contenedores?
- ¿Cómo lograr la mayor flexibilidad posible de los procedimientos logísticos en los puertos pese a los crecientes controles?

4.5. Es uno de los objetivos de la agenda de Lisboa: para que Europa pueda mantener su posición competitiva en el mundo, es importante que estos puertos afronten los desafíos de una manera realmente eficaz y propongan soluciones. En la medida en que la Unión Europea puede contribuir a ello, no debe desaprovechar esta oportunidad.

4.6. Desde el punto de vista de la seguridad, los puertos, y especialmente los que se mencionan en este punto, son igualmente las puertas de entrada de la UE. Los puertos también son vías navegables de acceso a la UE, lo que tiene repercusiones en términos de seguridad. El CESE recuerda al respecto sus dictámenes anteriores en los que pedía a la Comisión Europea que elaborara un estudio de impacto global sobre el coste de la seguridad en los puertos y diseñara un plan comunitario para su financiación.

4.7. Prestar mayor atención a los puertos de contenedores no está en contradicción con el fomento del transporte marítimo de corta distancia ni con el concepto de «autopistas del mar». Precisamente los grandes puertos de contenedores para el transporte en alta mar son también por lo general los principales puertos para el transporte de corta distancia. Además, estos puertos tienen las dimensiones, la infraestructura y las zonas interiores necesarias para poder generar un volumen de carga suficiente y así, a través del programa «autopistas del mar», apoyar el crecimiento de los demás puertos de transporte de corta distancia.

5. ¿Qué puede hacer ya concretamente la Unión Europea?

5.1. Es preciso evitar que por razones de falseamiento de la competencia, insuficiencia de infraestructuras o ineficacia de la política de transportes, las grandes inversiones que los grandes puertos de contenedores han realizado ya o van a realizar próximamente, para afrontar los desafíos mencionados en el punto 4.3 y proponer soluciones, no surtan efecto o no den resultados óptimos. Teniendo en cuenta la estrecha relación que existe entre los puertos de contenedores y el transporte de corta distancia, a través de los servicios de enlace, y el recurso a las «autopistas del mar» y a las conexiones con las zonas interiores, esta política tendrá unas repercusiones de gran alcance y redundará en beneficio del conjunto del mercado de transporte.

5.2. En primer lugar, la UE debería cuidar de que existan realmente condiciones de competencia leal equitativas. Los

puertos y, en particular, los agentes económicos que en ellos operan deben estar en condiciones de competir lealmente, y esta competencia leal deberá existir tanto dentro de los puertos como entre ellos.

5.3. A la vista de las experiencias registradas en el transporte de mercancías por otros sectores de transporte, una determinada liberalización del mercado portuario parece positiva e incluso prometedora con vistas a optimizar su potencial de utilización. La Comisión saliente ha presentado en el último momento, a petición de la Sra. Loyola de Palacio, antigua Comisaria responsable de Transportes, una nueva Directiva del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios. Tal documento brindará al Comité una nueva oportunidad⁽⁸⁾ de presentar en un dictamen detallado su posición, que renuncia a exponer en el presente Dictamen.

5.4. Se debe establecer con mucha más claridad, especialmente en el ámbito de las ayudas estatales, lo que está permitido y lo que no. Por ejemplo, ¿en qué medida pueden financiar infraestructuras portuarias –y ello tiene relación directa con el aumento de las dimensiones de los buques– los entes públicos? Las autoridades nacionales y los gestores de los puertos deben saber a qué atenerse. Por ello es preciso adoptar sin demora orientaciones inequívocas sobre las ayudas estatales. El CESE toma nota de la intención de la Comisión de elaborar orientaciones sobre las ayudas estatales a los puertos y le pide que lo haga cuanto antes, independientemente de la adopción de la nueva propuesta de Directiva sobre los puertos.

5.5. La aplicación y el cumplimiento de la legislación deben ser objeto de gran atención. El margen de interpretación a la hora de transponer la legislación comunitaria al Derecho nacional es por lo general amplio. La UE debería cuidar más de que la legislación comunitaria se aplique de manera inequívoca. Lo mismo sucede con la aplicación de la legislación comunitaria actual, que es insuficiente y poco coherente. En particular, se observan claras divergencias entre los Estados miembros a la hora de interpretar las disposiciones relativas al medio ambiente, la naturaleza y la seguridad. La competencia entre los puertos en estos ámbitos no es deseable.

5.6. Para tener una visión más clara de cómo se financian los puertos es necesario que exista transparencia en relación con su contabilidad y, sobre todo, con los fondos procedentes de las autoridades o destinados a ellas (locales, regionales y nacionales). La UE también deberá desarrollar unos instrumentos eficaces en este sentido. La convicción expresada por el Comité en su Dictamen de 2001⁽⁹⁾ de que la Comisión dispone de medios suficientes y eficaces gracias a la aplicación de la denominada Directiva «Transparencia» en todos los puertos de las redes transeuropeas de transporte, combinada con los artículos del Tratado en materia de competencia y las ayudas estatales, así como la correspondiente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, no se ha hecho realidad en la práctica hasta ahora.

⁽⁸⁾ El Comité había emitido un dictamen sobre la propuesta presentada a principios de 2001, que entretanto ha sido rechazada por el Parlamento Europeo, colegislador. Dictamen: TEN/075, Acceso al mercado de los servicios portuarios, ponente: Sr. Retureau (DO C 48 de 21.2.2002, p. 122).

⁽⁹⁾ Véase al respecto la nota 7 a pie de página.

6. Resumen y conclusiones

6.1. El volumen del transporte marítimo interior europeo y del transporte marítimo entre Europa y el resto del mundo aumenta de año en año. Teniendo en cuenta la gran importancia de este transporte para la UE, es fundamental que haga un atento seguimiento del crecimiento de estos flujos marítimos y fomenta o, en caso necesario, tome oportunamente las medidas necesarias para adaptarse a esta evolución.

6.2. El transporte marítimo puede dividirse en diferentes tipos y categorías, especialmente en función de su objetivo: recreativo o comercial; del tipo de navegación: de alta mar o de corta distancia, y del tipo de carga: pasajeros o mercancías. El presente Dictamen trata del transporte comercial y de las mencionadas categorías, que son las que más interesan al mercado interior.

6.3. El transporte de pasajeros en la UE, con 350 millones de pasajeros, tiene un peso importante. Sin embargo, en lo que respecta al crecimiento y el desarrollo del tamaño de los buques no se trata de un sector que requiera mayor atención de la UE desde el punto de vista de las infraestructuras, aunque sí desde el punto de vista del crecimiento. En cambio, la seguridad de los pasajeros sí es un importante motivo de preocupación, especialmente en los cruceros.

6.4. En cuanto al transporte de carga líquida y seca a granel, se registró un gran crecimiento en los años sesenta y setenta del pasado siglo, momento en que se tomaron medidas para adaptar los puertos al creciente tamaño de los buques. Entretanto, estos mercados han madurado. El transporte tradicional de carga general registra por su parte un claro retroceso. El transporte de carga rodada coincide en parte con el transporte por transbordadores y representa un mercado importante, pero también es un mercado maduro.

6.5. Por el contrario, el transporte de contenedores por vía marítima registra actualmente un crecimiento sin precedentes, tanto en lo que respecta al volumen transportado como al tamaño de los buques.

6.6. Cada vez es más frecuente la congestión provocada por la gestión del creciente flujo de contenedores en las terminales portuarias y por el consiguiente tránsito. Junto a las medidas que se tomen en las terminales portuarias para afrontar esta situación –como, por ejemplo, su extensión–, los puertos necesitan una gestión eficaz del tráfico previo y posterior, tanto del lado del transporte marítimo como terrestre.

6.7. Teniendo en cuenta el aumento del tamaño de los buques, no resulta fácil dirigir los flujos de transporte de contenedores por alta mar hacia otros puertos europeos, lo que no significa que el dinamismo económico no pueda impulsar el crecimiento de los puertos más pequeños.

6.8. A la luz de las observaciones anteriores, el CESE insta a la Comisión a que analice el problema de la congestión en los puertos comunitarios y, en particular, en los puertos de contenedores, y examine posibles soluciones para resolver este problema, paralelamente a lo que se está haciendo efectivamente en las redes transeuropeas de transporte.

6.9. El proceso de racionalización del conjunto de la red europea, concluido en los sectores del transporte por carretera, de la navegación interior y del transporte marítimo, está finalmente iniciándose en el sector del transporte por ferrocarril. Sería muy deseable agilizar este proceso.

6.10. Para que Europa pueda mantener su posición competitiva en el mundo, es importante que los grandes puertos de contenedores afronten estos desafíos de manera realmente eficaz y propongan soluciones. En la medida en que la Unión Europea puede contribuir a ello, no debe desaprovechar esta oportunidad. Sin embargo, no deben presentarse propuestas distintas de las formuladas por la Unión Europea en el ámbito del apoyo financiero ofrecido a los puertos. Aunque estas propuestas sí se justificarían precisamente para el transporte por contenedores, no suscitan por el momento un apoyo suficiente, ya que ni las autoridades ni las empresas desean establecer unas distinciones más precisas entre los puertos europeos que las que existen actualmente en el marco de las redes transeuropeas de transporte.

6.11. Los puertos también son vías navegables de acceso a la UE, lo que tiene repercusiones en términos de seguridad. El CESE recuerda al respecto sus dictámenes anteriores en los que pedía a la Comisión Europea que elaborara un estudio de impacto global sobre el coste de la seguridad en los puertos y diseñara un plan comunitario para su financiación.

6.12. Lo que sí puede hacer ya concretamente la Unión Europea es sentar unas condiciones equitativas de competencia leal, fomentar cierto grado de liberalización en el mercado portuario, proporcionar una visión más clara en el sector de las ayudas estatales estableciendo unas orientaciones unívocas, seguir con mucha atención la aplicación y el cumplimiento de la reglamentación vigente e imponer la transparencia financiera.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1260/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, para prolongar dos años más la duración de aplicación del programa PEACE y conceder nuevos créditos de compromiso»

(COM(2004) 631 final)

(2005/C 157/26)

El 9 de diciembre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 413º Pleno (celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al **Sr. SIMPSON** y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Unión Europea ha apoyado las actividades en favor de la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda desde 1995 a través de dos programas distintos por la paz: el programa especial de apoyo a la paz y a la reconciliación (PEACE I) 1995/99 y el programa de la UE para la paz y la reconciliación (PEACE II) 2000/04.

1.2 Estos programas han aportado aproximadamente 100 millones de euros anuales a las regiones subvencionables, que comprenden Irlanda del Norte en su conjunto y los condados fronterizos de Irlanda. Concebidos con el objetivo común de respaldar el avance hacia una sociedad pacífica y estable y fomentar la reconciliación, ambos programas contribuyen a las actividades de regeneración económica y de inclusión social y se realizan a través de organismos encargados de la aplicación establecidos localmente.

1.3 El actual programa PEACE II tiene una dotación presupuestaria quinquenal de 531 millones de euros, es decir, 106 millones anuales. El valor anual correspondiente a Irlanda del Norte equivale aproximadamente a 85 millones de euros, mientras que el correspondiente a los condados fronterizos de Irlanda, a unos 22 millones de euros. Ambos Estados miembros aportan el 25 % de la financiación de contrapartida y garantizan el cumplimiento de los requisitos adicionales del programa.

2. Objetivo de la propuesta de Reglamento del Consejo

2.1 Dado que no se ha alcanzado plenamente el nivel de progreso político esperado en Irlanda del Norte en 1998 y que las instituciones políticas aún no se han estabilizado, se recomienda una prórroga de dos años del programa PEACE II. El proceso de pacificación y reconciliación sigue siendo extremadamente importante.

2.2 En 2003 se realizó como ejercicio único una evaluación ex-post de PEACE I y una evaluación intermedia de PEACE II. La evaluación ex-post de PEACE I permitió concluir que el

programa había fomentado con éxito la inclusión y la reconciliación, además de aportar beneficios claros y cuantificables en términos de creación de empleo, formación y desarrollo empresarial. La evaluación intermedia de PEACE II acogía muy favorablemente la creciente atención prestada por el programa a los criterios de paz y reconciliación en la selección de proyectos y destacaba el elevado porcentaje de proyectos con una dimensión intercomunitaria. Ambos programas tuvieron importantes repercusiones en términos de creación de empleo y desarrollo empresarial.

2.3 La evaluación intermedia identificó una clara necesidad de proseguir con las actividades de pacificación y recomendó que se prestara una mayor atención a las actividades que fomentaban directamente la reconciliación. La prórroga del programa hasta 2006 propuesta por la Comisión pone en práctica las recomendaciones de la evaluación intermedia, al respaldar las medidas de los programas existentes más adaptadas a la necesidad actual de fomentar la reconciliación.

2.4 El 18 de mayo de 2004, el Primer Ministro del Reino Unido y el Taoiseach (Primer Ministro) de Irlanda enviaron al Presidente de la Comisión una nota en la que destacaban los logros de los dos programas PEACE financiados por la Unión Europea y sus contribuciones al proceso de paz en Irlanda del Norte. En ella solicitaban la prórroga del programa PEACE II hasta diciembre de 2006.

2.5 El 16 de junio de 2004, el Presidente de la Comisión respondió que la Comisión haría lo posible por mantener estos esfuerzos. Los días 17 y 18 de junio de 2004, a petición de los Primeros Ministros del Reino Unido e Irlanda, el Consejo Europeo tomó nota de las dificultades actuales del proceso de paz en Irlanda del Norte y confirmó su apoyo a los intentos de los dos Gobiernos por reestablecer las instituciones políticas descentralizadas. Con objeto de apoyar esta labor, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión que examinara la posibilidad de poner en consonancia las intervenciones en virtud del programa PEACE II con los programas de los Fondos Estructurales, que finalizan en 2006.

2.6 En efecto, de este modo se prolongaría el programa PEACE II dos años más.

3. Propuesta de Reglamento del Consejo

3.1 El documento COM(2004) 631 final es la respuesta de la Comisión a la solicitud del Consejo. En él propone una prórroga de dos años del programa PEACE II por un valor de 60 millones de euros anuales, de los cuales 41 millones se destinan al gasto en Irlanda del Norte y 19 en los condados fronterizos de Irlanda. Esto se corresponde con la solicitud presentada por los dos Estados miembros en septiembre de 2004, tras la celebración de una consulta pública.

3.2 Con el fin de prorrogar el programa PEACE II y asignar los fondos adicionales necesarios, la Propuesta de Reglamento del Consejo modifica el Reglamento (CE) n° 1260/1999 por el que se establecen las disposiciones sobre los Fondos Estructurales por lo que se refiere a la duración del programa PEACE II y al total de los créditos de compromiso anuales de los Fondos Estructurales hasta 2006.

3.3 Para financiar esta prórroga con cargo al presupuesto de los Fondos Estructurales, la propuesta de Reglamento del Consejo aumenta la asignación de la totalidad de recursos comprometidos en virtud de los Fondos Estructurales de 195 000 millones de euros a 195 100 millones de euros. Una modificación ligada a este aspecto aumenta el límite máximo de los Fondos Estructurales disponibles para el objetivo n° 1 (incluidas las ayudas de carácter transitorio) de 135 900 millones de euros a 136 000 millones de euros. ⁽¹⁾

3.4 La propuesta de Reglamento del Consejo modifica la duración del programa PEACE II extendiéndola del periodo 2000-2004 al periodo 2000-2006.

4. Conclusión

4.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la contribución de la Unión Europea en favor de la paz, la estabilidad y la reconciliación en la isla de Irlanda.

4.2 El Comité toma nota con interés de los progresos realizados desde 1995, cuando se aprobó el programa PEACE I. El

Comité observa asimismo y acoge con satisfacción las recomendaciones hechas a la Comisión por el organismo responsable de la realización y la supervisión del programa PEACE II, el organismo especial responsable de los programas comunitarios, que deberían simplificar la realización del programa y centrarse en mayor medida en las actividades de reconciliación.

4.3 El Comité reconoce también que construir la paz mediante la participación de los ciudadanos en el desarrollo de sus propias comunidades es un proceso continuo. Por tanto, el Comité acoge con agrado la positiva contribución de las asociaciones estratégicas locales creadas en Irlanda del Norte como resultado del programa Peace II a la promoción de la cooperación local y la sociedad civil. El Comité se congratula por el éxito de estas asociaciones a la hora de establecer una cooperación entre el gobierno local y los organismos públicos por un lado, y los interlocutores sociales por otro. De este modo, estas asociaciones, junto con los órganos de financiación intermedios, han fomentado la reconciliación en la sociedad de Irlanda del Norte. El Comité agradece a las instituciones de la Unión Europea que hayan facilitado el desarrollo de estas asociaciones, que pueden servir de modelo a la sociedad civil en otras partes y en otras sociedades divididas de la UE.

4.4 De conformidad con la recomendación de la evaluación intermedia de Peace II, según la cual debería prestarse una mayor atención a las actividades que fomentan directamente la reconciliación, el Comité manifiesta su deseo de que la prórroga de Peace II se utilice para financiar proyectos más vinculados con los objetivos concretos de paz y reconciliación y menos dependientes de criterios meramente económicos, que tienen escasa repercusión en los sectores de la comunidad más afectados por los desórdenes civiles. El Comité desea asimismo que la prórroga de Peace II se utilice para financiar proyectos relacionados con el racismo y demás problemas sufridos por los trabajadores inmigrantes que desean aprovechar las oportunidades brindadas por las políticas comunitarias en materia de libre circulación.

4.5 Por tanto, el Comité se manifiesta a favor de la aprobación de la propuesta de Reglamento.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Corrección técnica: la propuesta de Reglamento establece erróneamente que la asignación actual del objetivo n° 1 es de 135 600 millones de euros, mientras que en el artículo 7 del Reglamento original (CE) no 1260/1999 aparece la cifra de 135 900 millones de euros.

Dictamen del 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° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea»

COM(2004) 592 final — 2004/0202 (COD)

(2005/C 157/27)

El 10 de diciembre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004, el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al **Sr. TÓTH** y ha aprobado el presente dictamen por unanimidad.

1. El Comité aprueba la iniciativa de la Comisión de modificar el Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la creación de una clasificación común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea.

1.1 El Comité aconseja a la Comisión que controle país por país los anexos I, II y III del Reglamento CE n° 1059/2003, a

fin de garantizar el uso adecuado de la terminología y la lengua de los Estados miembros en lo que se refiere a las NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 y a las unidades administrativas existentes, así como a las unidades administrativas más pequeñas.

2. El Comité considera que este ejercicio ayudará a integrar la clasificación de las unidades territoriales de los nuevos Estados miembros en la clasificación estadística de la Comunidad.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Relaciones entre generaciones»

(2005/C 157/28)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre las «Relaciones entre generaciones».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. BLOCH-LAINE).

En su 413º Pleno celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 143 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La organización de las relaciones entre generaciones ⁽¹⁾ es a todas luces uno de los principales factores que determinan el grado de cohesión de cualquier sociedad –en el caso presente: de las nuestras– y, por consiguiente, del conjunto geopolítico en curso de evolución que constituye su **UNIÓN**.

1.2 Un rasgo característico de las naciones europeas es el envejecimiento de su población. Este fenómeno ejerce en ellas efectos preponderantes y les plantea desafíos complejos que deben calibrar bien y gestionar de la forma más articulada y previsible posible. Por lo tanto, han de definir y aplicar lo que se podría denominar una «política de las edades de la vida» ⁽²⁾; es decir, no acciones momentáneas, fragmentarias y compartimentadas, sino una estrategia de conjunto, global y sistemática, con el objetivo de favorecer a largo plazo el entendimiento y la solidaridad entre las generaciones, cada vez más numerosas, que conviven y se relacionan en cada sociedad.

1.3 Ahora bien, el análisis de la situación en este caso particular –sean cuales sean las diferencias y las particularidades nacionales– lleva a estimar que aún se está muy lejos de una solución satisfactoria. El Comité Económico y Social Europeo considera que este problema es crucial para el futuro de Europa y se propone concederle un lugar destacado en sus preocupaciones y en su programa de trabajo a lo largo de los años.

Tales consideraciones son la justificación y la razón del presente Dictamen, cuyo objetivo es:

- después de recordar algunas observaciones y reflexiones (2);
- exponer algunas orientaciones y recomendaciones (3).

2. Observaciones y reflexiones

2.1 Cabe hacer la observación siguiente sin temor de ofender a nadie: a lo largo de los últimos cincuenta años, nuestros países y sus instituciones comunes no han sacado un

óptimo provecho de los instrumentos y técnicas de previsión –arsenal sin precedentes– que tenían a su disposición en lo que se refiere a la concepción y ejecución de las políticas que se han adoptado en el ámbito objeto del presente examen; es decir: en lo relativo a la forma más pertinente de actuar en estos diferentes aspectos y componentes.

2.1.1 Es necesario indudablemente, al sustentar tal opinión, guardarse –entre otros– de tres tipos de exageraciones:

2.1.1.1 Una de ellas consiste en decir que realizar una previsión precisa era algo muy simple, lo cual no es cierto: la demografía permite sin duda fijar perspectivas esclarecedoras a medio y largo plazo gracias a métodos probados. Sin embargo, las líneas trazadas de este modo pueden, como ya se sabe, verse modificadas por el efecto de variables económicas, sociológicas y políticas bastante aleatorias. Así, por ejemplo, aunque los nacimientos, las muertes y los flujos migratorios respondan a fluctuaciones propias, se trata de fenómenos que también dependen de factores externos y extrínsecos, como el crecimiento o la ralentización de la economía, la inseguridad social, la evolución de las costumbres, el ambiente político y el grado de confianza de los ciudadanos en el futuro. Por otro lado, los expertos establecen, partiendo de los datos demográficos, hipótesis centrales basadas en promedios. Pero tales promedios difieren según los expertos que los establezcan.

2.1.1.2 Otra exageración consistiría en subestimar programas bien constituidos y consistentes y éxitos obtenidos desde hace cincuenta años en materia de sanidad, protección social, solidaridad, formación, equipamientos e infraestructuras, ordenación del territorio, diálogo social, vida asociativa, etc.

2.1.1.3 Una tercera exageración sería infravalorar las acciones prospectivas innovadoras y prometedoras realizadas o emprendidas por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión en diversos ámbitos.

⁽¹⁾ Estas relaciones se consideran aquí desde diferentes puntos de vista: económico, social, cultural, político, etc.

⁽²⁾ La expresión se ha tomado de un informe (del Sr. Jean BILLET) presentado al Consejo Económico y Social francés en 2004.

2.1.2 Sin embargo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha habido una falta manifiesta de perspicacia y previsión en el tratamiento de ciertas consecuencias, peligrosas socialmente, del envejecimiento de la población de nuestros países. Este fenómeno demográfico es el resultado de la conjunción de dos tendencias previstas y detectadas desde hace bastante tiempo: el aumento de la esperanza de vida y el descenso de la natalidad. El carácter ineluctable de este fenómeno, cualesquiera que hayan sido las diferencias o matices de diagnóstico de los expertos en previsiones, no se ha puesto en tela de juicio.

2.1.3 No se puede negar, so pena de ofuscarse, que se han producido numerosas omisiones, olvidos o errores a la hora de considerar anticipadamente una realidad actual, apremiante y duradera: la coexistencia cada vez más frecuente de tres, o incluso de cuatro, generaciones, en lugar de dos, en los países de la Unión.

2.1.4 Los ámbitos de estas carencias de adaptación son lamentablemente numerosos. Entre otros ejemplos, cabe destacar los siguientes:

- La financiación de las pensiones: en muchos de nuestros países se puede decir, cuando menos, que el tratamiento del problema se pospuso demasiado tiempo; que se acometió tarde y «de modo expeditivo», en condiciones conflictivas que podrían haberse evitado.
- El papel y la aportación de los grupos de edad, más numerosos, en el funcionamiento de las empresas y administraciones públicas: las diferentes medidas destinadas a resolver cuestiones de personal y de reducción de gastos de explotación se han adoptado sin preocuparse demasiado por los «daños colaterales» y efectos perversos de soluciones a corto plazo «para cubrir el expediente».
- Formación permanente: con frecuencia no se ha prestado suficiente atención a los problemas relacionados con la prolongación de la vida activa, ya que afectaban a los trabajadores «de mayor edad».
- Urbanismo, vivienda y localización de servicios comunitarios y comerciales: las concepciones que han prevalecido en estos ámbitos han ignorado con frecuencia las necesidades específicas de los más jóvenes, de los de más edad y de las familias unidas o separadas.
- Transmisión del patrimonio material: los mecanismos jurídicos y fiscales apenas se han actualizado o adaptado en función de la evolución demográfica.

- Relaciones entre el mundo educativo y el mundo laboral: en este campo sólo algunos países tienen mejores resultados que muchos otros, que son mayoría y van con retraso.
- Preservación, valorización, explotación y puesta en común de experiencias y recuerdos: los avances tecnológicos, las innovaciones en gestión y cierta sacralización de lo «joven» no han tenido suficientemente en cuenta los riesgos que supone desperdiciar conocimientos, capacidades, experiencias y memoria.
- Las culturas: en ocasiones se han sacralizado quizá demasiado a la ligera ⁽¹⁾ culturas emergentes, sin el discernimiento necesario entre lo que era una cuestión de moda y lo que se derivaba de invenciones que correspondían a progresos duraderos. Se ha permitido el desarrollo de fenómenos de amnesia, menosprecio, temor, rechazo y, por consiguiente, distanciamiento entre las generaciones.

2.1.5 **Validez de los indicadores del bienestar:** el CESE considera positivo el trabajo realizado por el subcomité «Indicadores» del Comité de Coordinación para la Protección Social y, en particular, la definición (o la mejora de las definiciones anteriores) de los indicadores propuestos: esto permite clasificar por grupos de edad una serie de indicadores que se refieren especialmente al riesgo de la pobreza. El CESE insiste en la necesidad de que prosiga el trabajo, sobre todo para que se complete y consolide un conjunto de indicadores que permita evaluar cada vez mejor la situación de los diferentes grupos de edad desde un punto de vista cuantitativo y a la vez cualitativo.

3. Orientaciones y recomendaciones

3.1 ¿Por qué en los últimos decenios se han ignorado, y en demasiadas ocasiones, tales asuntos, auténticos y cruciales? Es éste un vasto e importante tema de reflexión de tipo sociológico y político sobre el que no cabe extenderse de forma superficial en el marco del presente Dictamen. Sea como fuere, el CESE tiene una firme convicción: el Comité es un órgano consultivo que no está tan sometido a las obligaciones y presiones del momento como los órganos de decisión. La diversidad de sus miembros, la costumbre que tienen de trabajar juntos libremente y durante largo tiempo, de comparar sus experiencias, conocimientos, informaciones e inquietudes, de conjugar sus intuiciones y análisis, su aptitud para hacer propuestas de método, su arraigo y compromisos en lo que se denomina «democracia participativa»: tales bazas y facilidades potenciales brindan al Comité temas de trabajo que tiene la libertad y, al mismo tiempo, la obligación de abordar más de lo que lo hace. Este es el caso del tema de las «relaciones entre generaciones».

3.1.1 Para intervenir en un campo tan complejo, hay que dar muestras de prudencia y lucidez:

3.1.1.1 El CESE debe saber permanecer en su lugar y evitar atribuirse objetivos que no estén a su alcance o no sean conformes a sus misiones.

⁽¹⁾ En más de una ocasión, no sin segundas intenciones comerciales.

3.1.1.2 La reflexión previsora –denominada también «prospectiva»– no debe confundirse con la planificación o la futurología.

3.1.1.3 Los científicos más serios no tienen reparos en afirmar que su conocimiento no es más que una serie de errores aún no conocidos como tales. Ahora bien, la economía no es una ciencia exacta, y la dimensión social aún menos. Por eso, no es tan difícil aceptar que la prospectiva socioeconómica escape al peligro de equivocarse.

3.1.1.4 Entre las numerosas acciones por acometer en el ámbito de las relaciones entre generaciones, algunas son reparadoras, otras modificadoras y, por último, otras requieren una gran capacidad de investigación e invención. Hay que identificarlas bien, diferenciarlas bien y, en cualquier caso, recelar de las utopías peligrosas o estériles.

3.1.2 En lo que se refiere al método que pretende adoptar para desempeñar correctamente su papel y lograr la meta que se ha fijado en este asunto, el CESE se ha dado una pauta de conducta: trabajar en la más estrecha colaboración posible con las instituciones de la Unión: el Consejo, el Parlamento y la Comisión. Esta determinación le viene dictada por las consideraciones formuladas en los puntos 2.1.1.3 y 3.1.2, por su voluntad de respetar tanto el fondo como la forma de los textos institucionales y, finalmente, por los imperativos que se derivan simplemente del sentido común.

3.1.2.1 El ámbito de las «relaciones entre generaciones» es particularmente vasto. En una primera fase sólo se podía empezar esbozando un inventario bastante general.

3.1.2.2 En este primer Dictamen, el Comité ha decidido presentar a las instituciones de la Unión una lista de los temas de reflexión que pueden examinarse, si lo consideran oportuno, en colaboración con ellas y según modalidades por determinar, pero siempre con una voluntad de correlación. La lista, sin orden de prioridades, es la siguiente:

- Extensión, peso y límites de las funciones y responsabilidades que incumben a las familias dentro de la organización de la sociedad en el futuro: hijos, adultos, padres, abuelos.
- Acceso de las mujeres al mercado laboral y servicios públicos de acogida de niños.
- La soledad y el aislamiento en las sociedades europeas: personas de edad avanzada ⁽¹⁾; jóvenes desfavorecidos: «infancia pobre».
- Contratos generacionales y solidaridad intergeneracional: ¿cómo organizar buenos arbitrajes social y políticamente –

es decir, respetuosos del futuro–, habida cuenta de los imperativos y presiones del presente y del silencio de ulteriores derechohabientes, mudos por ausentes?

- Opción de urbanismo, vivienda y relaciones entre generaciones: las concepciones y la elección de urbanismo y vivienda aplicadas en los últimos años han ignorado a menudo la emergencia de necesidades generacionales importantes. Se trata concretamente de problemas planteados por:
 - el desarrollo (acertado) de la autonomía residencial de las personas de edad avanzada y de sus relaciones con generaciones más jóvenes, con los niños y los adolescentes;
 - la convivencia forzada de adultos jóvenes solteros (estudiantes, jóvenes trabajadores) en viviendas familiares no concebidas para ese fin;
 - el alojamiento, no de tipo segregativo o temporal, de familias denominadas «difíciles»;
- ¿Qué funciones útiles puede y debe desempeñar la «democracia participativa» en la organización de las relaciones entre generaciones?

3.2 El Comité ha decidido presentar ya desde ahora, en forma de recomendaciones, de modo más preciso y a más corto plazo, dos capítulos del tema general que también pueden ser objeto de colaboración con las instituciones de la Unión si se declaran de acuerdo con ello.

3.2.1 **La duración de la vida activa:** esta cuestión es una de las más ilustrativas en lo que se refiere a falta de lucidez y anticipación por parte de los países europeos con respecto a los desafíos que les plantea el envejecimiento –previsto desde hace mucho tiempo– de su población.

3.2.1.1 La reducción de las carreras profesionales crea una pérdida de potencial económico, social y cultural. No ha producido los efectos previstos en materia de reparto del trabajo y más empleo para los jóvenes. En muchos países se ha considerado y se ha utilizado como un valor de regulación o como un recurso a corto plazo.

3.2.1.2 Tanto por parte de los responsables políticos como de las empresas y de la opinión pública, la existencia de prejuicios e ideas preconcebidas ha llevado sin razón alguna a considerar que los trabajadores de edad avanzada eran relativamente inaptos para adaptarse a la evolución de las técnicas de producción y métodos de gestión y frenaban la productividad.

⁽¹⁾ Véase en especial el Dictamen del CESE «Hacia el VII Programa marco de investigación: Las necesidades en investigación en el ámbito de los cambios demográficos – Calidad de vida de las personas de edad avanzada y necesidades tecnológicas» – Ponente: Sra. HEINISCH – CESE 1206/2004 de 15.9.2004.

3.2.1.3 Sin embargo, desde hace muchos años se han venido formulando análisis pertinentes, advertencias importantes y buenas recomendaciones. Al respecto cabe señalar especialmente la clarividencia, continuidad y calidad de los esfuerzos realizados por la Comisión. También se deben recordar los trabajos pertinentes que ha llevado a cabo la OCDE, así como otros muchos centros de investigación, organizaciones profesionales y consejos económicos y sociales de diversos países.

3.2.1.4 Hoy está bien establecida, y se conoce, la variedad de medios que hay que aplicar para invertir la tendencia: asegurar mejor la empleabilidad de los trabajadores menos jóvenes mediante el perfeccionamiento de los métodos de formación permanente, mejorar la calidad de los puestos de trabajo y aumentar la flexibilidad de los horarios para garantizar un mayor equilibrio entre las horas de trabajo y la vida privada, desarrollar equipos «de edades mixtas» en las empresas y en la administración pública, conseguir que los trabajadores de mayor edad tengan más confianza en sí mismos, reforzar las medidas de protección de su salud, asegurar en el tiempo una mejor planificación de las carreras profesionales, adoptar disposiciones incitadoras en materia de pensiones y fiscalidad, etc.

3.2.1.5 El Consejo de la Unión, en particular en Lisboa y Estocolmo, ha expresado su deseo de prolongar la duración de la vida activa en Europa mediante incitaciones a hacer elecciones voluntarias.

3.2.1.6 No obstante, salvo en un muy reducido número de países, se observa que:

- Los sistemas fiscales y de seguridad social, así como los convenios colectivos y los acuerdos de empresa, presentan características y disposiciones que incitan en gran medida – ya sea de forma explícita o implícita– a los trabajadores a jubilarse anticipadamente.
- Los anuncios e intenciones formulados en las reuniones del Consejo no son bien asumidos después, concretamente, en los propios Estados miembros.

3.2.1.7 Por lo general, se está de acuerdo en considerar que una inversión de tendencia y de hábitos no puede llevarse a cabo milagrosamente por medio de una conversión rápida.

Efectivamente: a causa de costumbres arraigadas, diversidad de tipos, tamaños y «culturas» de las empresas y administraciones públicas, y de las dificultades normales y legítimas del diálogo social con respecto a un tema de este calibre –en el que no cabría recomendar lisa y llanamente (so pena de correr directamente al fracaso) una abolición de las «conquistas sociales»–, la evolución oportuna implica la aplicación de estrategias globales bastante complejas. Sólo puede haber cambio de larga duración. Razón de más para no perder el tiempo y no tardar en concebir y aplicar tales estrategias.

3.2.2 **El Comité expresa su ferviente deseo de que los responsables políticos de la Unión** –es decir, el Parlamento y el Consejo– se comprometan más claramente, de modo más preciso y más activamente, en los Estados que los han elegido o les han conferido mandato, en asegurar una mayor concordancia entre el «dicho» y el «hecho». Por el interés común de una Unión Europea que ha declarado su deseo de convertirse en una economía de primer rango a escala mundial, esto debería conducirles a:

- determinar, en los sistemas legales o contractuales vigentes en sus respectivos países, las disposiciones que, explícita o implícitamente, se opongan a la prolongación voluntaria de la vida activa;
- secundar, más y mejor, y no como ahora, las buenas recomendaciones de la Comisión y aplicar sus directivas de una forma más rápida y con mayor determinación;
- realizar acciones de información, incitación y persuasión entre los responsables y agentes económicos y sociales y mejorar la comunicación con los medios de comunicación de sus respectivos países.

3.2.3 **Reequilibrar las estructuras de edad en Europa:** basta con recordar al respecto las perspectivas muy alarmantes expuestas en tantos estudios sobre los efectos que ejercerá el descenso de la fecundidad y natalidad en la población de la UE: una renovación insuficiente de las generaciones, que la contribución de la inmigración sin duda alguna no compensará, tendrá forzosamente por efecto empequeñecer el lugar que ocupa Europa en el mundo y, dentro de Europa, originar dificultades económicas y financieras, así como riesgos de fracturas y conflictos generacionales indeseables.

3.2.3.1 Si se estima que el reequilibrio de las estructuras de edad de los países europeos constituye un objetivo a largo plazo, el corolario es que la Unión Europea debería imponerse la tarea de fomentar más la natalidad en los países que la componen y, a tal fin, preocuparse más por las políticas familiares que se aplican en dichos países. No cabe reprochar a la Unión falta de interés por las cuestiones familiares: el Consejo de Ministros de la UE, en varias ocasiones, ha hecho propuestas relativas a las familias. Pero las orientaciones expuestas al nivel comunitario son aún fragmentarias y persiguen objetivos indudablemente justificados e interesantes, pero muy parciales ⁽¹⁾.

3.2.3.2 Adentrarse más y mejor por tal camino no sería evidentemente fácil: las políticas que llevan a cabo los Estados miembros son particularmente heterogéneas; las políticas de incitación a la natalidad son costosas; por último, tanto entre los expertos como entre los responsables políticos existen grandes diferencias de apreciación en cuanto a la incidencia efectiva y al grado de eficacia específica de dichas políticas. No obstante, el CESE estima que tales consideraciones, pese a su importancia, no servirían para justificar la persistencia de una relativa abstención por parte de las instituciones europeas.

⁽¹⁾ Familias con dificultades; cuidado de niños, licencia de maternidad o parental, etc.

3.2.3.3 El Comité considera aconsejable que dichas instituciones definan al respecto una verdadera estrategia que tenga en cuenta los numerosos capítulos de la cuestión; y, en particular, que inciten a los Estados miembros a seguir políticas familiares destinadas a equilibrar a largo plazo las estructuras de edad en los países miembros de la Unión.

3.2.3.4 El CESE está dispuesto y sólo pide cooperar, activamente y en la medida en que sus medios lo permitan, en los trabajos que requeriría semejante enfoque en caso de emprenderse.

4. Conclusión

4.1 Las sociedades de Europa, y la sociedad europea que se han propuesto construir en común, se enfrentan y seguirán enfrentándose corrientemente a riesgos de fracturas sociales, políticas, étnicas y culturales. Conviene hacer cuanto sea necesario para que a ello no se añadan amenazas de quiebras intergeneracionales.

4.2 Por su propia esencia, los problemas que plantean las relaciones entre generaciones tienen por marco y horizonte temporal el largo plazo. Lo mismo ocurre, por consiguiente, con la búsqueda de las soluciones.

4.3 El carácter múltiple y complejo de los componentes sectoriales que se deben tener en cuenta no exime de crear para ellos, y desarrollar, un enfoque previsor global y sistemático, porque en este ámbito, como en otros, las realidades no están compartimentadas ni son disociables. Y conviene subrayar que una buena gestión de los problemas de relaciones intergeneracionales tendría incidencias económicas muy positivas.

4.4 Es cierto que hay que «dar tiempo al tiempo» y que conviene indudablemente no transgredir las normas resultantes del «principio de subsidiariedad», pero es igualmente deseable que tanto la Unión Europea como los Estados miembros no tengan una actitud expectante ni minimalista.

4.5 El Comité Económico y Social Europeo otorga suma importancia a este tema de reflexión que suscita —manifiestamente— cada vez más interés, pero que aún no ha conseguido el lugar que merece en las preocupaciones políticas de la UE y de los Estados miembros.

4.6 El presente Dictamen es una respuesta a un desafío: contribuir a que en el futuro la concertación sea cada vez mayor en torno a un tema primordial que implica la intervención coordinada y prolongada de una pluralidad de protagonistas, que exige evitar que predominen intereses a corto plazo y requiere la continuidad de un proyecto constructivo. Se trata de la elaboración progresiva de **un nuevo pacto entre generaciones en los territorios de la Unión Europea** ⁽¹⁾.

4.7 El presente Dictamen es todo lo contrario de un documento cerrado. No tiene la pretensión de exponer soluciones predeterminadas. Propone emprender un trabajo a largo plazo, un camino bastante largo.

4.8 El Comité recomienda en la fase actual la organización —con plazos realistas— de una sesión pública de reflexión sobre este tema tan amplio. Tal conferencia congregaría, entre otros, a responsables políticos, representantes de las instituciones europeas, agentes de la sociedad civil y expertos. El Comité presenta su candidatura para la puesta en marcha y organización de semejante iniciativa.

4.9 El compromiso del Comité con este amplio tema puede y debe realizarse, permanentemente y a lo largo de todo el camino, en estrecha colaboración con las instituciones de la Unión.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Conviene recordar al respecto el interés del Informe del Grupo de Alto Nivel de mayo de 2004 sobre el futuro de la política social en una Unión Europea ampliada.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y ecológicos»

(2005/C 157/29)

El 29 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre la «Coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y ecológicos».

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de septiembre de 2004 (ponente: **Sr. Voss**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social ha aprobado por 47 votos a favor, 13 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El CESE considera necesario elaborar y fijar normas duraderas, seguras desde el punto de vista jurídico y aplicables en materia de coexistencia de cultivos de organismos modificados genéticamente (OMG) con cultivos convencionales y ecológicos y en materia de protección medioambiental del conjunto del sector alimentario y de los productos agrícolas, pesqueros y silvícolas, incluidos los cultivos en los ámbitos de los productos farmacéuticos y no alimentarios y de la investigación.

1.2 La Comisión desea, por un lado, dejar aspectos significativos de la coexistencia en manos de los legisladores nacionales y, por otro, se propone abordar la cuestión —importante para la forma futura que adquiera la coexistencia— de la presencia accidental o técnicamente inevitable de OMG en semillas no modificadas genéticamente en el marco del procedimiento de comitología, de conformidad con la Directiva 2001/18 y con las Directivas sobre comercialización de semillas. Por consiguiente, es razonable intervenir en este debate con un dictamen de iniciativa, a fin de poner de relieve adecuadamente las cuestiones económicas y sociales en este contexto y pronunciarse sobre este asunto ante el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

1.3 El presente Dictamen de iniciativa tiene por objeto aclarar los aspectos de fondo más importantes de la coexistencia y también formular propuestas sobre cuáles de entre ellos convendría, desde el punto de vista del CESE, legislar a escala europea y cuáles a escala nacional y qué requisitos prácticos y directrices necesitan las empresas afectadas, en particular las del sector agrario.

1.4 Dado que en mayo del presente año la Comisión puso fin a la moratoria relativa a la comercialización de OMG ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Comunicación para un debate de orientación sobre organismos modificados genéticamente y cuestiones conexas.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN.
 Autorizaciones de OMG de conformidad con el Derecho comunitario - Estado de la situación
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_stand_gvo_28_01_04.pdf.
 Preguntas y respuesta sobre la regulación de los OMG en la UE
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/com_fragen_antworten_28_01_04.pdf.

como productos alimenticios, en vigor desde 1998, y que también tiene previsto próximamente adoptar una decisión sobre la autorización de cultivos de OMG, resulta de vital importancia establecer un marco práctico para la coexistencia.

2. Observaciones previas y definiciones generales

2.1 La autorización de la comercialización de organismos modificados genéticamente (OMG)

- para los cultivos vegetales y microbiológicos y para la cría de animales,
- con fines de investigación,
- como productos alimenticios y piensos,
- como materias primas para otros fines, incluidos los cultivos para la fabricación de productos farmacéuticos,
- con el objetivo de influir en la naturaleza (por ejemplo, eliminación de sustancias nocivas) y
- como recurso de ayuda destinado a los sectores agrícola y silvícola (por ejemplo, para luchar contra los parásitos y las malas hierbas),

hace necesario establecer disposiciones relativas a la liberación de estos organismos en los alimentos, los piensos y en la naturaleza, así como a la actitud que debe adoptarse con respecto a los productos obtenidos a partir de dichos organismos.

2.2 Las siguientes cuestiones ya han sido reguladas a escala europea:

- evaluación y gestión de los riesgos ⁽²⁾,

⁽²⁾ Directiva 2001/18/CEE de 12 de marzo de 2001 sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.
 DO L 106 de 17.4.2001, p. 1.

- autorización,
- prescripciones en materia de etiquetado para alimentos y piensos ⁽¹⁾,
- trazabilidad ⁽²⁾ y
- movimientos transfronterizos fuera del territorio de la Comunidad Europea (aplicación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología) ⁽³⁾.

2.3 Los siguientes ámbitos no se encuentran regulados hasta el momento a escala europea:

- prescripciones en materia de etiquetado para semillas y material de reproducción; la Comisión elabora actualmente una propuesta sobre este asunto ⁽⁴⁾, y
- enfoque práctico de las consecuencias económicas, sociales y culturales de la utilización de OMG ⁽⁵⁾; los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros abordan actualmente esta cuestión en el marco de la transposición de la Directiva 2001/18/CE y mediante el desarrollo de sus respectivas normativas nacionales, en particular en lo que respecta a las disposiciones relativas a los cultivos y a la responsabilidad civil en esta materia.

2.4 La legislación ya aprobada por la Unión establece que los OMG deben ser objeto de un examen específico en materia de evaluación y gestión de riesgos, etiquetado y trazabilidad a lo largo de su ciclo de vida. Parte del principio de que renunciar a la utilización, pasiva o activa, de OMG debe ser posible y exige una renuncia total a la utilización de OMG en la agricultura y producción alimentaria biológicas (con excepción de algunos productos veterinarios). Prevé también la posibilidad de someter a condiciones particulares la liberación de OMG en algunas zonas, previa comprobación caso por caso, o bien de prohibirla en su totalidad.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente.
DO L 268 de 18.10.2003, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente.
DO L 268 de 18.10.2003, p. 24.

Reglamento (CE) n° 65/2004 de la Comisión, de 14 de enero de 2004, por el que se establece un sistema de creación y asignación de identificadores únicos a los organismos modificados genéticamente.
DO L 10 de 16.1.2004, p. 5.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 1946/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo al movimiento transfronterizo de organismos modificados genéticamente.
DO L 287 de 5.11.2003, p. 1.

⁽⁴⁾ Comisión Europea, septiembre de 2003, Preguntas y respuestas sobre la presencia de OMG en semillas.
[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=getfile&gf&doc=MEMO/03/186\[0\]RAPID&lg=DE&type=PDF](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=getfile&gf&doc=MEMO/03/186[0]RAPID&lg=DE&type=PDF).

⁽⁵⁾ Comisario Fischler, junio de 2003, Comunicación a la Comisión sobre la coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y orgánicos (pdf).
http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/Communication_Fischler_02_2003.pdf.

2.5 Los OMG son organismos vivos capaces de reproducirse y propagarse en el medio natural. Los sistemas biológicos de los que forman parte, y de los que no pueden extraerse fácilmente, no pueden ni aislarse herméticamente ni controlarse o gestionarse de la misma manera que en instalaciones cerradas, científicas, industriales o artesanales. La biosfera es fundamentalmente un sistema abierto globalmente interconectado, de cuyas leyes y comportamiento sólo tenemos en la actualidad un conocimiento y control limitados.

2.6 Por estos motivos, el legislador europeo ha adoptado como punto de partida en materia de OMG el principio de cautela y la evaluación y reglamentación caso por caso. Al mismo tiempo ha otorgado gran importancia a la transparencia y a la libertad de elección en relación con la utilización de OMG.

2.7 Esto ocurre en un contexto en que una mayoría de ciudadanos europeos se muestra escéptica o incluso hostil con respecto a la utilización de OMG en la agricultura, la silvicultura, los alimentos y los piensos.

2.8 La coexistencia, por tanto, de formas de cultivo y utilización de la tierra con organismos modificados y no modificados genéticamente afecta a

- la agricultura, la silvicultura y la pesca, incluida la gestión de los bienes raíces,
- la totalidad del sector agroalimentario (transformación, comercio y gastronomía),
- la ordenación del suelo y el desarrollo económico a escala regional y local,
- la protección del consumidor y
- la protección medioambiental,

en el marco temporal y espacial adecuado a cada caso.

2.9 La Comisión Europea, en dictámenes no vinculantes, ha reducido hasta el momento la coexistencia a los aspectos meramente económicos de la convivencia de distintas formas de agricultura. Propone dejar esencialmente en manos de los Estados miembros la reglamentación de dichos aspectos. No obstante, en el Consejo de Ministros se discrepa sobre esta posición y el Parlamento Europeo la ha criticado ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la coexistencia de cultivos modificados genéticamente y cultivos convencionales y ecológicos (2003/2098 (INI)).
DO C 91 E de 15.4.2004, p. 680.

3. Principales aspectos de la coexistencia (estructura)

3.1 Estado actual de la ciencia

3.1.1 La primera condición para regular la coexistencia es disponer de una base científica suficiente para evaluar la difusión y el cruce, en el espacio y en el tiempo, de OMG de distintas especies vegetales (y, en su caso, la difusión de microorganismos y animales), así como experiencias prácticas fiables y estimaciones de los posibles modos de propagación durante la producción, almacenamiento, transporte y transformación.

3.1.2 La Comisión ha recabado al respecto distintos informes y dictámenes⁽¹⁾, que sin embargo no ofrecen todavía una visión coherente. Se han encargado otros estudios. En la primera conferencia científica sobre coexistencia celebrada en noviembre de 2003⁽²⁾, los científicos allí reunidos manifestaron la acuciante necesidad de realizar investigaciones en este campo y afirmaron que no se encontraban aún en disposición de emitir dictámenes fiables sobre las posibilidades de coexistencia. Un dictamen del Comité Científico de la UE, publicado en 2001⁽³⁾, observa que existe una inseguridad considerable y no se compromete de forma clara con los límites propuestos por la Comisión para alimentos, piensos y semillas.

3.1.3 El estado actual de los conocimientos sobre comportamiento en caso de cruce, y sobre propagación y persistencia de plantas modificadas genéticamente no permite realizar por el momento pronósticos fiables en cuanto a la posibilidad de coexistencia.

3.1.4 Esto rige especialmente para previsiones a largo plazo, así como distintos ecosistemas ambientales y condiciones de cultivo.

3.1.5 Es necesario proceder de forma individualizada, para cada especie de planta, a la evaluación y evaluación de la capacidad de coexistencia de determinados OMG, teniendo en cuenta las circunstancias regionales y los diferentes sistemas de producción. Se deben tener en cuenta también los posibles cambios en los métodos de cultivo (por ejemplo, el uso de herbicidas totales que determinadas resistencias pueden posibilitar).

3.1.6 Resulta particularmente difícil realizar pronósticos y controles en el caso de determinadas plantas que intercambian material genético con otras especies relacionadas no cultivadas, pero existentes en la naturaleza. La colza, cuyo centro genético originario se halla en Europa, tiene en este continente numerosas especies emparentadas con las que puede cruzarse directa

e indirectamente tanto en los cultivos como en la vegetación silvestre: col, nabinas, mostaza (rúcola), rabanillo, jaramago, *erucastrum gallicum*, mostaza silvestre, col silvestre y mostaza bastarda. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de la remolacha.

3.2 Gestión del riesgo, control y registro de los cultivos

3.2.1 La identificación y el etiquetado de los OMG constituyen la condición material necesaria para aplicar el registro de los cultivos y el control de los OMG previstos en la Directiva 2001/18/CE. Son también, además, la condición previa para retirar determinados OMG de la circulación si así se considera necesario debido a nuevos descubrimientos científicos o a la expiración de las autorizaciones limitadas en el tiempo. El etiquetado de los OMG capaces de reproducirse es decisivo en la medida en que se desee una gestión eficaz del riesgo, en particular en caso de que resultase necesario adoptar medidas de urgencia. Por tanto, no puede centrarse exclusivamente en la cuestión de saber si se sobrepasarán o no los límites previstos para el etiquetado de alimentos y piensos, toda vez que los límites propuestos con respecto a la información al consumidor dejarán de ser relevantes automáticamente si se retira la autorización.

3.2.2 La Directiva 2001/18/CE y otras disposiciones comparables contenidas en otros reglamentos y directivas comunitarios prevén la necesidad de evaluar los riesgos derivados de los OMG como condición previa para su autorización. Las modalidades prácticas del cultivo, no obstante, determinarán en gran medida la conveniencia de adoptar o no las medidas previstas en la Directiva para limitar el cultivo, controlar y supervisar sus consecuencias, o bien retirar la autorización. Así pues, la cuestión de la coexistencia no puede limitarse únicamente a los aspectos económicos del cultivo, sino que es parte integrante de la gestión del riesgo prevista legalmente y de la cautela.

3.3 Trazabilidad y controles en la cadena alimentaria humana y animal mediante toma de muestras, pruebas y documentación

3.3.1 El Reglamento relativo a la trazabilidad y al etiquetado de OMG (inscritos en los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria⁽⁴⁾) define las medidas destinadas a identificar y etiquetar los OMG en la cadena alimentaria. Éstas van más allá de la simple notificación de la presencia de OMG en el producto final, dado que ahora todos los productos deben ser etiquetados independientemente de que no puedan detectarse rastros de OMG en el producto final.

⁽⁴⁾ Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

⁽¹⁾ Centro Común de Investigación, 2002, Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture
http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmcrops_coexistence.pdf
Mesa redonda sobre los resultados de la investigación relativa a la coexistencia de cultivos modificados genéticamente y no modificados.
http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news_events/news_-_programme_en.htm.

⁽²⁾ Primera Conferencia europea sobre coexistencia de cultivos modificados genéticamente con cultivos convencionales y biológicos, 13 y 14 de noviembre de 2003, Helsingør, Dinamarca.
<http://www.agrsci.dk/gmcc-03/>.

⁽³⁾ Dictamen del Comité científico de las plantas sobre la presencia accidental de semillas modificadas genéticamente en semillas convencionales.
http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf.

3.3.2 La información necesaria para identificar un OMG se registra en una base de datos central y se publica ⁽¹⁾.

3.3.3 El Centro Común de Investigación de la UE trabaja actualmente en la estandarización y validación de los procedimientos de toma de muestras y de pruebas necesarios en este contexto.

3.3.4 Las técnicas de análisis actuales permiten identificar un ADN específico o una proteína particular de un OMG que represente entre el 0,001 y el 0,05 por ciento del total de la prueba analizada. Los costes de las pruebas cualitativas no específicas destinadas a determinar la presencia de OMG oscilan actualmente entre los 100 y los 150 euros por análisis. Los costes de pruebas específicas y cuantitativas varían entre los 250 y los 500 euros por análisis.

3.3.5 En materia de fiabilidad y disponibilidad geográfica de los procedimientos de prueba y de las capacidades técnicas necesarias para llevarlos a cabo siguen existiendo por el momento diferencias considerables en la Comunidad. Únicamente algunos Estados miembros de la Unión disponen de tales procedimientos y capacidades en suficiente medida; otros carecen de ellos por completo.

3.3.6 En la actualidad, las pruebas específicas y cuantitativas para detectar la presencia de OMG plantean todavía considerables dificultades, especialmente cuando el fabricante no ha proporcionado un procedimiento de detección adecuado o su material de referencia es insuficiente. Esto afecta especialmente a los OMG no autorizados en la UE, pero cuya presencia en semillas y en materias primas importadas no puede descartarse.

3.4 Buenas prácticas profesionales en la agricultura

3.4.1 Conviene aplicar buenas prácticas en toda la cadena de producción de alimentos en materia de:

- investigación y desarrollo, incluida la liberación de OMG con fines científicos (parte B de la Directiva 2001/18/CE),
- desarrollo de semillas, en particular teniendo en cuenta las características del material genético de origen y las diferentes fases de la semilla de base,
- selección y reproducción conservadoras,

— reproducción, preparación, tratamiento y empaquetado de semillas,

— cultivo, procesamiento, cosecha y transporte de productos vegetales,

— selección y procesamiento de las semillas obtenidas de la cosecha con vistas a su replantación,

— compra, preparación, almacenamiento y transporte de las materias primas y productos agrarios,

— transformación ulterior de alimentos y piensos, y

— empaquetado, distribución y etiquetado de los productos acabados.

3.4.2 En la mayoría de los ámbitos ya se aplican las buenas prácticas. Completarlas con disposiciones específicas relativas a la actitud que debe adoptarse con los OMG es la condición determinante para la aplicación práctica de las normas establecidas legalmente en materia de gestión de riesgos, trazabilidad y etiquetado de los OMG. Es necesario actuar sobre todo en los ámbitos de la producción de semillas y de la producción agraria, e igualmente en relación con la compra, almacenamiento y transporte de los productos agrarios.

3.4.3 El éxito, e igualmente las exigencias de las buenas prácticas dependen esencialmente de la medida en que fueron respetadas con anterioridad a lo largo de las distintas fases de producción.

3.4.4 A fin de evitar cruces no deseados y otros tipos de liberación de OMG en superficies cultivadas y en la naturaleza, así como para evitar que se mezclen cosechas de cultivos modificados genéticamente con otras que no han sido modificadas, es necesario adoptar (atendiendo al cultivo en cuestión y a las circunstancias regionales) distintas medidas. La Comisión ha expuesto algunas de ellas en sus directivas sobre coexistencia ⁽²⁾ y ha pedido a los Estados miembros que adopten las normativas pertinentes. Éstas afectan tanto a los agricultores que cultivan OMG como a los que desean evitarlos en sus productos. Van dirigidas asimismo a las explotaciones contratistas agrarias y a las empresas comerciales, incluidas las que se encargan del almacenamiento y el transporte, así como a las administraciones competentes en materia de prácticas agrícolas y a las instituciones encargadas de la protección del paisaje y de la naturaleza.

⁽¹⁾ Decisión de la Comisión, de 23 de febrero de 2004, por la que se establecen las disposiciones pormenorizadas de funcionamiento de los registros para la recogida de información relativa a las modificaciones genéticas en OMG, previstos por la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (notificada con el número C(2004) 540) (2004/204/CE).
DO L 65 de 3.3.2004, p. 20.

⁽²⁾ Recomendación de la Comisión de 23 de julio de 2003 sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica (notificada con el número C(2003) 2624).
DO L 189 de 29.7.2003, p. 36.

3.5 Composición, control y etiquetado de semillas

3.5.1 Las semillas constituyen el primer eslabón de la cadena de producción. Se multiplican, dependiendo de la especie, a razón de un coeficiente que oscila entre 40 y 1000 y a veces pueden permanecer en el suelo durante un largo período. Los OMG de las semillas fecundan mediante agentes polinizadores externos los cultivos colindantes y también, cuando éstas existen, plantas silvestres análogas. Para ello, tanto las semillas como el polen pueden recorrer grandes distancias. Los científicos se muestran de acuerdo en que, debido a estas características espaciales y temporales, la presencia de OMG en las semillas desempeña un papel decisivo en relación con la coexistencia.

3.5.2 La Directiva 2001/18/CE prevé la posibilidad de establecer límites para determinados grupos de productos, por debajo de los cuales no es obligatorio el etiquetado de los OMG, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones. El Reglamento sobre alimentos y piensos modificados genéticamente ⁽¹⁾ y el Reglamento sobre trazabilidad ⁽²⁾ fijaron un límite del 0,9 % para estos productos.

3.5.3 La Comisión propuso que las directivas sobre plantas y semillas recogiesen también dichos límites para el caso de la presencia de OMG en semillas, que deberían oscilar entre el 0,3 y el 0,7 por ciento. Debido a objeciones de carácter jurídico, la Comisión retiró esta propuesta en octubre de 2003 y preparó una nueva propuesta. Esta seguía incluyendo límites de 0,3 % solamente para las semillas de colza y las semillas de maíz. Sin embargo, la Comisión retiró también esta propuesta en septiembre de 2004. Ahora se ha previsto realizar valoraciones de impacto adicionales, a fin de fundamentar la decisión sobre bases científicas más sólidas y, en particular, evaluar con más precisión sus repercusiones económicas. Lo que está claro es que el establecimiento de requisitos de pureza para las semillas no modificadas genéticamente tendrá una influencia determinante sobre la posibilidad de que coexistan determinadas especies vegetales y formas de producción y sobre los costes que en su caso puedan derivarse de la coexistencia.

3.5.4 Sobre la cuestión relativa a la necesidad de establecer límites, y en qué medida, a la presencia accidental y técnicamente inevitable de OMG en semillas existen puntos de vista divergentes, no sólo entre los Gobiernos de los Estados miembros, sino también entre las organizaciones y empresas afectadas.

3.5.5 Cuando se habla de etiquetado de las semillas no se trata -como ocurre en el caso de los alimentos y piensos- de información proporcionada al consumidor final con objeto de garantizar su libertad de elección, sino más bien de información fundamental dirigida a los que liberan OMG en el medio ambiente de conformidad con la legislación vigente y a las autoridades competentes en la aplicación de la Directiva sobre liberación de OMG. La falta de información sobre la presencia

de OMG en determinadas semillas hace prácticamente imposible llevar a cabo, de conformidad con la normativa en vigor, el registro, el control (post-market monitoring), e incluso su retirada en caso de producirse una prohibición posterior.

3.5.6 Si, por ejemplo, se demostrara que un OMG posee propiedades alergénicas, o bien que la transmisión de sus propiedades a sus parientes silvestres puede falsear la competencia y, por ende, producir desequilibrios ecológicos, el OMG en cuestión debería prohibirse y ser retirado de la circulación. Para este propósito, los valores límite propuestos por la Comisión Europea resultan completamente inaceptables. Es decir, que si se presumiera que este OMG ha contaminado un 50 % de las semillas de la especie vegetal en cuestión, las medidas de retirada y de emergencia deberían ampliarse al cultivo en su totalidad y a todas las semillas de dicha especie vegetal.

3.5.7 La experiencia práctica con una medida de retirada en Estados Unidos da una idea tanto de las dificultades como de los costes posibles. Después de que las autoridades medioambientales de Estados Unidos, (la EPA, Agencia de protección del medio ambiente) prohibieran la utilización de un tipo de maíz modificado genéticamente, el «Starlink», debido a sus posibles efectos alergénicos, los costes en toda la cadena del producto se elevaron a aproximadamente mil millones de dólares estadounidenses. Las semillas y las cosechas contaminadas se compraron en grandes cantidades y se retiraron del mercado. No obstante, hasta el momento no ha sido posible eliminar por completo los casos de contaminación. En 2003 se encontraban todavía en Estados Unidos rastros de «Starlink» en más de un 1 % de las muestras analizadas.

3.5.8 Además, la presencia de OMG en semillas no modificadas genéticamente influye en gran medida en los costes ocasionados en el sector ulterior de la cadena de producción agraria, esto es, la transformación. Como consecuencia de los niveles de contaminación autorizados por la legislación, los productos no modificados genéticamente deben ser sometidos a examen para comprobar su grado de contaminación con OMG y asegurarse de que no superan el valor límite del 0,9 % previsto por la legislación en el etiquetado de alimentos y piensos u otros tipos de umbrales más bajos en los precursores; todo ello supone un gasto considerable en costosos controles y pruebas.

3.5.9 La contaminación de semillas convencionales y ecológicas con OMG desempeñará además un papel importante a la hora de determinar los causantes de los perjuicios financieros ocasionados por superar los valores límite previstos para los alimentos y los piensos, así como los valores límite inferiores derivados de ellos que se exigen a las empresas comerciales y a las empresas de transformación. Naturalmente, los posibles causantes exigirán que se demuestre en primer lugar que los daños no se deben, al menos en parte, a las características de las semillas y a la transmisión de OMG al campo.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente.
DO L 268 de 18.10.2003, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1830/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos, y por el que se modifica la Directiva 2001/18/CE.
DO L 268 de 18.10.2003, p. 24.

3.5.10 Por último, la presencia de OMG en semillas convencionales y ecológicas repercute negativamente en las posibilidades de los agricultores de replantar y cultivar sus propias semillas. La contaminación originaria de las semillas puede acumularse en las generaciones subsiguientes, sobre todo si se añaden las contaminaciones de los campos colindantes. Esto no sólo puede acarrear pérdidas económicas a los agricultores afectados, sino también ser perjudicial para la diversidad y el grado de adaptación local de las semillas.

3.6 Responsabilidad con respecto a los productos y al medio ambiente

3.6.1 De conformidad con la Directiva (85/374/CEE) relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, los productores y los proveedores de OMG son responsables de los productos defectuosos cuando se hayan causado intencionadamente o por negligencia daños personales o materiales⁽¹⁾. No obstante, esta responsabilidad se limita a los productos finales destinados al consumo y al uso privados y, por tanto, no afecta ni a las semillas ni a los perjuicios económicos ocasionados por la reducción del valor de la cosecha y productos derivados.

3.6.2 Esta limitación comunitaria y exhaustiva de la responsabilidad por los productos defectuosos complica la aprobación de normativas nacionales destinadas a establecer una responsabilidad directa de los distribuidores de OMG, también en el caso de daños que inciden en el ámbito del Derecho civil, y hace recaer toda la responsabilidad civil sobre el usuario (agricultor) en tanto que fabricante directo del producto final.

3.6.3 «Toda liberación intencional en el medio ambiente, transporte y comercialización de organismos modificados genéticamente de acuerdo con la definición de la Directiva 2001/18/CE» incide en el ámbito de aplicación de la nueva Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental, por la que se autoriza a los Estados miembros (pero no a los ciudadanos individuales) a obligar a los causantes a adoptar medidas encaminadas a eliminar y prevenir los daños medioambientales, cuando hayan incurrido en culpa o negligencia y cuando sea posible establecer un vínculo causal entre los daños y las actividades de operadores concretos. Los Estados miembros deberán transponer esta Directiva antes del 30 de abril de 2007⁽²⁾. El hecho de que se autorice la liberación de un OMG en la Comunidad excluirá por lo general las figuras jurídicas de la negligencia o la actuación dolosa, a no ser que se incumpla algún requisito específico de la liberación. En su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva sobre responsabilidad

ambiental⁽³⁾, el CESE afirmó que «en la definición de biodiversidad se debería tener en cuenta la incidencia de los OMG tanto a corto como a largo plazo».

3.7 Responsabilidad civil

3.7.1 La presencia indeseable de OMG en productos, unidades de producción y superficies de producción puede causar perjuicios económicos a agricultores, trabajadores y comerciantes de alimentos y piensos para animales si dicha presencia dificulta, obstaculiza o imposibilita la producción y la venta de productos sin modificación genética o si hace necesarias medidas especiales de control y eliminación. Asimismo, puede hacer necesarias medidas destinadas a devolver a su estado original zonas en que la liberación de OMG no estaba autorizada ni prevista (por ejemplo, zonas ecológicamente sensibles), que representan una serie de costes determinados.

3.7.2 El sector de los seguros excluye actualmente la cobertura de estos riesgos civiles.

3.7.3 Según la Comisión, son los Estados miembros los que deben determinar la responsabilidad civil por estos costes. Es evidente que esto influirá en la situación de la competencia en la Comunidad. La diversidad de normativas nacionales en este ámbito puede provocar considerables falseamientos de la competencia en el mercado común, así como inseguridad jurídica, en aquellos casos en los que causas y efectos sobrepasen las fronteras interiores de la Comunidad.

3.7.4 La determinación de una responsabilidad individual por los costes incurridos por parte de terceros y derivados de la prevención de los daños (pruebas, controles y otras medidas encaminadas a evitar el cruce y la contaminación con OMG) es prácticamente inviable desde el punto de vista jurídico. A diferencia de la regulación relativa a daños que se han producido realmente, estos costes considerables que se producen en todas las regiones en que se cultivan OMG no pueden compensarse mediante disposiciones de responsabilidad civil. Como mucho podría indemnizarse a los agricultores, empresas y autoridades afectadas a través de un fondo de contribución financiado por las empresas y agricultores causantes de los daños.

3.8 Costes para las empresas y los poderes públicos

3.8.1 El cultivo de OMG requiere medidas de control y prevención de la presencia indeseada de OMG en el conjunto de la producción de alimentos y piensos. Además, el cultivo de OMG puede repercutir en los mercados de determinadas regiones y en determinados productos y tipos de productos (por ejemplo, marcas de calidad regionales y producción y agricultura ecológicas). No sólo se ven afectados los operadores del mercado, sino además distintas autoridades e instituciones de los Estados miembros y de la Comunidad.

⁽¹⁾ Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/main/1985/es_1985L0374_index.html.

⁽²⁾ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. DO L 143 de 30.4.2004, p. 56 - 75, véanse Artículos 3 y 4 y Anexo III. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=32004L0035&model=guicheti

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad ambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales» (COM(2002) 17 final - 2001/0021 (COD)), CES 868/2002, DO C 241, de 7.10.2002, pp. 37-45.

3.8.2 Las medidas de control y prevención necesarias para garantizar la coexistencia requieren a veces modificaciones radicales de las prácticas y tradiciones agrarias, artesanales e industriales. Hasta el momento, las consecuencias económicas, sociales y culturales, en particular para los agricultores y las empresas artesanales del sector alimentario, no han sido objeto de análisis y descripción sistemáticos. Esto, no obstante, parece indispensable para evitar consecuencias indeseadas sobre su viabilidad económica y su competitividad, así como sobre la estructura del mercado y de los precios.

3.8.3 Es necesario contar con una amplia visión de estos costes con el fin de poder evaluar qué medidas y normativas son las adecuadas y más eficaces. Hasta el momento, sin embargo, sólo existen algunos datos y valoraciones parciales ⁽¹⁾.

3.8.4 El CESE considera que una visión y una valoración global de los costes derivados de las medidas de coexistencia para cada uno de los operadores del mercado en determinadas formas de producción y regiones y para los poderes públicos constituyen una condición indispensable para una reglamentación previsor y sostenible de la coexistencia. Es preciso que quien tenga que soportar o evitar estos costes disponga de normativas claras, vinculantes y fiables.

3.8.5 Cabe mostrarse de acuerdo con la Comisión cuando en sus directrices sobre coexistencia escribe lo siguiente: «Como regla general, en la fase de introducción de un nuevo tipo de producción en una región, los agentes (agricultores) que introduzcan el nuevo tipo de producción deberán ocuparse de poner en práctica las medidas de gestión agrícolas necesarias para limitar el flujo genético. Los agricultores deben poder escoger el tipo de producción que prefieran, sin imponer la necesidad de modificar pautas de producción ya asentadas en el vecindario.»

3.8.6 Un aumento de los precios de producción derivado de las medidas destinadas a garantizar la coexistencia no ha de repercutir en un incremento de los precios para el consumidor. Esto se traduciría en una limitación de la libertad de elección, en particular en el caso de los consumidores más desfavorecidos. La producción agraria y artesanal de alimentos sin modificaciones genéticas no ha de verse amenazada por el aumento de precios y de costes ni verse abocada al abastecimiento de segmentos específicos de mercado.

4. Recomendaciones del CESE

4.1 Principios fundamentales de la coexistencia

4.1.1 Las normas para la coexistencia deberían regirse por los principios de cautela y mantenimiento de la diversidad biológica de especies naturales y de cultivos, reducción máxima de costes, optimización de las oportunidades económicas y

sociales, fomento de la diversidad regional y de la autonomía económica, e igualmente el principio de «quien contamina paga», y ser sostenibles a largo plazo, sólidas, de carácter práctico y tolerar determinados márgenes de error.

4.1.2 Las medidas necesarias y los costes inducidos deben correr a cuenta fundamentalmente de los agentes económicos que, al comercializar y utilizar OMG, los hacen necesarios. Tales medidas deberían constituir la menor carga posible para los que deseen que su producción o los productos que consumen estén libres de OMG, y no deben desembocar en un aumento de sus costes de producción ni de los precios. Estos tampoco deberían ser asumidos por los contribuyentes.

4.1.3 Las medidas destinadas a evitar la aparición o la propagación de OMG deberían adoptarse básicamente en el nivel en el que, desde un punto de vista económico, ocasionen los menores gastos y los costes más reducidos y allí donde su efecto sea óptimo.

4.1.4 Se deberá prohibir el cultivo de un OMG allí donde impida u obstaculice de forma desproporcionada la producción de plantas del mismo cultivo o de cultivos emparentados sin modificación genética.

4.2 Elaboración de fundamentos científicos y explotación del estado actual de los conocimientos científicos

4.2.1 En tanto en cuanto los fundamentos científicos sean incompletos o inexistentes, convendrá aplicar el principio de cautela a la hora de determinar las condiciones de la coexistencia, con el fin de evitar modificaciones irreversibles o difícilmente reversibles, cuyas consecuencias para la coexistencia no puedan ser objeto de una evaluación suficiente. Tal prevención debería centrarse en los aspectos económicos, sociales y de cultura rural de la coexistencia.

4.2.2 EL CESE pide a la Comisión que presente un programa de investigación interdisciplinaria coherente y orientado a la práctica que supla las enormes carencias de conocimiento en materia de coexistencia.

4.2.3 El dictamen del Comité científico de las plantas ⁽²⁾, al que hace referencia la Comisión en su debate sobre los valores límite aplicables a los OMG en las semillas, es insatisfactorio. No responde a la cuestión de qué umbrales son necesarios en el etiquetado a fin de cumplir lo dispuesto en la Directiva 2001/18/CE. Tampoco responde satisfactoriamente a la pregunta de qué grado de contaminación de las semillas se traducirá en la práctica en contaminación de las cosechas y de los productos finales. Por tanto, la Comisión debería volver a plantear al Comité Científico de la AESA preguntas concretas a este respecto.

⁽¹⁾ Dirección General de Agricultura. «Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector» (2000). <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/gmo/fullrep/index.htm>.

⁽²⁾ Dictamen del Comité científico de las plantas sobre la presencia accidental de semillas modificadas genéticamente en semillas convencionales. http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf.

4.2.4 Por otra parte, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Centro Común de Investigación de la Comisión deberían recopilar los estudios científicos y prácticos realizados a escala nacional y regional y ponerlos a disposición de los Estados miembros.

4.2.5 El CESE recomienda a la Comisión que, en colaboración con distintas regiones europeas, realice ensayos prácticos de coexistencia a gran escala y en distintas condiciones. En este contexto, en el cultivo de distintos tipos de maíz, colza, patatas, remolacha y tomates no modificados genéticamente, pero distinguibles con claridad de otras clases, las partes interesadas deberían analizar y probar en la práctica las medidas destinadas a evitar los cruces, diversas distancias de seguridad, limpieza de máquinas, separación en el transporte, almacenamiento y transformación, así como otras medidas relativas a la coexistencia.

4.3 Precauciones y utilización de las mejores tecnologías disponibles en la gestión del riesgo

4.3.1 El etiquetado y las buenas prácticas profesionales deben ir encaminados a facilitar el control más preciso posible de la propagación y efectos de la liberación de OMG. Por otra parte, deberían posibilitar la máxima eliminación posible de un OMG del medio ambiente, de las semillas y de los productos.

4.3.2 El establecimiento de umbrales para el etiquetado o de disposiciones relativas a las buenas prácticas no debería bajo ningún concepto obstaculizar o imposibilitar los requisitos y objetivos de la Directiva 2001/18/CE y de los Reglamentos CE 1830/2003 y 1829/2003.

4.3.3 Conviene exigir, por tanto, la utilización de las mejores tecnologías y prácticas disponibles a la hora de reglamentar el cultivo, transporte, transformación, importación y exportación de OMG.

4.3.4 En este contexto se han de tener en cuenta también las exigencias especiales de la protección medioambiental y la diversidad de los ecosistemas de Europa.

4.4 Recopilación y conservación de la información necesaria para la identificación y el etiquetado

4.4.1 Cabe pedir como cuestión de principio que la identificación de OMG y su etiquetado en las distintas fases de producción se lleve a cabo del modo más preciso posible desde el comienzo de la cadena de producción y que esta información se siga transmitiendo de la forma más completa en los siguientes eslabones de la cadena.

4.4.2 Se debe evitar la pérdida de información. Una vez que se ha recopilado la información, ésta debería documentarse y transmitirse, independientemente de los valores límite vigentes.

4.4.3 Es responsabilidad de las empresas e instituciones encargadas de suministrar un OMG determinado (tanto dentro como fuera de la Comunidad), o de liberarlo con fines científicos, preparar y validar los procedimientos de prueba y del material de referencia, actualizarlos técnicamente y ponerlos a disposición de todas las partes interesadas al menor coste posible.

4.4.4 Los procedimientos de toma de muestras, en particular al principio de la cadena de producción, deberían seleccionarse de tal modo que garanticen el mayor nivel posible de certeza y la máxima información. Por tanto, deberían basarse en la tecnología que ofrezca garantías fiables y no, por ejemplo, en los valores límite previstos para el etiquetado.

4.5 Disponer en todas las fases de producción de normas vinculantes, practicables, verificables y sólidas para las buenas prácticas profesionales constituye un requisito esencial para la coexistencia

4.5.1 Deben establecerse de tal forma que se logren a largo plazo los objetivos de la coexistencia y de la cautela y puedan adaptarse a los avances constantes de la ciencia y de la tecnología.

4.5.2 A fin de evitar daños al mercado común de los alimentos y piensos, así como falseamientos de la competencia y de las organizaciones comunes de mercados de la Comunidad, las normas en materia de buenas prácticas profesionales deben establecerse o armonizarse a un nivel comunitario elevado, en función de las distintas condiciones de cultivo y de transformación.

4.6 Las normas en materia de etiquetado y pureza de las semillas desempeñan un papel primordial a la hora de garantizar la coexistencia

4.6.1 Por tanto, a la hora de establecer los valores límite para el etiquetado de OMG presentes en las semillas convendría garantizar básicamente el nivel de precisión y transparencia más elevado posible, habida cuenta de los imperativos técnicos y prácticos. Aunque el límite de detección técnicamente fiable en una prueba está en la actualidad en 0,01 %, en razón de las cantidades razonables en la práctica y del número de muestras que deben tomarse el nivel realista que resulta es de 0,1 % referido a todo el lote de semillas.

4.6.2 El valor límite para el etiquetado de OMG en semillas no modificadas genéticamente se establecerá en el límite de detección práctico.

4.6.3 Por otro lado, en las distintas Directivas relativas a las semillas conviene prever disposiciones estrictas (valores máximos) de pureza sobre la comercialización de semillas no modificadas genéticamente.

4.7 Las disposiciones en materia de responsabilidad civil deben cubrir íntegramente la compensación de los daños financieros

4.7.1 La capacidad reproductiva de los OMG y el hecho de que su aparición no deseada pueda ocasionar daños financieros a las partes afectadas hacen necesaria una adaptación de las disposiciones en materia de responsabilidad civil en los Estados miembros a fin de asegurar una cobertura de dichos daños.

4.7.2 Las disposiciones en materia de responsabilidad civil deberían garantizar que las partes afectadas sólo sean responsables en la medida en que se encuentren en disposición de evitar los posibles daños. Convendría que la responsabilidad del respeto de las buenas prácticas y de cualquier obligación que incumba al proveedor de un OMG recaiga sobre los usuarios del OMG. Por el contrario, la responsabilidad de los daños que se produzcan a pesar del respeto de las buenas prácticas profesionales debería ser asumida por el proveedor del OMG. Convendría adaptar en consecuencia las normas comunitarias que regulan el derecho en materia de responsabilidad.

4.7.3 Los proveedores o los usuarios de OMG deberían poder demostrar su capacidad para asumir la cobertura, mediante un seguro u otro instrumento equivalente, de cualquier responsabilidad por los daños que puedan derivarse de sus actividades.

4.8 Los costes totales de la coexistencia deben establecerse, minimizarse y repartirse de conformidad con el principio de quien contamina paga

4.8.1 El CESE pide a la Comisión que presente una estimación global y sistemática de los costes en que se incurra en el marco de la coexistencia, de las modificaciones de las condiciones del mercado y de las repercusiones sobre las distintas ramas y modos de explotación del sector agrario y la industria alimentaria, en particular sobre las pequeñas y medianas empresas, la agricultura tradicional, incluidos los agricultores a tiempo parcial, el sector alimentario artesanal tradicional, la agricultura e industria alimentaria ecológicas y las empresas de producción y multiplicación de semillas. En dicha estimación se deberían incluir también las consecuencias para la situación del empleo.

4.8.2 Además, la Comisión debería explicar qué repercusiones tendrán las medidas de coexistencia necesarias y la separación entre los recursos productivos y los flujos de mercancías en la realización de los objetivos de la política agrícola común y de su reforma. En particular, habrá que tener en cuenta las repercusiones para la estructura de las explotaciones, así como para los programas locales y regionales de cultivo, transformación, garantía de origen y control de la calidad y su etiquetado.

4.8.3 EL CESE pide también a la Comisión que explique cómo se compensarán y se repartirán los costes adicionales de la coexistencia con arreglo al principio de «quien contamina paga» y qué medidas son necesarias para evitar de forma eficaz que los precios de los alimentos no modificados genéticamente se vean afectados negativamente en el mercado interior común.

4.8.4 A la hora de establecer la proporcionalidad de las medidas concretas se deberán tener en cuenta las repercusiones sobre el conjunto de la cadena de producción.

4.9 Recomendaciones para las distintas legislaciones a escala comunitaria y nacional

4.9.1 Los siguientes aspectos de la coexistencia deberán regularse a escala europea:

- prescripciones en materia de etiquetado para la presencia de OMG en semillas no modificadas genéticamente;
- disposiciones en materia de pureza para semillas no modificadas genéticamente en relación con la presencia accidental de OMG, de conformidad con las directivas sobre semillas en vigor;
- los objetivos, los resultados, el marco jurídico y las normas mínimas pertinentes de las buenas prácticas profesionales a la hora de cultivar OMG y la financiación de los costes adicionales derivados de su cumplimiento;
- así como la responsabilidad civil, tanto de los usuarios como de los proveedores de OMG, por los daños que puedan surgir en relación con la coexistencia.

4.9.2 Los siguientes aspectos de la coexistencia se deberán regular a escala nacional y regional:

- medidas específicas para evitar el cruce y la propagación indeseados de OMG, de conformidad con las normativas regionales correspondientes;
- disposiciones regionales para el cultivo de determinados OMG en función de su conveniencia económica y de la rentabilidad del cultivo y de las medidas de precaución exigidas a escala regional; éstas podrán incluir también la prohibición del cultivo de determinados OMG;
- medidas para la protección de las zonas naturales protegidas, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats naturales y la fauna y la flora silvestres ⁽¹⁾ y la 79/409/CEE sobre las aves silvestres ⁽²⁾, y de otras zonas ecológicamente sensibles; así como
- medidas para la protección de los intereses económicos y culturales regionales.

⁽¹⁾ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. DO L 206 de 22.7.1992, pp. 7-50.

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31992L0043&model=guicheti.

⁽²⁾ Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres DO L 103 de 25.4.1979, pp. 1-18.

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=ES&numdoc=31992L0043&model=guicheti.

5. Aspectos prácticos y actuales de la coexistencia

5.1 En julio de 2004, el Comité Económico y Social Europeo invitó a los profesionales de toda la cadena de producción afectada a una audiencia, con objeto de hacerse una idea concreta de la situación actual y de la situación que cabe esperarse en el futuro. De la misma se extrajeron las siguientes conclusiones:

5.2 Las pruebas y la trazabilidad de los OMG a lo largo de toda la cadena de producción acarrearán en cualquier caso costes adicionales considerables. En la actualidad, las pruebas cualitativas no específicas cuestan entre 100 y 150 euros, mientras que el precio de las pruebas cuantitativas diferenciadas oscila entre 250 y 400 euros. Además, con cada prueba sólo se analiza la presencia de una determinada secuencia de genes. Dado el número de posibles OMG diferentes que existen, el coste de la prueba aumenta correlativamente.

5.3 El primer caso en el que los OMG tuvieron que ser retirados del mercado por razones sanitarias (el maíz «Starlink» en Estados Unidos) ha originado hasta ahora costes superiores a mil millones de dólares estadounidenses. No obstante, tras más de dos años desde que se adoptó la medida de retirada todavía no se ha logrado eliminar completamente de la circulación a este OMG.

5.4 Tanto la cuantía como el reparto de los costes de las pruebas y de la trazabilidad dependen fundamentalmente de si la no presencia de modificaciones genéticas en determinados productos es la norma aceptada y respetada en el mercado, de la que sólo en casos concretos se permiten desviaciones, o de si en cada caso debe aportarse la prueba de que los productores, transformadores y comerciantes no utilizan técnicas genéticas.

5.5 Tras la introducción en el mercado de un OMG ya no es posible en principio garantizar la ausencia absoluta de este OMG en otras clases. No obstante, sí es posible mantener la contaminación fortuita y técnicamente inevitable con el OMG en cuestión por debajo del umbral del 0,1 % del límite de detección práctico, que es realizable de forma fiable.

5.6 Mantener la pureza de las semillas e impedir que se mezclen accidentalmente con semillas modificadas genéticamente plantea al sector de la producción de semillas considerables retos adicionales. Cuanto más bajo sea el umbral establecido más aumentarán los costes para evitar y controlar la contaminación en la producción y la reproducción de semillas.

5.7 Dependiendo del tipo de reproducción de cada especie de planta, sólo es posible garantizar que las semillas no están modificadas genéticamente si se mantienen distancias considerables entre los cultivos y una separación completa en los procesos posteriores de preparación, envasado y distribución. En estos procesos deben respetarse las normas ISO y los protocolos HACCP, que todavía se hallan parcialmente en fase de desarrollo, así como otros controles externos.

5.8 Un fabricante de semillas líder del mercado internacional demostró de forma convincente que también en Estados Unidos, país en el que se cultivan grandes cantidades de OMG, es necesario mantener las garantías de pureza en el umbral del 0,1 %, y en las empresas que preparan semillas modificadas genéticamente en las mismas instalaciones.

5.9 En la actualidad no existen límites prácticos vinculantes ni dentro de la UE ni a escala internacional, ni tampoco normas relativas a las contaminaciones por OMG en la producción de semillas. Hoy en día los controles de las semillas están regulados de forma diferente en los Estados miembros de la UE. También la actitud de las administraciones ante las contaminaciones (la aceptación oscila entre menos de 0,1 % y menos de 0,5 %) es distinta.

5.10 Aunque en la actualidad los fabricantes de semillas se niegan expresamente a garantizar que sus productos no contienen en absoluto OMG, en Italia se ha logrado un acuerdo sobre las correspondientes garantías controladas por terceras partes mediante negociaciones directas entre la asociación italiana de agricultores Coldiretti y los principales fabricantes de semillas. En Austria una reglamentación prohíbe desde 2002 toda clase de comercialización de semillas que contengan OMG (si se demuestra que contienen más del 0,1 %). A pesar de los controles intensivos, desde entonces no se ha registrado ningún caso de incumplimiento de dicha reglamentación.

5.11 De conformidad con los datos facilitados por la industria, los costes adicionales para el sector de la producción y reproducción de semillas oscilan entre el 10 % y el 15 %.

5.12 Por lo que se refiere a la reproducción de semillas sin tecnología genética, en caso de que en una región se utilicen comercialmente OMG deberán designarse zonas de cultivo protegidas extensas, como sucede en la actualidad en diferentes países para distintos cultivos. En el caso de la colza, por ejemplo, es necesario mantener distancias considerables.

5.13 Todos los operadores del mercado, con excepción de los fabricantes de semillas, consideran que el respeto de disposiciones estrictas sobre contaminación de las semillas (etiquetado cuando se sobrepase el umbral de detección del 0,1 %) es la condición indispensable para garantizar en el futuro la existencia de productos sin OMG.

5.14 En estos momentos, en las etapas de adquisición y transformación del maíz se soportan unos costes adicionales de aproximadamente tres euros por tonelada para garantizar que el producto contiene menos de un 0,1 % de OMG, tal como exigen los productores de alimentos, almidón y alimentos para animales domésticos. Estos costes se elevarían claramente si aumentara la utilización extensiva de OMG en la agricultura. Además, dependiendo del tamaño de las partidas, los riesgos pasan de 150 000 euros a 7,5 millones de euros en caso de que se produzca una contaminación no evitada por encima del nivel de tolerancia garantizado.

5.15 No parece viable la compra simultánea en un mismo lugar de materias primas con OMG y de materias primas sin OMG. Es necesaria una separación completa durante la adquisición, el almacenamiento, el secado y el transporte.

5.16 En la actualidad las empresas y las cooperativas de compra se aseguran de que sus productos no contengan OMG mediante acuerdos contractuales con los agricultores que les suministran su producción. A tal fin se establece, entre otras cosas, una lista positiva de la utilización de tipos de semillas aceptadas y analizadas, así como un sistema de control exhaustivo desde el cultivo hasta la entrega y los controles de aceptación.

5.17 A juicio de las cooperativas de compra, los sistemas que garantizan que un producto no contiene OMG por debajo de los umbrales aceptados en la actualidad por sus clientes, sólo son posibles si existe una separación regional entre los cultivos OMG y los cultivos convencionales y ecológicos. Se estima que los costes de organizar los cultivos de este manera oscilarían entre 150 y 250 euros por hectárea. Los costes adicionales del transporte y el almacenamiento por separado se estiman de 10 a 20 euros por tonelada.

5.18 Los transformadores, como por ejemplo las industrias molineras, disponen también de los correspondientes sistemas de preservación de la identidad y de garantía de la calidad. En la actualidad, sus clientes esperan garantías de pureza del 0,1 % a un máximo de 0,5 %. Se llevan a cabo pruebas PCR (reacción en cadena de la polimerasa) y pruebas de trazabilidad normalizadas de todas las entregas. Además, se realiza una auditoría de los proveedores a los que por lo general se les exige la prueba de que adquieren y transforman exclusivamente productos sin OMG. En el transporte se evitan en lo posible puntos críticos en los que pueden producirse mezclas y contaminaciones, como por ejemplo de almacenes para el transporte por tierra y almacenes de los puertos, en los que también se despachan productos con OMG.

5.19 La industria molinera estima que en estos momentos los costes para mantener la pureza del maíz son de 2,50 euros, que se suman al recargo que aplican los proveedores (véase más arriba). Dado que estos costes sólo pueden repercutirse en la parte de la mercancía para la que se exige la garantía correspondiente, aunque se soportan por la cantidad total transformada, son a veces considerablemente más elevados para los productos finales sin OMG (por ejemplo, la sémola de maíz sólo constituye un 50 % del producto transformado, es decir, que los costes adicionales (2,50 más 3,00 = 5,50 euros) se reflejarán en 11 euros por tonelada de sémola de maíz). Los riesgos en caso de que se produzca una contaminación no evitada y se suministre a los clientes mercancía con OMG en un nivel superior a la pureza garantizada pueden ser, en función de la cantidad de mercancía y de la transformación ulterior de estas materias primas, del orden de decenas de millones de euros. En la actualidad no es posible asegurar estos riesgos.

5.20 La prudente política de compras de los transformadores tiene como consecuencia que, por ejemplo, regiones enteras en las que existe un riesgo más alto de contaminación en razón de la presencia de cultivos OMG queden excluidas de las compras, independientemente de la contaminación real de cada una de las zonas de la región. En un Estado federado alemán, un solo ensayo de cultivo de trigo modificado genéticamente hizo que el principal grupo alemán de industrias molineras renunciara por completo a la compra de trigo de esa zona.

5.21 La política seguida por la mayor parte de las grandes empresas minoristas y los grandes fabricantes de productos de marca de la UE para garantizar que sus productos no contienen en principio OMG ha llevado en los últimos años al establecimiento de sistemas generales de garantía de la calidad en los que cada empresa invierte al año decenas de millones. Estos consisten tanto en un sistema exhaustivo de documentación y auditoría para los proveedores, como en un muestreo regular de los productos ofrecidos. Hasta ahora estos costes adicionales no se han repercutido por lo general en los precios pagados por los clientes. No existe por el momento una cuantificación sistemática de cada uno de los productos y grupos de productos.

5.22 Desde el punto de vista regional, las condiciones de la coexistencia de los organismos modificados genéticamente y de los cultivos convencionales y ecológicos son muy diferentes. En particular, en las zonas en las que existe una agricultura minifundista no es viable el cultivo simultáneo dentro de una misma región. Por ejemplo, de conformidad con el catastro de cultivos, el 90 % de las superficies agrícolas de la Toscana no son «aptas para la coexistencia». Esto vale también para muchas otras regiones de Europa. En este contexto hay que tener en cuenta además que las medidas técnicamente costosas de separación, control y planificación de los cultivos estarán por lo general por encima de las posibilidades de los pequeños agricultores y de los agricultores a tiempo parcial. Esto vale asimismo para el sector regional de la transformación artesanal de productos agrarios.

5.23 Hasta la fecha, las marcas de calidad regionales y las garantías de origen, que desempeñan un papel cada vez más importante en la comercialización de productos de calidad más caros, han renunciado por principio a la utilización de OMG. La utilización de OMG en las correspondientes regiones de origen tendría múltiples efectos perjudiciales, tanto para los costes reales de producción como para la imagen de estos productos. Este es uno de los motivos por los que, entretanto, muchas regiones de Europa se han declarado zonas sin organismos modificados genéticamente, aunque los fundamentos legales del caso siguen siendo objeto de discusión y necesitan una clarificación jurídica en la legislación europea y nacional. La posibilidad de que algunos agricultores puedan originar costes y riesgos masivos para una gran cantidad de vecinos y empresas de una región debido al cultivo de OMG autorizado por la legislación europea constituye para los interesados una perspectiva preocupante y contraproducente para la paz social.

5.24 Tanto las autoridades regionales como las asociaciones agrarias y los transformadores están particularmente preocupados por la posibilidad de que los futuros tipos de OMG, a diferencia de los actuales, también tengan que ser herméticamente separados de la fabricación de productos alimenticios y piensos por razones de salud (por ejemplo, los tipos denominados farmacéuticos), lo que en Estados Unidos ya ha dado lugar a muchos problemas e incertidumbres adicionales.

5.25 En algunos Estados miembros de la UE se ha aprobado una legislación que regula la coexistencia, o bien el procedimiento legislativo está prácticamente concluido. En la actualidad se perfilan estructuras legislativas y de procedimiento

muy diferentes en los distintos países. Las diferencias no se explican por las particularidades regionales. Cabe prever ya la necesidad de una armonización para amparar la coexistencia.

5.26 La coexistencia de cultivos OMG y de cultivos sin OMG y la posibilidad de poder contar con una alimentación sin la presencia de organismos modificados genéticamente es la voluntad política declarada de la UE. Cuando se ponga en evidencia que este objetivo no es alcanzable con la legislación actual, habrá que revisar oportunamente las directivas y los reglamentos correspondientes en interés de los consumidores, los agricultores y otros operadores económicos interesados.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el curso del debate:

Punto 3.5.10

Suprímase.

Exposición de motivos

Teniendo en cuenta que a la hora de fijar los umbrales para los materiales de partida se han tomado en consideración los cruces con semillas procedentes de terrenos colindantes y dado que en las disposiciones relativas a la coexistencia de ambos cultivos se tiene en cuenta la contaminación involuntaria, no se justifica la preocupación expresada en este punto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 25

Votos en contra: 55

Abstenciones: 10

Punto 4.2.1

Suprímase.

Exposición de motivos

A la hora de autorizar la comercialización de OMG se examinan todos los aspectos potencialmente negativos para la salud humana y animal y sus repercusiones sobre el medio ambiente. En la situación actual, no hay ninguna razón para invocar el principio de cautela. Es imposible y, por tanto, poco realista, garantizar al 100 % la seguridad de un organismo.

Resultado de la votación

Votos a favor: 22

Votos en contra: 60

Abstenciones: 5

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas»

(COM(2004) 415 final)

(2005/C 157/30)

El 15 de octubre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de noviembre de 2004 (ponente: **Sr. VOSS**).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 16 de diciembre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 70 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El número de explotaciones agrarias en la Unión Europea que practican una agricultura ecológica ha aumentado considerablemente en los últimos quince años. Entre 1985 y 2002, el número de explotaciones en la UE-15 aumentó de 6 300 a 150 000 y la superficie ocupada aumentó de 100 000 hectáreas a 4,4 millones de hectáreas. Esto equivale a un crecimiento porcentual de la superficie agraria de un 0,1 % a un 3,3 %. Los alimentos ecológicos en Europa tienen un volumen de ventas por valor de 11 000 millones de euros y de 23 000 millones en todo el mundo.

1.2 El desarrollo de la agricultura ecológica, debido fundamentalmente a agricultores respaldados por consumidores, empezó a partir de 1920. En la década de los setenta se estabilizó la demanda de los consumidores en mercados especializados. En los años ochenta, gracias a diferentes agentes sociales y económicos, comenzó el crecimiento, fomento y control de la producción y comercialización ecológicas.

1.3 Con el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2092/91, la UE elaboró el primer acto legislativo en materia de agricultura ecológica, basado en trabajos preparatorios desarrollados durante muchos años por las asociaciones de agricultores que practican una agricultura ecológica. Las ayudas de la UE empezaron en 1992, cuando este tipo de agricultura entró a formar parte de la política agroambiental.

1.4 El Consejo de Agricultura pidió a la Comisión, en junio de 2001 y en diciembre de 2002, que presentara un plan de actuación sobre la alimentación y la agricultura ecológicas. Entretanto, la Comisión ha llevado a cabo una consulta en Internet en la que han participado 1 136 ciudadanos y organizaciones. Los resultados, entre otros, se han incluido en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la viabilidad de un plan de actuación europeo de alimentación y agricultura ecológicas. En julio de 2003 se celebró una

audiencia del Parlamento Europeo, y en enero de 2004 dio comienzo el plan de actuación en un acto al que asistieron organizaciones y gobiernos europeos, así como miembros del público en general.

1.5 El plan de actuación representa una contribución esencial para el futuro desarrollo de la política agrícola común y describe claramente el papel especial que debe desempeñar la agricultura ecológica en la futura política agroambiental. Este papel reforzado depende de la cooperación de los agentes económicos, especialmente de los productores. Por lo tanto, es preciso tener en cuenta los intereses económicos de las explotaciones agrarias. La participación de las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros en las fases iniciales será decisiva para el éxito del programa.

1.6 El CESE acoge favorablemente el plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas. No obstante, señala que dentro de la administración de la UE es necesario disponer de suficientes recursos humanos y materiales para poder afrontar en el futuro las tareas necesarias de modo satisfactorio. En este contexto, el Comité toma nota con satisfacción de la decisión del Parlamento Europeo, adoptada en primera lectura, de incluir el plan de actuación en las partidas presupuestarias destinadas a las medidas de fomento, en particular las medidas de fomento de la calidad de los productos agrarios.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Comisión señala que la agricultura ecológica aporta una contribución fundamental a diversas medidas políticas comunitarias cuyo objetivo es proporcionar un elevado nivel de protección ambiental. Como ámbitos problemáticos cabe citar: pesticidas, nutrientes vegetales, protección del suelo, protección de las especies, protección de la naturaleza, bienestar animal y seguridad alimentaria.

2.2 El objetivo de la Comisión es desarrollar de modo continuo el sector de la agricultura ecológica y explotar sus posibilidades de mercado. A este respecto es preciso prestar especial atención al nivel de renta de los agricultores de este sector, lo cual debe hacerse teniendo en cuenta las dos funciones que cumple la agricultura ecológica: a) producir productos ecológicos que necesariamente han de tener precios más elevados porque evitan el uso de medios de producción que tienen impacto ambiental y, en consecuencia, obtienen rendimientos reducidos, y b) proporcionar bienes públicos que no pueden llegar a tener precios de mercado y que, por tanto, dependen de la financiación pública.

2.3 El plan de actuación tiene tres prioridades clave:

- desarrollo del mercado de los alimentos ecológicos basado en la información y mejora de la sensibilidad del consumidor;
- lograr que la ayuda pública a la agricultura ecológica sea más efectiva; y
- mejorar y potenciar las normas comunitarias sobre la agricultura ecológica y los requisitos de importación e inspección comunitarios.

2.4 El plan prevé 21 medidas, dos de las cuales tienen incidencia presupuestaria y están sujetas a la disponibilidad de fondos. La aplicación del plan de actuación depende de la disponibilidad de los recursos humanos en la Comisión. Por lo demás, en función de las orientaciones dadas, la Comisión introducirá sin demora las medidas necesarias. En el plan de actuación no se han incluido detalles concretos sobre los objetivos y los plazos para llevarlos a cabo.

3. Observaciones generales

3.1 Reforma de la PAC

3.1.1 Las decisiones de Luxemburgo sobre la reforma de la PAC adoptadas en junio de 2003 prevén para muchos productos una reducción de los precios fijados por la administración y un deterioro de la red de seguridad. Pero también, a consecuencia de la disociación a gran escala de los pagos directos de la producción (nuevo elemento central de la reforma agraria), la Comisión prevé una estabilización e incluso un aumento de los precios de los productos agrarios. Dado que los precios de los productores de productos ecológicos dependen del nivel general de los precios de los productores, pueden surgir nuevas oportunidades de ganancia en el mercado para las explotaciones agrarias ecológicas. El Comité desea señalar que esta posibilidad sólo es previsible si la preferencia comunitaria se mantiene en un grado suficiente para el conjunto de los productos agrícolas.

3.1.2 La promoción de la agricultura ecológica depende también del total de los fondos disponibles con cargo al

segundo pilar de la PAC. Los Estados miembros no tienen obligación de conceder ayudas a este tipo de agricultura. El CESE señala que, en los países y regiones de Europa que fomentan la agricultura y la alimentación ecológicas, este sector económico es especialmente extenso y goza de gran estabilidad. Conveniría seguir con atención qué dinámica se desarrollará en la configuración y aplicación del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en los Estados miembros.

3.1.2.1 El Comité aguarda con gran inquietud las próximas decisiones sobre las previsiones financieras de la Unión. Los fondos destinados al desarrollo rural están particularmente amenazados de restricciones. El CESE señala que estos fondos tienen una importancia decisiva para la estabilización y el desarrollo innovador de las zonas rurales de Europa. El Comité ya manifestó su opinión al respecto en su Dictamen de iniciativa sobre la futura política de desarrollo rural⁽¹⁾ y en estos momentos elabora un Dictamen relativo al proyecto de Reglamento sobre el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural⁽²⁾.

3.1.3 El número de personas interesadas en recibir ayudas al desarrollo rural crece cada vez más, y esto se acentuará aún más con la adhesión de los diez nuevos países. Aunque el 80 % de los fondos de modulación asignados tenga que emplearse en el país de origen de los fondos, la financiación adicional disponible es muy limitada.

3.1.4 La agricultura ecológica, más aún que otras prácticas agrícolas, posee un gran potencial para proporcionar bienes públicos. El Comité propone a la Comisión, al Consejo y al Parlamento que se aseguren de que las modificaciones de la PAC decididas en junio de 2003 no perjudicarán el buen uso de los suelos y pide que las cantidades asignadas al segundo pilar y al desarrollo rural sean suficientes para responder a las prioridades comunitarias.

4. Observaciones particulares

4.1 El mercado de los alimentos ecológicos

4.1.1 Los productos ecológicos desde el punto de vista de los consumidores

4.1.1.1 Los que intervienen en el mercado de la agricultura ecológica, especialmente los productores, han conquistado ya una cuota apreciable del mercado alimentario, hasta el punto de que el CESE piensa que el término «nicho del mercado» (*niche market*) ya no puede usarse en todos los Estados miembros para describir su cuota de mercado. En muchas regiones de la UE, así como para algunos productos, la proporción de explotaciones agrarias ecológicas y alimentos ecológicos ya es muy elevada. Por ejemplo, muchas materias primas para producir alimentos para bebés ya se producen con métodos ecológicos.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)».

⁽²⁾ Dictamen del CESE en fase de elaboración sobre el tema «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el apoyo al desarrollo rural por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)».

4.1.1.2 En Europa, dentro del sector de la alimentación ecológica hay prioridades regionales y específicas de determinados productos en cuanto a producción, transformación y comercialización, así como en la investigación y en la formación. La causa puede estribar en particularidades naturales y regionales o en la interacción dinámica de los agentes económicos. El Comité pide a la Comisión que dentro de su plan de actuación preste especial atención a la formación de tales concentraciones particulares en el sector de la agricultura ecológica en Europa.

4.1.1.3 Los alimentos ecológicos han supuesto para muchas empresas, especialmente en la agricultura, aunque también en los sectores de la transformación y la comercialización, un medio de asegurarse la subsistencia.

4.1.2 Mecanismos de mercado

Los costes de mercado más elevados para los productos ecológicos sin duda contribuyen en parte a los precios más elevados de los sectores de producción, transformación y venta al por menor de los productos. Por consiguiente, el Comité acoge muy favorablemente las iniciativas para crear estructuras regionales de transformación y distribución, porque esto puede acercar más a productores y consumidores, a través de unos mecanismos comprensibles de fijación de precios. Por otra parte, no puede ignorarse que en algunos Estados miembros el comercio alimentario está en la actualidad extremadamente concentrado, lo cual también ejerce una presión considerable en los precios de los productores en el sector de la agricultura ecológica.

4.1.3 Demanda basada en la información

El CESE apoya expresamente las propuestas de la medida 1 sobre la realización de campañas de información y promoción. No obstante, estas campañas deberían incorporar las experiencias de los distintos Estados miembros, ya que hay una presión especial, en lo que respecta a los precios, en el sector de las cocinas colectivas, comedores, colegios y demás. Las cocinas que se encargan de la alimentación de niños, personas mayores y enfermos representan un importante mercado.

4.1.4 Problemas de mercado debidos a la divergencia de las normas

La creación prevista de una base de datos de Internet para comparar las diferentes normativas nacionales y regionales puede ser un instrumento útil para impulsar los intercambios comerciales en el mercado común. Pero la pretensión de que se eliminen del todo las diferencias es excesiva. A menudo, estas diferencias tienen raíces regionales, sectoriales y culturales y son una fuerza motriz para la innovación y para seguir desarrollando normas y productos de calidad.

4.1.5 Control y análisis de la oferta y la demanda

Es razonable mejorar la recogida de datos estadísticos sobre la producción ecológica y el mercado de los productos ecológicos

(medida 3). No obstante, en la recogida y procesamiento de estos datos adicionales es preciso garantizar que los que intervienen en este mercado (un pequeño número de grandes empresas comerciales por parte de la demanda y un gran número de explotaciones agrarias pequeñas y medianas por parte de la oferta) sean capaces de beneficiarse por igual de estos datos o, al menos, que los agricultores no sufran grandes desventajas. La recogida y pronta publicación de los datos estadísticos de este sector sigue siendo un objetivo necesario en los nuevos Estados miembros.

4.2 Política sectorial sobre la agricultura ecológica

4.2.1 La agricultura ecológica en el marco de la política agrícola común

El Comité se plantea si el modelo agrícola europeo de agricultura multifuncional, al que la agricultura ecológica contribuye de modo significativo con sus prestaciones medioambientales, tiene el relieve que le corresponde en las negociaciones internacionales de la OMC, a fin de garantizar la viabilidad de la política agrícola común y, más particularmente, mantener las ayudas del segundo pilar de la PAC en el llamado «compromiso verde».

4.2.2 Desarrollo rural

Además de crear una página de Internet con todas las medidas de la UE (medida 5), el CESE sugiere que, para promover la producción local de alimentos ecológicos, se adapten las normas de salud e higiene aplicables a las pequeñas y medianas empresas de transformación y comercialización de alimentos en función de su riesgo potencial específico. Las normas establecidas para las empresas de transformación a gran escala frecuentemente no son aplicables en las pequeñas empresas artesanales que disponen de cantidades limitadas de transformación y comercialización a escala regional. Estas normas a menudo constituyen una barrera para las inversiones y con ello obstaculizan la creación de empleo en las zonas rurales. El Comité subraya en particular la necesidad de fijar normas adecuadas para las pequeñas empresas artesanales de transformación y comercialización regionales, así como para los productos tanto ecológicos como convencionales. Por esta razón deben beneficiarse del régimen de excepciones que existe para las empresas de transformación. No obstante, huelga decir que el CESE concede prioridad absoluta al respeto de los principios de la seguridad alimentaria que se enuncian en el Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria y en la reglamentación recientemente adoptada.

4.2.2.1 Con respecto a la iniciativa propuesta en la medida 6 para fomentar el establecimiento de la agricultura ecológica en regiones vulnerables desde el punto de vista ambiental, hay que prestar atención a que ello no provoque desequilibrios en la oferta y, por consiguiente, distorsiones de la competencia dentro de la agricultura ecológica resultantes de la política adoptada. Las difíciles condiciones de cultivo en estas zonas deben quedar suficientemente descritas.

4.2.2.2 A juicio del CESE, el plan de actuación no tiene en cuenta la gran importancia de la agricultura y la alimentación ecológicas para el empleo, en particular en las zonas rurales. Estudios realizados en los Estados miembros de la UE muestran que la agricultura ecológica es casi la única responsable de la creación de nuevas empresas en la agricultura y en los sectores conexos de la cadena de producción. Del mismo modo, el Comité subraya que todos los productos agrícolas de calidad con denominación de origen regional tendrán una repercusión positiva en el desarrollo de las zonas rurales.

4.2.2.3 En la medida 6 se describen la formación profesional y continua, así como los servicios de extensión agraria. Para fortalecer los procedimientos de producción agrícola y la transformación y comercialización de productos ecológicos, es necesaria una transmisión más clara de la información y los conocimientos en el contexto del desarrollo rural.

4.3 Investigación

4.3.1 La agricultura ecológica es un tipo de agricultura que utiliza específicamente y desarrolla métodos, instrumentos y técnicas para provocar las menores repercusiones ambientales posibles.

4.3.2 El Comité considera que la investigación financiada con fondos públicos para la agricultura ecológica constituye un reto especial. Los campos de investigación que tienen poca inversión del sector privado y que son de gran importancia para la sociedad deben convertirse en áreas clave de investigación financiada públicamente. Debe darse prioridad a la agricultura ecológica y a la evaluación del impacto tecnológico en el Programa Marco de investigación de la UE.

4.3.3 El Comité acoge favorablemente el fomento de la investigación en el ámbito de la agricultura ecológica. Los objetivos de las investigaciones deben describirse con más claridad, y debe controlarse su coherencia con otras áreas de la política agrícola común. La formación, la transferencia de conocimientos y la importancia de los conocimientos científicos interdisciplinarios son la premisa para el desarrollo con éxito del sector de la alimentación ecológica, y deben adquirir más peso, incluido el financiero, en el plan de actuación de la Comisión.

4.3.4 Hay una necesidad urgente de investigación orientada a la agricultura ecológica en materia de selección de especies vegetales y animales. También es necesario seguir desarrollando especies y variedades adecuadas para garantizar la capacidad de comercialización.

4.4 Normas e inspecciones. Proteger la integridad

4.4.1 El planteamiento del reglamento

El hecho de que, pese a la existencia de un reglamento de agricultura ecológica, aún no se hayan establecido principios básicos en la materia obedece a causas históricas. En algunos

Estados miembros con una larga tradición de agricultura ecológica estos principios básicos llevan mucho tiempo de existencia. Debería alcanzarse un acuerdo, acompañado de una definición de los principios (medida 8), que tenga en cuenta las experiencias de la IFOAM⁽¹⁾. En opinión del Comité, debe tenerse en cuenta en particular la evolución histórica en los nuevos Estados miembros.

4.4.1.1 También hay que tener en cuenta que, dada la cantidad de organizaciones nacionales de agricultura ecológica, la reglamentación debe incorporar, además de criterios medioambientales, criterios socioeconómicos, como la creación de empleos válidos que ofrezcan estabilidad social en las zonas rurales. La adaptación de la reglamentación sobre la agricultura ecológica debería realizarse caso por caso respetando sobre todo los principios básicos, y debería revisarse gradualmente el mantenimiento de las fechas límite de los periodos transitorios (medida 9).

4.4.2 Ámbito de aplicación de las normas de producción ecológica

Además de reivindicar que se simplifiquen y armonicen las normas en materia de cultivos vegetales y ganadería, hay que velar también por que las pequeñas y medianas explotaciones agrarias sigan teniendo influencia en lo que respecta a los avances que se produzcan en cultivos y ganadería, a fin de evitar que se desarrollen estructuras monopolísticas similares a las que se dan, por ejemplo, en muchos cultivos herbáceos y en la agricultura aviar. En estos casos es imposible suministrar a las explotaciones agrarias especies que sean adecuadas para la agricultura ecológica. En el caso de que se establezcan normas mejoradas de protección del bienestar animal deben preverse ayudas a la inversión, ya que una posible consecuencia será la construcción, que entraña costes, de locales nuevos o reformados para alojar a los animales. En el sector de los cultivos herbáceos no hay normas sobre el comercio de variedades vegetales tradicionales o variedades de antiguos cultivos que ya no están incluidas en el registro de variedades. El Comité lamenta este hecho y pide a la Comisión que tome las medidas necesarias para establecer las normas que faltan.

4.4.2.1 En la medida 10 (último guión) es necesario clarificar si «biodiversidad» se refiere a los cultivos y el ganado o si tiene un significado más amplio e incluye a toda la fauna y flora. El CESE, no obstante, señala que según los objetivos de la PAC, la conservación de la biodiversidad no puede ser responsabilidad únicamente de las explotaciones agrarias ecológicas.

4.4.2.2 Aunque las prácticas de ahorro de recursos y energía están en la base de la agricultura ecológica, el CESE se declara contrario a que se introduzcan normas especiales en la materia. Tienen prioridad las exigencias económicas y geográficas que se refieren a la agricultura en su integridad.

4.4.2.3 El CESE acoge muy favorablemente la creación de las primeras normas ecológicas de la UE para el vino y los productos de la acuicultura. El Comité considera en particular los efectos positivos de las prácticas convencionales en estos sectores.

⁽¹⁾ International Federation of Organic Agricultural Movements (Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Biológica).

4.5 El Comité acoge favorablemente el establecimiento de un grupo de expertos independientes encargado del asesoramiento técnico, tal como se propone en la medida 11, siempre y cuando los sectores afectados, como agricultores, productores y consumidores, participen adecuadamente, a fin de garantizar que el grupo de expertos cuente con la confianza del público. No obstante, faltan disposiciones específicas con respecto al horario, los objetivos y los recursos presupuestarios que se necesitan para que la iniciativa tenga éxito.

4.6 Organismos modificados genéticamente

4.6.1 El Comité lamenta que en este aspecto el plan de actuación sólo haga referencia a umbrales y no proponga un enfoque global para garantizar la coexistencia como requisito previo para la agricultura ecológica en Europa.

4.6.2 La prohibición del uso de OMG en la agricultura ecológica es de particular importancia en el debate actual sobre las normas de coexistencia. Las recomendaciones propuestas en este sentido son aceptables en gran medida. El sector agrícola (convencional y ecológico) que no produce OMG no debe soportar ninguna de las cargas o la pérdida de ingresos que resulten de la utilización de OMG.

4.6.3 El umbral general para las semillas en la agricultura ecológica debe ser el límite de detección (medida 12). En opinión del Comité, el límite de detección también debería ser el umbral de las semillas convencionales que no sean OMG. De lo contrario, sería de temer también que la presencia de componentes de OMG en los productos ecológicos aumentara rápidamente, poniendo en peligro los fundamentos en los que se basa la agricultura ecológica. Debido a la libre circulación de mercancías y a la existencia de amplias áreas de terreno agrícola en ambos lados de las fronteras nacionales dentro de la UE, también es necesaria la correspondiente armonización.

4.7 Sistemas de inspección

Debe apoyarse la aplicación de un enfoque basado en los riesgos para mejorar las inspecciones (medida 13). El CESE señala que en la versión alemana del plan de actuación, a diferencia de la versión inglesa, la causa de tal enfoque es la presunción de que los productores agrícolas plantean más riesgos de cometer prácticas fraudulentas. El CESE insta urgentemente a corregir esta apreciación. Más bien son los flancos más expuestos en los sectores conexos de la cadena de producción, como la transformación y el comercio, los que se deben tener en cuenta en el análisis de riesgos y en la gestión de riesgos de los sistemas de inspección. Es preciso efectuar una mejora de los sistemas de inspección reduciendo la burocracia y recortando costes. A este respecto podría ser útil crear una red eficaz de organizaciones de inspección.

4.8 Importaciones

4.8.1 En la elaboración de las normas que regulan las importaciones de productos ecológicos es preciso tener en cuenta el creciente riesgo de contaminación por OMG.

4.8.2 El Comité recomienda velar por el fomento del espacio económico mediterráneo teniendo especialmente en cuenta las posibilidades que ofrece la agricultura ecológica. Se trata de fortalecer los centros de desarrollo ecológico y fomentar su asociación en redes.

4.8.3 Por razones de competencia, y en particular para garantizar que la agricultura ecológica siga teniendo oportunidades de mercado en Europa, no está justificado conceder a los productos ecológicos concesiones de mayor alcance que las importaciones convencionales en los acuerdos de comercio internacional.

5. Resumen

5.1 El CESE acoge favorablemente el plan de actuación europeo sobre la alimentación y la agricultura ecológicas. Con este plan, la Comisión no sólo responde a la petición del Consejo, sino también a las expectativas de muchos ciudadanos. Con la aplicación de la condicionalidad y la definición de las condiciones de las buenas prácticas agrícolas y medioambientales se establecen exigencias más elevadas en lo que respecta a una política agrícola europea orientada a la protección del medio ambiente.

5.2 El CESE acoge favorablemente las campañas de mercado específicas y la información a los consumidores. No obstante, espera que las asimetrías existentes en la transformación y el comercio dentro del sector de la alimentación no se vean reforzadas.

5.3 El sector de los bienes públicos, de gran importancia en cuanto a las perspectivas de empleo y de producción, debe tenerse debidamente en cuenta en los programas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, en el marco de las medidas ligadas a la calidad de los productos agrícolas.

5.4 Los esfuerzos encaminados a la armonización de las normas e inspecciones no deben cargar en exceso a las empresas y deben tener en cuenta las especificidades regionales. El logotipo de la UE no debe obstaculizar la indicación del origen de las mercancías de la UE y de terceros países.

5.5 En lo que respecta a la coexistencia con los OMG, no se ha dado respuesta a la cuestión de si la producción ecológica puede garantizarse en el futuro en toda Europa. Por esta razón, los umbrales de etiquetado de las semillas en relación con los OMG deben establecerse en el límite de detección.

5.6 Debe darse prioridad a la agricultura ecológica en el Programa Marco de investigación de la UE. Tal prioridad viene dada por los grandes intereses que tiene la sociedad en su conjunto y los escasos medios privados de investigación para este sector.

5.7 Los responsables políticos a nivel europeo, gracias a la decisión del Parlamento Europeo de poner a disposición fondos de la partida presupuestaria para el fomento de la calidad de

los productos agrícolas previsto en el plan de actuación, han comenzado a reducir el déficit mencionado en el ámbito de los recursos humanos y materiales.

5.8 El CESE sigue con gran inquietud el debate sobre las previsiones financieras. Una restricción de los fondos destinados al desarrollo rural repercutiría también en el sector de la agricultura y la alimentación ecológicas en Europa.

Bruselas, 16 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND
