

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 65

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

17 de marzo de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005	
2006/C 65/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de acción de ayudas estatales — Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005–2009» COM(2005) 107 <i>final</i> — [SEC(2005) 795]	1
2006/C 65/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007 a 2013)» y la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007 a 2011)» COM(2005) 119 <i>final</i> — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)	9
2006/C 65/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)» COM(2005) 121 <i>final</i> — 2005/0050 (COD)	22
2006/C 65/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos» COM(2005) 237 <i>final</i> — 2005/0104 (COD)	27
2006/C 65/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 69/169/CEE en lo que respecta a la restricción cuantitativa temporal de las importaciones de cerveza a Finlandia» COM(2005) 427 <i>final</i> — 2005/0175 (CNS)	29
2006/C 65/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La protección en los medios de transporte»	30

ES

Precio:
26 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2006/C 65/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar» COM(2005) 117 <i>final</i> – 2005/0045(CNS)	38
2006/C 65/08	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 – Mejora del mecanismo comunitario de protección civil» COM(2005) 137 <i>final</i>	41
2006/C 65/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Sociedades mixtas del sector pesquero comunitario. situación actual y futuro»	46
2006/C 65/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el modelo comunitario de clasificación de las canales de vacuno pesado» (versión codificada) COM(2005) 402 <i>final</i> — 2005/0171 (CNS)	50
2006/C 65/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los parques tecnológicos en la transformación industrial de los nuevos Estados miembros»	51
2006/C 65/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Reestructuraciones y empleo — Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea» COM(2005) 120 <i>final</i>	58
2006/C 65/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el programa específico de “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo”, para el periodo 2007-2013 — “Programa general de seguridad y defensa de las libertades”» COM(2005) 124 <i>final</i> — 2005/0034 (CNS)	63
2006/C 65/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) — Hacia una sociedad justa» COM(2005) 225 <i>final</i> — 2005/0107 (COD)	70
2006/C 65/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica»	73
2006/C 65/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Documento de consulta sobre ayuda estatal a la innovación» COM(2005) 436 <i>final</i>	86
2006/C 65/17	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 — Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate» COM(2005) 494 <i>final</i>	92
2006/C 65/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa»	94
2006/C 65/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo relativo a determinadas medidas de simplificación del procedimiento de aplicación del impuesto sobre el valor añadido y de contribución a la lucha contra la evasión y el fraude fiscales y por la que se derogan determinadas Decisiones destinadas a la concesión de excepciones» COM(2005) 89 <i>final</i> — 2005/0019 (CNS)	103
2006/C 65/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las energías renovables»	105
2006/C 65/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El crédito hipotecario en la UE» COM(2005) 327 <i>final</i>	113
2006/C 65/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» COM(2005) 184 <i>final</i>	120



2006/C 65/23

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes:

- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1210/90, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 337/75, por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) 1365/75, relativo a la creación de una Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, en lo que atañe al mandato del director y del director adjunto»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1360/90, por el que se crea la Fundación europea de formación, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 302/93, por el que se crea un Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 40/94 en lo que atañe al mandato del presidente de la Oficina de armonización del mercado interior»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2100/94 en lo que atañe al mandato del presidente de la Oficina comunitaria de variedades vegetales»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1035/97, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 178/2002 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 851/2004, por el que se crea un Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo de la Agencia Europea de Medicamentos»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2062/94, por el que se crea la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1592/2002 en lo que atañe al mandato del Director ejecutivo y de los Directores de la Agencia Europea de Seguridad Aérea»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 881/2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo y el director ejecutivo adjunto de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea» COM(2005) 190 final — 2005/0072 (COD) — 2005/0073 (COD) — 2005/0074 (COD) — 2005/0075 (COD) — 2005/0076 (COD) — 2005/0077 (CNS) — 2005/0078 (CNS) — 2005/0080 (CNS) — 2005/0081 (COD) — 2005/0082 (COD) — 2005/0083 (COD) — 2007/0085 (COD) — 2005/0086 (COD) — 2005/0087 (COD) — 2005/0088 (COD) — 2005/0089 (CNS) 131

2006/C 65/24

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010)» COM(2005) 177 final 134

2006/C 65/25

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas de higiene y empresas artesanales de transformación» 141



II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

422º PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2005

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de acción de ayudas estatales — Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005–2009»

COM(2005) 107 final — [SEC(2005) 795]

(2006/C 65/01)

El 8 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el documento de consulta mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo ha reiterado en diversas ocasiones la importancia de controlar las ayudas públicas dado que son un elemento fundamental para:

- una política de competencia adecuada entendida como un instrumento de convergencia entre las economías de los Estados miembros,
- el refuerzo de la innovación y la competitividad de la Unión Europea,
- la cohesión y el crecimiento sostenible de toda la zona comunitaria.

1.2 La normativa sobre las ayudas estatales se basa en los textos fundacionales de la Comunidad, esto es, en las disposiciones de los Tratados CECA y CEE. No obstante, a diferencia del Tratado CECA que ya ha expirado, el Tratado CE no establece una prohibición absoluta de las ayudas estatales: en efecto, junto al enunciado de la prohibición se prevén excepciones⁽¹⁾ y determinadas exenciones⁽²⁾ que confieren a la Comisión, y en contadas ocasiones al Consejo, amplias competencias discrecionales para autorizar ayudas que no se atengan a la norma general.

⁽¹⁾ Artículo 87, apartado 2.

⁽²⁾ Artículo 87, apartado 3.

1.3 Por lo demás, los artículos 87, 88 y 89, por los que se rige este ámbito complejo, se incluyen en la Sección II del Título VI relativo a las normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones, con el fin de destacar que el asunto de las ayudas estatales debe tenerse en cuenta debido a sus efectos sobre la competencia.

1.3.1 A este respecto, el Comité ya ha tenido la ocasión de subrayar que todo nuevo plan de acción sobre las ayudas estatales debe incluirse en el marco que establece el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea para garantizar, entre otros aspectos, un buen funcionamiento del mercado único, la aplicación de normas no discriminatorias, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia, la mejora de la calidad de vida, así como la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

1.4 De hecho, por ayuda estatal se entiende, como indica la propia Comisión, una forma de intervención estatal utilizada para fomentar una actividad económica determinada. Por lo tanto, la concesión de este tipo de ayuda supone que determinados sectores o actividades económicas reciben un trato más favorable que otros y ello falsea la competencia al generar una discriminación entre las empresas que reciben asistencia y las demás⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2005) 147 final de 20.4.2005.

1.4.1 Con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado, el concepto de ayuda estatal engloba no sólo todas las ayudas concedidas por las autoridades públicas y financiadas con fondos públicos, sino también todas las intervenciones destinadas a reducir las cargas que, en general, gravan el balance de una empresa.

1.5 El Consejo Europeo de marzo de 2005 reiteró el objetivo de seguir reduciendo el nivel general de las ayudas públicas, aunque concediendo exenciones para paliar las posibles deficiencias de los mercados. Esta posición se atiene a las deliberaciones de las cumbres de Lisboa de 2000 y de Estocolmo de 2001 y responde a la necesidad de orientar las ayudas hacia objetivos horizontales de interés común, incluidos los de la cohesión.

1.5.1 Asimismo, la Comisión, en su reciente Comunicación sobre la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, ha asumido este objetivo de reducir las ayudas estatales, orientarlas para paliar las deficiencias de los mercados –sobre todo, en sectores con un enorme potencial de crecimiento–, y fomentar la innovación ⁽⁴⁾.

1.6 También el Parlamento Europeo se pronunció recientemente sobre las ayudas estatales ⁽⁵⁾, destacando que deben concederse de un modo responsable y rentable, habida cuenta de que:

- representan más del 50 % del presupuesto anual de la Unión Europea,
- tienen repercusiones en la Hacienda pública, en la competencia y en la capacidad de las empresas privadas para invertir en un contexto económico globalizado,
- son financiadas por los contribuyentes europeos.

1.6.1 Asimismo, el Parlamento Europeo (PE) aprobó el 12 de mayo de 2005 una resolución titulada «Reforzar la competitividad europea: consecuencias de las transformaciones industriales en la política y en el papel de las PYME» ⁽⁶⁾ en la que defiende, entre otros, el objetivo de reducción del volumen global de las ayudas a las empresas, pero recuerda la utilidad de estas ayudas para atenuar algunas carencias del mercado, como las ayudas a la I+D, a la formación y al asesoramiento de las empresas.

1.6.2 El PE, tras señalar la importancia de las ayudas estatales para las PYME en los Estados miembros, pide a la Comisión que mantenga en los Fondos Estructurales el conjunto de los instrumentos de ayuda a la reconversión económica y socioeconómica para las regiones que han sufrido deslocalizaciones industriales, e insiste en que deben tomarse más en consideración las necesidades de las pequeñas empresas y las microempresas ⁽⁷⁾ en estas regiones y, de manera más general, en el conjunto de las políticas de cohesión.

⁽⁴⁾ No siempre es fácil comprender la sociedad del conocimiento. En esta sociedad, los productos contienen un alto porcentaje de inteligencia. Debe fomentarse y apoyarse la capacidad de producir bienes y servicios cada vez más innovadores e inteligentes, incluso con ayudas estatales.

⁽⁵⁾ Resolución del PE nº P6_TA(2005)0033, de 22.2.2005.

⁽⁶⁾ Resolución del PE nº A6-0148/2005, de 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Véase la Recomendación 2003/361/CE (DO L 124 de 20.5.2003).

1.6.3 El PE propone que, en el ámbito de la reforma de los regímenes de ayudas estatales, se establezca una línea de acción clara en favor de la innovación, que cubra transversalmente todos los sectores, en el marco de los objetivos de Lisboa.

1.7 Por su parte, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en muchas ocasiones a lo largo de los años sobre las ayudas estatales, elaborando una auténtica legislación basada en casos concretos y estableciendo una jurisprudencia con directrices coherentes y muy detalladas: las últimas son la sentencia sobre los servicios de interés general y la sentencia Altmark de 24 de julio de 2003 ⁽⁸⁾.

1.8 La Comisión, en su informe sobre el marcador de las ayudas estatales, de abril de 2005 ⁽⁹⁾, ofrece una visión positiva de la reacción de los Estados miembros a la estrategia que se puso en marcha en Lisboa, haciendo hincapié en una ligera reducción del nivel de ayudas respecto del PIB y en las respuestas aún más positivas sobre la reorientación de las ayudas de acuerdo con las sugerencias de los Consejos Europeos; no obstante, todavía queda mucho por hacer.

1.8.1 La Comisión, como base de debate para una estrategia destinada a reducir el nivel general de las ayudas estatales y a reorientarlas hacia objetivos horizontales, elaboró en 2001 una lista de las ayudas estatales y el cuadro de evaluación correspondiente, que procedió a desarrollar en 2002. El Comité ya manifestó su reconocimiento por el compromiso de la Comisión para lograr una mayor transparencia en este ámbito, que resulta especialmente importante respecto de los nuevos Estados miembros.

1.9 El Comité señala con satisfacción que en 2003 el total anual de ayudas públicas disminuyó un 3,6 % respecto de 1999 y casi un 30 % respecto de 1996; no obstante, destaca que el importe actual – 53 000 millones de euros ⁽¹⁰⁾, del que más de un 60 % se destina a la industria manufacturera y los servicios– sigue siendo elevado. Asimismo, el Comité reitera su preocupación por el falseamiento de la competencia que podrían generar las divergencias existentes sobre ayudas públicas entre los distintos Estados miembros y, dentro de ellos, entre las regiones.

1.9.1 El Comité ⁽¹¹⁾ acogió favorablemente en su momento el trabajo sistemático de la Comisión para clarificar y precisar las normas, con especial atención al reglamento de exención por categorías y a las ayudas en favor del empleo destinadas a facilitar la creación de puestos de trabajo por los Estados miembros.

⁽⁸⁾ Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003) TJCE I-7747.

⁽⁹⁾ Véase la nota 3.

⁽¹⁰⁾ En toda la UE.

⁽¹¹⁾ DO C 108 de 30.4.2004.

1.9.2 El Comité coincide plenamente con la Comisión en que las normas sobre ayudas estatales deben ser objeto de ajustes con el paso del tiempo, para tener en cuenta la evolución registrada a nivel político, económico y jurídico. Por este motivo, los instrumentos de evaluación de las ayudas estatales están sujetos a revisiones periódicas y, por lo tanto, tienen una duración limitada ⁽¹²⁾.

1.10 El Comité se felicita de que la Comisión haya presentado propuestas para elaborar una reforma general de este ámbito ⁽¹³⁾ basada en un enfoque integrado que tenga muy en cuenta las «deficiencias del mercado».

1.10.1 El Comité señala que la adopción de un nuevo marco que tenga debidamente en cuenta el equilibrio necesario entre la política de ayudas y la necesidad de desarrollo debe estar subordinada a una revisión que incluya una simplificación y una evaluación exhaustiva de su repercusión.

1.10.2 Esta revisión deberá basarse en objetivos claros, una amplia consulta y datos completos; asimismo, el nuevo marco debe garantizar, además de un sistema claro de control, la coherencia entre las políticas, la concentración de las acciones y, por último, una mayor simplificación, transparencia y seguridad jurídica.

1.10.3 El marco propuesto debería incluir:

- los imperativos de enfoque integrado de la competitividad, fijados por el Consejo Europeo de noviembre de 2004, para dar un nuevo impulso a la agenda de Lisboa, desde el punto de vista del desarrollo económico, crecimiento del empleo y refuerzo de las empresas;
- los requisitos de simplificación de la política comunitaria sobre ayudas estatales, ya que las fases sucesivas han generado una complejidad cada vez mayor y un incremento de las cargas administrativas tanto para los Estados miembros como para los receptores;
- la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia administrativa, con normas claras, simples y fijadas de antemano, que las empresas y sus asesores puedan comprender y utilizar con facilidad;
- el principio de la validez económica de las ayudas destinadas a corregir las deficiencias del mercado, reduciendo la inseguridad y garantizando un grado suficiente de previsión a los operadores;
- mecanismos y procedimientos de detección y notificación de las medidas que no son compatibles con el mercado único de la UE-25; éstos deben ofrecer posibilidades concretas de participación activa de los agentes interesados, la judicatura, el mundo académico, las empresas y la sociedad civil.

1.10.4 Hay otros aspectos que también requieren suma atención:

- el tamaño y la localización de los beneficiarios de las ayudas, así como la importancia de la propia ayuda (véase el Reglamento *de minimis*),

- la compatibilidad del nuevo marco con la política comunitaria de medio ambiente (nuevas normas sobre el régimen de comercio de los derechos de emisión),
- la política de innovación (Vademécum de noviembre de 2004 y nueva Comunicación de 2005), investigación y desarrollo tecnológico (nuevo marco de ayudas I+D 2006),
- la política industrial sectorial,
- la política de cohesión (revisión de las directrices sobre ayudas de finalidad regional 2006),
- la política empresarial (Reglamento *de minimis* y revisión de la normativa sobre el capital riesgo),
- la sensibilidad de los consumidores y los beneficios para los ciudadanos europeos.

1.11 No obstante, a juicio del Comité, la cuestión más importante que debe abordarse al establecer un marco común para las ayudas estatales es impulsar una política moderna que cuente con el consenso unánime de todos los Estados miembros, habida cuenta de que la globalización impone procesos de transición y reestructuración a todas las economías de la Unión.

1.12 Las empresas, en la medida en que son competidoras y destinatarias últimas de los regímenes de ayudas, ocupan un lugar privilegiado para evaluar la eficacia de los instrumentos aplicados. Por lo tanto, pueden contribuir de manera concreta al seguimiento de soluciones adecuadas para una moderna política europea de ayudas estatales y hacer sugerencias útiles sobre el contenido de nuevas directrices.

1.12.1 Además, las empresas son las primeras que padecen la inseguridad jurídica y la lentitud de los plazos de aprobación de los regímenes de ayudas, así como las graves consecuencias derivadas de la recuperación de las ayudas declaradas ilegales. Por lo tanto, se encuentran entre los agentes más interesados en que se difunda un conocimiento unívoco de la normativa comunitaria y en que se superen las dificultades y divergencias de interpretación y aplicación que plantea.

2. Hacia un marco equilibrado de reforma de las ayudas estatales

2.1 El Comité se muestra convencido de que las propuestas de reforma de la Comisión representan un oportunidad valiosa para unir en una síntesis equilibrada:

- las exigencias de desarrollo de todos los Estados miembros desde el punto de vista de una economía sostenible basada en el conocimiento, más y mejores empleos y un alto nivel de calidad de vida,
- las ramificaciones de la globalización, incluido el pleno respeto de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC),
- la igualdad de condiciones, dentro del gran mercado común de la Europa ampliada, para empresas, consumidores, contribuyentes y la sociedad civil en su conjunto.

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795 de 7.6.2005.

⁽¹³⁾ COM(2004) 293 final de 20.4.2004.

2.2 El Comité comparte plenamente el principio rector de la reforma, «menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos», que tiene por objeto reforzar la competitividad de las empresas en los mercados interiores e internacionales y crear las condiciones necesarias para recompensar a las empresas más eficaces.

2.3 El Comité apoya sin reservas la línea fijada por la Comisión para simplificar las normas con el fin de ofrecer mayor seguridad a los operadores y reducir las cargas administrativas de los Estados miembros. En efecto, el Comité está convencido de que la incertidumbre respecto de si una ayuda es legal o ilegal puede poner en duda la legitimidad del control mismo de las ayudas estatales que realiza la Comisión.

2.4 A juicio del Comité, el proyecto de reforma de la legislación comunitaria sobre estas ayudas debería permitir esencialmente:

- mayor participación institucional de los distintos agentes interesados, comenzando por las empresas, en los procesos de decisión y aplicación de las políticas;
- adaptación de las normas vigentes a los nuevos retos, para respaldar los objetivos de la Estrategia de Lisboa e incrementar los beneficios que reciben los ciudadanos;
- creación de instrumentos específicos para fomentar el aumento de tamaño de las empresas, autorizando incentivos adecuados;
- adopción de nuevas normas para las ayudas estatales a la innovación e I+D;
- condiciones más claras para la concesión de ayudas fiscales, revisando los marcos de las medidas de ayuda a través de una «fiscalidad ventajosa», para garantizar condiciones equitativas a las zonas desfavorecidas mediante un instrumento atractivo, simple y con repercusiones limitadas en la competencia;
- establecimiento de mecanismos de evaluación a posteriori y de un seguimiento sobre la eficacia económica de las medidas, que analicen su validez en relación con el funcionamiento del mercado único;
- mayor cooperación internacional para poder coordinar la política comunitaria con la de terceros países, especialmente aquellos cuya legislación no establece ningún límite respecto de las ayudas estatales.

2.5 La política sobre ayudas estatales es parte integrante de la política de competencia y, por lo tanto, una de las políticas comunitarias que ejerce mayor influencia en la marcha de la economía. Por lo tanto, el Comité opina que debe utilizarse de manera más concreta para alcanzar la calidad del desarrollo y la coherencia con los objetivos del proceso de Lisboa, de forma que pueda desempeñar un papel impulsor que garantice una evolución sana del desarrollo de la economía y el empleo.

2.6 La competitividad mide la capacidad del mercado para crear de manera eficaz bienes y servicios que tengan valor en un mundo globalizado, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la sociedad y alcanzar un nivel elevado de empleo. No obstante, hay que reconocer que no se ha logrado fomentar el crecimiento de las empresas europeas y de los recursos humanos hacia niveles más elevados de investigación tecnológica, innovación, formación e internacionalización, tal como se preveía en la Estrategia de Lisboa.

3. La reforma y la Estrategia de Lisboa (menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos)

3.1 El Comité apoya un nuevo marco general comunitario de las ayudas estatales que responda a una política de ayudas:

- más concentrada y selectiva,
- coherente y perfectamente integrada en la Estrategia de Lisboa, la realización del mercado único y las demás políticas comunitarias,
- basada en la simplificación, transparencia y seguridad jurídica de los procedimientos y normas,
- caracterizada por una mayor participación institucional de las empresas y del mundo laboral en los procesos de decisión y aplicación, así como en las fases de evaluación y control de la eficacia,
- basada en el reparto de responsabilidades mediante la creación de niveles nacionales de coordinación,
- vinculada a las políticas de los órganos internacionales y a los principales socios europeos en los mercados mundiales,
- respetuosa con las normas del mercado único,
- que garantice la compatibilidad de las ayudas públicas de la Unión Europea.

3.2 En consecuencia, el Comité considera que la política comunitaria de ayudas estatales debe contribuir activamente a mejorar el atractivo de Europa para las inversiones y el empleo, reforzar la competitividad de las empresas y la cohesión social, estimular la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomentar la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos.

3.3 El Comité también defiende que el marco comunitario de exención relativo a las ayudas a la formación y el empleo se amplíe y simplifique mediante un Reglamento general de exención por categorías, dando prioridad a las medidas de ayuda más transparentes y centradas en objetivos precisos; estas medidas deben determinarse en estrecha consulta con las empresas y los interlocutores sociales que, como destinatarios de los regímenes de ayuda, son idóneos para evaluar la eficacia de los instrumentos propuestos.

3.4 Respecto de las ayudas de finalidad regional dentro del nuevo programa marco para 2007-2013, el Comité apoya la voluntad de volver a impulsar el desarrollo de las regiones desfavorecidas (regiones NUTS II «de efecto estadístico», regiones NUTS II «de crecimiento económico» y regiones NUTS III «con baja densidad de población»), las islas y las zonas de montaña caracterizadas por una marginalidad territorial, superando el enfoque de asistencia, reduciendo los porcentajes máximos de concentración de ayudas, limitando al 10 % el diferencial entre las clases extremas de las regiones menos desarrolladas y verificando las posibles deslocalizaciones motivadas por diferencias desproporcionadas en las ayudas (que no superan el 20 % para las regiones NUTS III) entre las regiones transfronterizas.

3.4.1 El Comité comparte el enfoque de la Comisión sobre la intensidad de las ayudas de finalidad regional para distintos tipos de empresas, pero considera que debe evitarse el riesgo de frenar el aumento de tamaño de las pequeñas empresas estableciendo un único aumento (del 20 %) tanto para las pequeñas como para las medianas. Los límites propuestos para apoyar las inversiones de las grandes empresas en las regiones cubiertas por las nuevas excepciones deberían tener en cuenta la nueva clasificación de las empresas, prevista en la recomendación de la Comisión de 2003 ⁽¹⁴⁾.

3.5 Por lo que se refiere precisamente a las ayudas de escasa cuantía, el Comité es favorable a un aumento del límite máximo previsto para las ayudas *de minimis* con el fin de lograr una mayor concentración y simplificación de la acción comunitaria.

3.6 El Comité considera que la Comisión debería centrarse en el examen de ayudas estatales que tienen una repercusión significativa en los intercambios, sin dispersar sus recursos examinando una multiplicidad de casos con un interés predominantemente local, aclarando el significado y la interpretación del concepto de alcance local.

3.7 El Comité señala que el control de las ayudas estatales debe ser proporcional y eficaz, evitando procedimientos complejos de notificación en los casos con una importancia económica marginal para la competencia comunitaria.

3.8 El Comité apoya firmemente la propuesta sobre las ayudas estatales de escasa cuantía que presentó la Comisión en su momento (febrero de 2004), con vistas a garantizar a los Estados miembros mayor flexibilidad y procedimientos más simples, así como suficiente margen de maniobra para las medidas de ayuda destinadas a realizar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, sin perjuicio de que la Comisión siga manteniendo posibilidades de control adecuadas.

3.9 Respecto de las ayudas sectoriales, siguiendo las indicaciones de la Comisión para las exenciones por categoría en conjunto, debe velarse por la coherencia entre las políticas comunitarias sectoriales y los regímenes de ayuda en los

sectores de transportes, energía, información y comunicación. Además, la Estrategia de Lisboa fijó objetivos precisos para los sectores cultural, audiovisual, cinematográfico y de deportes, con un gran potencial de innovación, crecimiento y nuevos empleos.

3.10 Respecto de las ayudas medioambientales, el marco comunitario de ayudas estatales para la protección del medio ambiente seguirá vigente hasta 2007. También en este ámbito deben perseguirse los objetivos de la Estrategia de Lisboa, facilitando la realización del régimen de comercio de los derechos de emisión de CO₂ (Planes Nacionales de Asignación de emisiones) dentro de los objetivos del Protocolo de Kioto.

3.11 Ayudas a la innovación (con arreglo a la definición del Libro Verde ⁽¹⁵⁾). El Comité considera que debería ampliarse el marco actual a tipos de ayudas destinadas a actividades innovadoras que las directrices vigentes no cubran, y establecer criterios claros y generales de compatibilidad que concedan a los Estados un mayor grado de intervención, sin obligación de notificación.

3.11.1 El Comité, con el fin de lograr mejoras en este ámbito, pide a la Comisión que precise mejor, con ayuda de Eurostat, las actividades de producción y servicios que pueden englobarse dentro de las que se consideran actualmente como actividades innovadoras. En efecto, sería muy útil contar con directrices en este sector sensible.

3.11.2 A este respecto, el Comité se felicita por la presentación el 21 de septiembre de 2005 de la Comunicación sobre el sistema de ayudas estatales a la innovación, destinada a dotar de un marco comunitario a este sector esencial y a determinar, por una parte, las situaciones más claras de deficiencia del mercado y, por otra parte, las intervenciones coyunturales aplicables cuando se pueden aportar soluciones concretas.

3.12 Asimismo, deben fijarse con claridad criterios preestablecidos capaces de indicar las deficiencias del mercado que pueden obstaculizar la optimización de las medidas e instrumentos innovadores en la aplicación de la Estrategia de Lisboa; no obstante, también deberá dejarse a los Estados miembros y a sus regiones un margen de maniobra suficiente para graduar intervenciones proporcionadas y eficaces, que puedan transformar la investigación precompetitiva en innovación comercial y de mercado.

3.13 Respecto de las ayudas para incentivar las inversiones en proyectos innovadores por parte de las PYME, también deben destinarse a fomentar la expansión de las empresas e incluir en especial:

- apoyo a las redes de innovación regionales y transregionales,
- fomento de la política de distritos y parques tecnológicos industriales,

⁽¹⁴⁾ DO L 124 de 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688.

- establecimiento de inversores privados no institucionales (*business angels*) y de intermediarios de servicios, como proveedores de tecnología empresarial (*venture technologists*), agentes intermediarios (*brokers*) y asesores en el ámbito de las patentes,
- creación de centros de transferencia de tecnología y de capital riesgo,
- formación y contratación de personal técnico cualificado.

3.14 El Comité propone que el nuevo sistema marco tenga en cuenta todos los factores relativos al medio ambiente, que influyen en el proceso de innovación, como:

- la cultura empresarial en favor de la innovación,
- el sistema de vínculos e interrelaciones con otras empresas, organismos y entes públicos, fundamentales para la creación y difusión del conocimiento y la innovación,
- el marco legislativo y reglamentario de referencia, especialmente sobre propiedad intelectual,
- el acceso al mercado de capitales, en particular respecto del capital riesgo y nuevas empresas (revisión de la Comunicación sobre capital riesgo),
- los servicios de educación y formación y las relaciones entre el mundo académico y científico y la empresa,
- las estructuras de apoyo (como incubadoras, redes de distritos, parques industriales y tecnológicos) y de intermediación para la innovación.

3.14.1 De manera más general, el Comité estima que, en el proceso de revisión de las orientaciones sobre ayudas horizontales a la investigación, innovación, medio ambiente y capital humano, sería útil:

- incrementar la intensidad de las medidas horizontales prevista actualmente,
- mantener las *bonificaciones* territoriales para las intervenciones en zonas menos desarrolladas,
- establecer en las zonas no admisibles, o que dejan de serlo de conformidad con el artículo 83, letra c, una *bonificación* de cohesión para intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

3.15 Respecto del régimen de ayudas en el sector de los servicios de interés económico general, debe destacarse que estos servicios constituyen un elemento esencial de la cohesión social y territorial; por lo tanto, es necesario aclarar, de acuerdo

con los criterios fijados en la sentencia sobre el asunto Altmark⁽¹⁶⁾ y la decisión correspondiente de la Comisión de 13 de julio de 2005, la referencia al concepto de «empresa media, bien gestionada», y garantizar la seguridad jurídica respecto de las compensaciones concedidas en concepto de función de servicio público, que constituyen ayudas estatales compatibles con el Tratado.

3.16 El Comité considera que la legislación futura debería tener en cuenta que corresponde a las instituciones que tienen legitimidad democrática sobre el asunto, a nivel nacional, regional y local, la responsabilidad de determinar los servicios de interés económico general⁽¹⁷⁾.

4. Simplificación y transparencia de los procedimientos

4.1 El Comité considera que pueden realizarse avances importantes hacia una mayor simplificación y transparencia reforzando la labor de la Comisión para que la política comunitaria de ayudas esté más centrada en los aspectos que pueden generar falseamientos significativos de la competencia.

4.2 Asimismo, debe solucionarse la lentitud de gestión de los expedientes, mejorando y agilizando las prácticas administrativas y ejerciendo la responsabilidad de los Estados miembros con el fin de garantizar transparencia y eficacia.

4.3 El Comité también defiende la elaboración de códigos de buenas prácticas con plena participación de todos los agentes interesados, especialmente las empresas como destinatarias de las medidas de ayuda.

5. La reforma y la Europa de los 25

5.1 La nueva situación derivada de la ampliación exige adaptaciones de la política de ayudas estatales para permitir a todas las regiones europeas atraer en igualdad de condiciones nuevas instalaciones e inversiones, y garantizar una competencia leal entre regiones limítrofes.

5.2 En la actualidad, los diez nuevos Estados miembros de la Unión destinan a las empresas en concepto de ayudas estatales importes claramente superiores, en porcentaje de su PIB, que los que se conceden en la EU-15, aunque esta relación evoluciona hacia un equilibrio progresivo. En el período 2000-2003, las ayudas estatales en los nuevos Estados miembros representaron por término medio un 1,42 % del PIB frente a una media del 0,4 % en la UE-15.

⁽¹⁶⁾ Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003) TJCE I-7747.

⁽¹⁷⁾ La exención de las compensaciones por servicio público, con arreglo al artículo 86, apartado 2, debería ser bastante elevada para lograr suficiente flexibilidad, una dinámica adecuada y cargas administrativas mínimas.

5.3 La Estrategia de Lisboa prevé la utilización de las ayudas para alcanzar objetivos horizontales. En 2002 representaban un 73 % de las ayudas de la UE-15 frente al 22 % en los nuevos Estados miembros ⁽¹⁸⁾.

5.4 Por lo demás, debe reconocerse que los nuevos Estados miembros han sabido adaptarse perfectamente a la economía de mercado, aunque la Europa ampliada todavía debe dar pasos importantes para reducir el nivel general de las ayudas y favorecer la competitividad, el desarrollo sostenible y coherente y la nueva economía europea del conocimiento.

6. Participación de los agentes interesados: empresas y sociedad civil

6.1 El Comité considera que es necesario mejorar la gobernanza de las prácticas y procedimientos en el ámbito de las ayudas estatales con una mayor participación de los agentes directamente interesados. Entre ellos, cabe citar en primer lugar a las empresas y la sociedad civil que están expuestas, en primera persona, a la inseguridad jurídica y la lentitud de los plazos de aprobación comunitaria de los regímenes de ayuda, así como a las graves consecuencias derivadas de la recuperación de ayudas declaradas incompatibles o ilegales.

6.2 Las empresas, como destinatarias de los regímenes de ayuda y a la vez competidoras, tienen una posición privilegiada para:

- valorar, merced a sus conocimientos y experiencia directa, la eficacia de los instrumentos aplicados, efectuar un seguimiento de las soluciones adoptadas y determinar las mejores prácticas posibles;
- favorecer una mejor difusión de la legislación comunitaria de forma clara, transparente y directamente accesible para los usuarios, ya sean adjudicadores o beneficiarios de las ayudas;
- contribuir a superar las dificultades y dudas de interpretación y aplicación, que pueden llegar a poner en peligro la legitimidad del control de las ayudas estatales;
- establecer formas de aplicación de la normativa a instancia de los particulares (*private enforcement*), facilitando el cumplimiento y la plena aplicación de la legislación europea.

⁽¹⁸⁾ A escala de la UE, alrededor del 73 % del total de la ayuda (excluidos la agricultura, la pesca y el transporte) se concedió en 2002 a objetivos horizontales, que incluyen investigación y desarrollo, pequeñas y medianas empresas, medio ambiente y desarrollo económico regional. El 27 % restante era ayuda dirigida a sectores específicos (fundamentalmente la industria, el carbón y los servicios financieros) incluida la ayuda de salvamento y reestructuración. La proporción de las ayudas concedidas para objetivos horizontales se incrementó en 7 puntos porcentuales en el periodo 1998-2000 a 2000-2002. Ello se debió en gran medida a los significativos incrementos de la ayuda para el medio ambiente (+7 puntos) e investigación y desarrollo (+4 puntos). Esta tendencia al alza pudo observarse, en grados distintos, en la mayoría de los Estados miembros. En efecto, en varios Estados miembros –Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Países Bajos, Austria y Finlandia– casi toda la ayuda concedida en 2002 estuvo destinada a objetivos horizontales (COM(2004) 256 final).

6.3 Por consiguiente, el Comité considera necesario:

- una mayor participación institucional de las empresas en los procesos decisivos y de realización de las políticas;
- el establecimiento de mecanismos de evaluación a posteriori y de un seguimiento de la eficacia económica de las medidas;
- un acceso completo, en Internet, a las decisiones de la Comisión en la lengua del Estado miembro interesado y en una de las lenguas de trabajo de la Comisión;
- una información periódica a las empresas sobre los procesos de notificación en curso, para que puedan verificar que las normas de simplificación aprobadas a escala nacional o local son conformes con las disposiciones sustanciales y los procedimientos de la UE sobre las ayudas, así como intervenir ante las autoridades públicas, en los diferentes niveles, para lograr una mejor aplicación de la política comunitaria relativa a las ayudas;
- un control proactivo de la aplicación reglamentaria, con participación del mundo empresarial y de los representantes de la sociedad civil en el análisis económico de las deficiencias del mercado y del escaso rendimiento de un sector o industria;
- la aplicación de mecanismos sistemáticos y compartidos, basados en criterios definidos y transparentes, de detección de las deficiencias del mercado (*market failure watch*) y de las medidas de ayuda que no tienen repercusiones significativas en la competencia dentro del mercado único, de conformidad con la Estrategia de Lisboa.

7. En aras de una política de ayudas estatales concebida como instrumento de crecimiento, con arreglo a una visión común del desarrollo económico integrado y coherente para 25 a 27 Estados miembros, generador de nuevos empleos y nuevas empresas

7.1 El Comité opina que debe exponerse de forma clara el valor añadido que representan las ayudas estatales para el futuro de la Unión Europea, dentro de los objetivos de un desarrollo competitivo, sostenible y coherente de los Estados miembros que se decidieron en Lisboa y que se han confirmado repetidamente en varias de las cumbres europeas celebradas desde 2000.

7.1.1 Los sectores clave incluidos dentro de esta Estrategia requieren esfuerzos financieros considerables y específicos, que deben recibir total apoyo mediante las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros; este conjunto debe inscribirse en un marco coherente y compatible de las políticas, definido previamente, al que deben hacer referencia y adecuarse todos los componentes, también la política comunitaria de competencia.

7.2 El Comité considera que la plena realización del mercado único europeo, que sea capaz de competir en pie de igualdad con los demás socios del mercado mundial, requiere una gran modernización tanto de los comportamientos como de la concepción de las políticas europeas del ámbito económico y, especialmente, de ayudas estatales; ello es imprescindible además para posibilitar la realización de las grandes infraestructuras y las grandes inversiones inmateriales necesarias para el funcionamiento de un mercado eficaz, tecnológicamente avanzado y competitivo.

7.3 A juicio del Comité, es preciso animar a los Estados miembros y a las regiones, mediante la definición de criterios de compatibilidad general, a aplicar políticas de apoyo que persigan el objetivo de una economía competitiva y sujeta a las normas de la libre competencia.

7.4 Si el mercado no consigue que las empresas europeas sean competitivas ni que refuercen sus capacidades de innovación tecnológica, formación e internacionalización, la política europea de ayudas estatales debe facilitar y no obstaculizar las políticas e intervenciones encaminadas a estimular el crecimiento de las empresas y a incrementar su capacidad para atraer a Europa nuevas inversiones, cerebros y capitales.

8. Recomendaciones finales

8.1 El Comité apoya la modernización de la política europea de ayudas estatales basada en un nuevo enfoque proactivo y un nuevo marco comunitario general. A este respecto, recomienda lo siguiente:

- una política capaz de ofrecer respuestas adecuadas y de solucionar o eliminar las deficiencias del mercado;
- una política que contribuya de manera decidida a la plena realización del mercado único, sin generar un falseamiento de la competencia;
- una política más coherente e integrada que impulse la aplicación de los distintos aspectos de la Estrategia de Lisboa, para hacer más competitivos y perfeccionados en general el nivel de desarrollo de las empresas así como la calidad del trabajo y de la vida de los ciudadanos;

- el refuerzo del tejido industrial y de los servicios, mediante el crecimiento de las empresas y la adecuación del mundo industrial y laboral a los nuevos objetivos de la política industrial y a las nuevas exigencias derivadas de la globalización;
- un apoyo fuerte a la innovación, en todos sus aspectos, de productos y de procesos ⁽¹⁹⁾;
- un enfoque proactivo que incremente el atractivo de Europa para las inversiones y la capacidad de crear empleo, refuerce la dimensión competitiva de las empresas, estimule la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomente la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos;
- una mayor atención a los factores que realmente falsean la competencia en los mercados interior e internacional, sin perderse en gestiones burocráticas inútiles y costosas sobre asuntos limitados, locales y sin efectos significativos de distorsión;
- un enfoque basado en la simplificación, transparencia y seguridad de procedimientos y normas, junto con una intervención de acuerdo con criterios inequívocos, nada discrecionales y compatibles con la agenda de Lisboa, sobre desarrollo armonioso, coherente y competitivo a escala mundial;
- una mayor participación institucional de las empresas en los procesos decisorios y de realización de las políticas, así como en las fases de evaluación y supervisión de la eficacia y del cumplimiento de la aplicación normativa;
- una relación más estrecha de las reglamentaciones y normativas europeas con las de organismos internacionales, como la OMC, y de los principales socios europeos en los mercados mundiales;
- la determinación de una visión común, mediante un ejercicio de previsión participativa con intervención de todos los agentes, órganos políticos y decisorios y medios económicos y sociales, que permita verificar previamente la compatibilidad real del desarrollo y las intervenciones.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽¹⁹⁾ Tal como se indica en el Libro Verde sobre la innovación (1995).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007 a 2013)» y la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007 a 2011)»

COM(2005) 119 final — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS)

(2006/C 65/02)

El 25 de abril de 2005, de conformidad con el artículo 95 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 en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. WOLF, coponente: Sr. PEZZINI).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

Contenido

1. Síntesis y recomendaciones
2. Introducción
3. Contenido de la propuesta de la Comisión
4. Observaciones generales
5. Observaciones particulares
6. Programa Euratom

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 Los objetivos de Lisboa atañen a la posición de Europa en la competencia global⁽¹⁾. Su característica esencial es la carrera mundial en pos de inversiones cada vez más importantes en investigación y desarrollo (I+D), tanto por parte de las naciones industriales tradicionales (por ejemplo, EE.UU, UE y Japón), como por parte de las nuevas potencias económicas en rápida expansión (por ejemplo, China, India, Brasil, Corea) con una mano de obra mucho menos onerosa.

1.2 Una investigación y un desarrollo eficaces, de excelencia y con suficientes recursos son, en efecto, los requisitos previos y el fundamento decisivo para la innovación, la competitividad y el bienestar, y, por tanto, también para el desarrollo cultural y las prestaciones sociales. Las inversiones en I+D contribuyen —con un considerable efecto multiplicador— a elevar el potencial económico. En correspondencia con ello está también el objetivo del 3 % definido en Barcelona⁽²⁾, el cual, no obstante, frente a la carrera global sólo constituye un «objetivo móvil».

1.3 La investigación y el desarrollo fomentados por la Comunidad Europea crean un importante valor añadido europeo. Crean potenciales que sobrepasan claramente las

capacidades de los distintos Estados miembros y ya han permitido que los avances europeos gocen de un prestigio internacional. Tienen un decisivo y estimulador efecto de motor e integración en los programas nacionales de investigación de los Estados miembros, necesarios y más amplios, lo cual tiene también por efecto una puesta en común de recursos. Establecen un puente entre las elites europeas de la investigación, la industria europea y los poderes ejecutivos europeos. Son un catalizador de la integración, cohesión e identidad europeas. Son el elemento principal del Espacio Europeo de Investigación.

1.4 La propuesta de la Comisión de aumentar sus gastos actuales y dedicar ahora a tales objetivos un poco menos del 8 % del presupuesto comunitario total es un primer paso, encomiable y absolutamente necesario, en la buena dirección. Es una aportación mínima, que aún será preciso aumentar a largo plazo, no sólo para no poner en juego la posición de Europa, cuna de la ciencia y la tecnología modernas, sino también para mantenerla y reforzarla. Este es uno de los principales elementos de la Estrategia de Lisboa y del Espacio Europeo de Investigación. Sin tal aportación, los objetivos de Lisboa no se podrán alcanzar ni siquiera a largo plazo.

1.5 Es preciso reconocer que la capacidad de rendimiento técnico y científico determina no sólo la competitividad de las economías, sino también la influencia y el prestigio cultural y político, así como su potencial para atraer a inversores, científicos e ingenieros (fuga de cerebros). La UE deberá mantener su posición de socio competente y solicitado y conservar su prestigio político mundial en el sistema global.

1.6 Por ello, el Comité pide al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y, en particular, a los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de los Estados miembros que aprueben en su totalidad las inversiones, indispensables, propuestas por la Comisión en materia de I+D y no permitan que se conviertan en moneda de cambio o en víctima de las negociaciones sobre el futuro presupuesto general de la UE. Esta decisión será un criterio decisivo de la capacidad de la política europea para establecer las orientaciones con vistas al futuro.

⁽¹⁾ Esto es válido igualmente para los objetivos de la Estrategia de Lisboa reactivada (Consejo Europeo de 23 de marzo de 2005).

⁽²⁾ Los gastos totales de I+D en la UE se incrementarán hasta alcanzar un 3 % del PIB en 2010, con una proporción de dos tercios para el sector privado. Véase también DO C 95 de 23.4.2003.

1.7 El Comité, por otra parte, hace un llamamiento a los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de los Estados miembros y a la industria europea para que por parte de los programas nacionales de investigación y de las acciones de investigación de la industria se contribuya también a alcanzar lo antes posible el objetivo del 3 %.

1.8 El Comité suscribe el enfoque conceptual básico de ambos programas marco propuestos por la Comisión (PM7 y PM7-Euratom), no sólo en lo que se refiere al contenido temático y a su estructura, sino sobre todo al equilibrio entre los objetivos y los elementos de cada programa.

1.9 El Comité acoge con satisfacción que se incluyan los subprogramas «Energía», «Seguridad» y «Sector Espacial». Garantizar un suministro de energía suficiente, rentable y sostenible en la UE se ha convertido en uno de los problemas principales y prioritarios del equilibrio de intereses entre sostenibilidad, compatibilidad medioambiental y competitividad, y su solución radica en una investigación y desarrollo suficientes. Los despreciables ataques terroristas que se han producido recientemente han puesto claramente de relieve la enorme importancia que tiene el tema de la seguridad.

1.10 Muchos de los problemas por resolver son ámbitos transversales que afectan a varios subprogramas (incluidas las ciencias humanas y económicas). En tales casos, el Comité recomienda que se establezca para cada problema una coordinación global y los vínculos transversales necesarios. Así se podría ejercer todavía una influencia en la actual asignación presupuestaria de los distintos subprogramas y, en particular, en la parte presupuestaria prevista para los estudios económicos, que podría ser insuficiente.

1.11 El Comité se congratula de la intención de la Comisión de simplificar los procedimientos administrativos, reducir las cargas asociadas a los mismos y, de esta manera, aumentar la eficacia de los programas de investigación europeos. Las cargas actuales, en términos de trabajo y de costes, inherentes a los procedimientos de solicitud y autorización son muy elevadas y problemáticas para los usuarios de la ciencia y la industria. La participación en el programa de investigación europeo – incluido el riesgo asociado a la presentación de la candidatura – debería compensar a los participantes. Este se aplica también en particular a participantes pequeños, como las PYME, o pequeños grupos de investigación de universidades y centros de investigación.

1.12 Es esencial a tal fin garantizar una continuidad suficiente de las modalidades de solicitud y de ayuda, así como de las estructuras de cooperación y las formas de organización (instrumentos). La introducción de instrumentos nuevos, como las iniciativas tecnológicas comunes, debería ir acompañada de grandes precauciones y a título de prueba en un primer momento.

1.13 Habida cuenta del papel determinante que desempeñan las PYME en el Proceso de Lisboa, el Comité acoge con satisfacción el proyecto de la Comisión de reforzar la participación de

las PYME en el proceso de investigación, desarrollo e innovación. Por tanto, recomienda que en caso necesario, se aumente el presupuesto previsto si los recursos destinados al programa marco para la competitividad y la innovación (2007-2013) – que aquí no se examina y al que incumbe un importante papel de apoyo y de mediación– no fuesen suficientes.

1.14 Las perspectivas de éxito de las PYME especialmente creadas para desarrollar y comercializar nuevos productos de alta tecnología dependerán sobre todo de que tengan un capital inicial y un «capital-riesgo» suficientes para poder superar con éxito los primeros cinco a diez años de funcionamiento.

1.15 El Comité respalda el papel asignado al Centro Común de Investigación y su amplia gama de objetivos en muchos ámbitos, incluido el análisis de futuras tendencias en los ámbitos científico, tecnológico, económico y social, así como su importancia en términos de asesoramiento político.

1.16 El Comité se remite a los capítulos 2, 4 y 5 del presente dictamen para otras observaciones y recomendaciones más detalladas.

2. Introducción

2.1 **El futuro científico, social y cultural de Europa.** La evolución futura de Europa y su posición en las relaciones de fuerza internacionales están determinadas sobre todo por la competencia en el mercado mundial, con los cambios que se están produciendo en el sector industrial, la estructura económica, el mercado de trabajo y la situación de las materias primas. En este contexto, el crecimiento, el éxito y los resultados económicos (así como la capacidad derivada de estos factores para garantizar las prestaciones sociales y el florecimiento de la cultura) dependen de forma determinante del conocimiento disponible y de las inversiones en I+D tecnológico; las inversiones en I+D contribuyen considerablemente a elevar el potencial económico.

2.2 **La situación mundial de la competencia.** En este contexto, Europa compite por un lado con países de industrialización relativamente tradicional, como Estados Unidos, Japón y Rusia, siendo necesario tener particularmente en cuenta que las inversiones de Estados Unidos⁽³⁾ en todos los sectores asociados a la investigación y al desarrollo son claramente superiores a las comunitarias, por lo que la brecha ya existente se hace cada vez más profunda. Y por otro lado, Europa compite igualmente con potencias económicas que experimentan una rápida expansión **como China, India, Brasil, Corea, etc.**

⁽³⁾ A ello contribuyen, en particular, los gastos en I+D previstos por el presupuesto de defensa de los Estados Unidos (Ministerio de Defensa), que son elevados y no se restringen a la investigación militar.

2.3 La carrera mundial de la investigación. Estos últimos países no solo tienen frente a la UE una **mano de obra mucho más barata**, sino que además se caracterizan **por sus rápidos progresos al nivel científico y tecnológico**, y por efectuar importantes inversiones en formación, I+D. Por tanto, cada vez es más difícil para la UE proteger sus elevados costes salariales (en comparación con los países mencionados) y sus exigentes normas sociales y medioambientales mediante un liderazgo científico y tecnológico que se traduzca en productos y procedimientos consecuentemente superiores. Así pues, Europa tiene que poner en marcha todos sus motores para no perder esta **carrera mundial**, decisiva para su futuro, consistente en incrementar las inversiones en I+D.

2.4 Valores y atractivo generales – Cooperación internacional. Es preciso reconocer que la capacidad de rendimiento técnico y científico determina no sólo la competitividad de las economías y su potencial para atraer a inversores, científicos e ingenieros (fuga de cerebros), sino también la influencia y el prestigio cultural y político. La UE deberá mantener su posición de socio competente y solicitado, y conservar su prestigio político mundial en el sistema global.

2.5 La Estrategia de Lisboa. Por estos motivos, el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) decidió hacer de la Unión Europea la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo (*). Desde entonces, la realización de la Estrategia de Lisboa, que incluye la creación de un importante espacio de investigación europeo, constituye una pieza clave de la política comunitaria. En la primavera de 2002, el Consejo Europeo de **Barcelona** definió los objetivos del apoyo a la investigación de manera cuantitativa: el gasto total en la UE debería aumentar hasta 2010 a un 3 % del PIB, dos tercios de los cuales debían proceder del sector privado (**objetivo del 3 %**). El Comité, no obstante, señala que este objetivo, debido a la competición mundial en materia de inversiones, es un **objetivo móvil**; el que no lo alcance a tiempo quedará siempre rezagado.

2.6 La necesidad de un sólido programa de investigación comunitario. La investigación y el desarrollo fomentados por la Comunidad Europea no solo complementan los programas de investigación de los Estados miembros, sino que además se traducen en un importante valor añadido europeo. Crean potenciales que sobrepasan claramente las capacidades de los distintos Estados miembros y ya han conseguido que los avances europeos gocen de un prestigio internacional (*). Tienen un decisivo y estimulador efecto de motor e integración en los programas nacionales de investigación de los Estados miembros, necesarios y más amplios. Responden al carácter internacional de la ciencia, la investigación y la producción y al mercado de trabajo internacional necesario para esos fines.

2.7 Catalizador de la integración y cohesión europeas. La investigación y el desarrollo europeos tienden un puente entre las élites europeas de la investigación, la industria europea y los poderes ejecutivos europeos. Son un catalizador fundamental de la integración, cohesión e identidad europeas.

2.8 Las propuestas de la Comisión. La Comisión presenta propuestas con medidas financieras y de contenido que la UE necesita urgentemente para fomentar la investigación y el desarrollo, y así poder realizar los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Estas medidas, pese a su aumento, siguen abarcando sólo un porcentaje relativamente bajo, es decir, actualmente apenas un 8 % del presupuesto global de la UE para el período 2007-2013.

2.9 Además, las propuestas de la Comisión están vinculadas a la propuesta por la que se establece **un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)**, que no se examina en el presente dictamen. En particular, este programa también podría servir de **intermediario** entre el programa marco examinado y las innovaciones que muchas **PYME** necesitan.

2.10 El criterio para la fijación de prioridades. Por lo tanto, el hecho de que el Parlamento Europeo, el Consejo y –en particular respecto a las perspectivas financieras– los Estados miembros aprueben y concedan la prioridad necesaria a las medidas propuestas constituirá una prueba definitiva de la seriedad, la eficacia y la credibilidad de la política comunitaria (véanse igualmente los puntos 4.2 a 4.6).

3. Contenido de las propuestas de la Comisión

3.1 El Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007 a 2013), en lo sucesivo **PM7**, se diferencia de su antecesor gracias a tres nuevas características:

- Desde el principio se aplica a la UE-25.
- Su período de programación se amplía en dos años más.
- Prevé un incremento significativo del presupuesto total y del presupuesto anual.
- Ofrece una estructura clara y comprensible de los programas y subprogramas propuestos.
- Incluye explícitamente como nuevos subprogramas la investigación en los ámbitos de la energía, la seguridad y el espacio.

3.2 En cambio, el período de aplicación del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007 a 2011), en lo sucesivo **PM7-Euratom**, se mantiene, aunque naturalmente abarca a la UE-25.

3.3 El **PM7** se articula en cuatro programas específicos, que corresponden a cuatro objetivos fundamentales de la política de investigación europea:

— Cooperación

Este subprograma forma la parte fundamental del **PM7**, con un 61 % aproximadamente de los recursos presupuestarios. Prevé el fomento de la cooperación transfronteriza en materia de actividades de investigación, incluida la cooperación entre la UE y terceros países.

(*) En marzo de 2005, el Consejo Europeo de Bruselas confirmó expresamente y precisó este objetivo en su Decisión sobre la reactivación de la Estrategia de Lisboa.

(*) Algunos ejemplos de buena cooperación europea: ARIANE, AIRBUS, CERN, ESO, GALILEO, JET/ITER.

— Ideas

En la competencia europea se fomentará, mediante un Consejo Europeo de Investigación autónomo, la «investigación en las fronteras del conocimiento». Esta investigación podrá incluir todos los ámbitos científicos (incluidas las ciencias humanas) y tecnológicos.

— Personas

Se intensificará y reforzará el fomento de actividades de apoyo al desarrollo de las carreras y la formación de los investigadores, conocidas por acciones «Marie Curie», incluido el fortalecimiento de la relación con los sistemas nacionales.

— Capacidades

En esta parte del programa se fomentarán aspectos de la capacidad innovadora y de la investigación europea: el desarrollo y la creación de infraestructuras de investigación; la investigación en beneficio de las PYME; las agrupaciones regionales al servicio de la investigación; el pleno despliegue del potencial investigador de las regiones comunitarias de «convergencia»; las cuestiones de «ciencia y sociedad»; y las actividades «horizontales» de cooperación internacional.

— Centro Común de Investigación (CCI)

Además, habrá un programa específico para las acciones no nucleares del Centro Común de Investigación.

3.4 El importe global propuesto de la participación financiera de la Comunidad en el Séptimo Programa Marco ascenderá a **72 726 millones de euros**. Esta cantidad se distribuirá entre las actividades y acciones mencionadas en los apartados 2 a 6 del artículo 2 (en millones de euros) de la siguiente manera:

Cooperación	61,1 %
Ideas	16,3 %
Personas	9,8 %
Capacidades	10,3 %
Acciones no nucleares del Centro Común de Investigación	2,5 %

3.5 El programa «Cooperación», con un presupuesto global previsto de **44 432 millones de euros** se estructura en subprogramas temáticos prioritarios. De esta manera se garantizará cierta homogeneidad entre los subprogramas y se permitirá la adopción de enfoques multitemáticos. El programa abarca los nueve ámbitos de investigación siguientes, que habrán de ser llevados a cabo en la UE sobre la base de la cooperación transnacional. Se indica también la asignación presupuestaria porcentual propuesta.

— Salud	18,7 %
— Alimentos, agricultura y biotecnología	5,5 %
— Tecnologías de la información y la comunicación	28,5 %
— Nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción	10,9 %

— Energía	6,6 %
— Medio ambiente (incluido el cambio climático)	5,7 %
— Transporte (incluida la aeronáutica)	13,3 %
— Ciencias socioeconómicas y humanidades	1,8 %
— La seguridad y el espacio	8,9 %

3.6 El Programa Marco EURATOM se articula en dos programas específicos.

3.6.1 Uno de ellos cubre dos campos:

- **Investigación sobre la energía de fusión:** desarrollo de la tecnología necesaria para lograr una fuente de energía segura, sostenible, respetuosa del medio ambiente y económicamente viable.
- **Fisión nuclear y protección contra las radiaciones:** promoción de la utilización y explotación seguras de la fisión nuclear y otros usos de la radiación en la industria y la medicina.

3.6.2 El otro programa cubre las actividades del Centro Común de Investigación en el campo de la energía nuclear.

3.6.3 El importe global destinado a la ejecución del **PM7-Euratom** para el período 2007 a 2011 será de **3 092 millones de euros**. Este importe se reparte de la siguiente manera (en porcentajes):

(a) Investigación sobre la Energía de Fusión	69,8 %
(b) Fisión Nuclear y Protección contra las Radiaciones	12,8 %
(c) Actividades nucleares del Centro Común de Investigación	17,4 %

3.7 Además, se incluye una descripción y una explicación detallada sobre los **principios e instrumentos de ayuda** propuestos, que ya se anunciaban en una Comunicación anterior de la Comisión⁽⁶⁾, sobre la que el Comité ya emitió un dictamen detallado⁽⁷⁾.

4. Observaciones generales

4.1 La propuesta de la Comisión objeto de examen es un documento muy extenso que recoge un programa muy ambicioso de I+D, con numerosos detalles, aspectos y vínculos con otras medidas. Por este motivo no será posible presentar explícitamente ni comentar en el presente dictamen todos los

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

elementos y procedimientos propuestos en el programa. Así pues, las **observaciones específicas solo afectan** a ciertos aspectos que el Comité abordará con particular detenimiento. Al mismo tiempo se remite a sus recomendaciones anteriores ⁽⁸⁾ sobre cuestiones específicas importantes y destaca que siguen siendo plenamente válidas para el PM7. En futuros dictámenes del Comité sobre las comunicaciones de la Comisión relativas a los «programas específico» ⁽⁹⁾ o las normas de acceso ⁽¹⁰⁾ se recogerán consideraciones más amplias.

4.2 El Comité estima que los dos **presupuestos** propuestos constituyen una aportación mínima, que aún será preciso aumentar a largo plazo, no sólo para no poner en juego la posición de Europa, cuna de la ciencia y la tecnología modernas, sino también para mantenerla y reforzarla. Considera que se trata de un primer paso, encomiable y absolutamente necesario, para que la Comunidad se acerque al menos al **objetivo político del 3 %** ⁽¹¹⁾ definido por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de **Barcelona**.

4.3 **Sin una dotación financiera adecuada, los programas PM7 y PM7-Euratom no podrán cumplir su misión encaminada a realizar la Estrategia de Lisboa.** Se corre incluso el riesgo de que en la carrera global Europa siga rezagada. La investigación y el desarrollo constituyen el punto de partida y el motor del proceso de innovación para la obtención de productos y tecnologías competitivos. Con ambos se puede desencadenar un proceso que repercuta también en la dinámica del crecimiento económico y en la situación del empleo.

4.4 La propuesta de la Comisión, por otra parte, es una señal clara en dirección a los Estados miembros para que por su parte sigan el ejemplo y hagan todo lo necesario con el fin de que también en el presupuesto nacional destinado a la investigación se alcance cuanto antes el objetivo del 3 %.

4.5 El Comité, por consiguiente, considera que el **importe global** de los dos presupuestos pendientes de aprobación es una prueba crucial de la política europea, su credibilidad y su capacidad de actuar. Así se podrá comprobar si la política europea establece efectivamente las **prioridades necesarias** y las orientaciones correctas para evitar un empeoramiento de la situación de la UE en la competencial global y para cumplir las promesas de los objetivos de Lisboa.

4.6 **Llamamiento.** El Comité, por consiguiente, pide al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y, en particular, a los Jefes de Gobierno de los Estados miembros que aprueben las **inversiones, indispensables, propuestas por la Comisión en materia de I+D, de manera que no se conviertan en moneda de cambio de las negociaciones sobre el futuro**

presupuesto comunitario o resulten sacrificadas durante dichas negociaciones. De lo contrario, no solo se producirían grandes desventajas, sino que además no se realizarían los objetivos de la Estrategia de Lisboa y se perjudicaría la imagen y la credibilidad de la política europea.

4.7 El Comité, por otra parte, hace un llamamiento a los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de los Estados miembros y a la industria europea para que en los **programas nacionales de investigación y las acciones de investigación de la industria** se contribuya también a alcanzar lo antes posible el **objetivo del 3 %**.

4.8 El Comité suscribe la **concepción básica** de ambos programas marco propuestos por la Comisión (PM7 y PM7-Euratom). Esto es aplicable tanto a su contenido temático y a su estructura como, en la mayoría de los casos, al equilibrio general entre los objetivos individuales y los elementos del programa.

4.9 El Comité se felicita de que la propuesta de la Comisión incorpore o conceda particular importancia a un gran número de sus recomendaciones. En el contexto de los temas de investigación del programa específico «Cooperación», esto afecta por ejemplo a sus dictámenes sobre las **nanotecnologías** ⁽¹²⁾, **biotecnologías** ⁽¹³⁾, **investigación sobre la salud** ⁽¹⁴⁾, **tecnologías de la información** ⁽¹⁵⁾, **investigación energética** ⁽¹⁶⁾ (incluida la investigación sobre la fusión ⁽¹⁷⁾), **sector espacial** ⁽¹⁸⁾ y **seguridad** ⁽¹⁹⁾. El Comité insiste nuevamente en que concede gran importancia a estos temas y hace un energético llamamiento para que reciban la consideración debida. El Comité abordará posteriormente las lagunas y otros aspectos particulares posibles.

4.10 En lo relativo al **sector espacial y la investigación en materia de seguridad**, el Comité había recomendado (y justificado) que su financiación y desarrollo no estuviesen regulados por el PM7. No obstante, el Comité estima que su regulación por el PM7 también tendría ciertas ventajas, como, por ejemplo, una administración simplificada y una mejor coherencia y sinergia con otros subprogramas. Así pues, propone que se intente integrar, en un primer momento, estos subprogramas en el PM7, para extraer las consecuencias pertinentes, llegado el caso en el marco de la evaluación intermedia o del PM8, de las experiencias obtenidas.

4.10.1 Dentro del subprograma sector espacial, el tema titulado «Aplicaciones espaciales al servicio de la sociedad europea» está vinculado como típico tema transversal (véase el punto 5) con los temas relativos a la seguridad, medio ambiente y tecnologías de la información.

⁽⁸⁾ Véanse las notas 14 a 21.

⁽⁹⁾ COM(2005) 440-445 final.

⁽¹⁰⁾ Se publicará en fecha próxima.

⁽¹¹⁾ DO C 95 de 23.4.2003.

⁽¹²⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

⁽¹³⁾ DO C 234 de 30.9.2003; DO C 61 de 14.3.2003; DO C 94 de 18.4.2002.

⁽¹⁴⁾ DO C 74 de 23.3.2005. DO C 133 de 6.6.2003.

⁽¹⁵⁾ DO C 302 de 7.12.2004.

⁽¹⁶⁾ DO C 241 de 7.10.2002.

⁽¹⁷⁾ DO C 302 de 7.12.2004.

⁽¹⁸⁾ DO C 220 de 16.9.2003. DO C 112 de 30.4.2004.

⁽¹⁹⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

4.10.2 En la investigación en el ámbito de las humanidades y ciencias socioeconómicas se deberían completar los temas (desgraciadamente muy actuales) de **la investigación sobre la seguridad**, tales como «Protección contra el terrorismo y la delincuencia», «Seguridad de las infraestructuras y empresas de servicios públicos», «Protección exterior», «Seguridad y sociedad», etc., con temas como «Investigación de los conflictos y de la paz» e «Investigación sobre la cultura», con el fin de recabar mayor información sobre las causas de los conflictos y las posibilidades de evitarlos o prevenirlos. Se debería prestar atención muy particular a la **lucha contra el terrorismo**, así como al control de **armas de destrucción masiva** (véase igualmente el punto 6.4.3).

4.11 El Comité se felicita de que también en el ámbito del **programa específico «Ideas»** se hayan incorporado sus recomendaciones⁽²⁰⁾. Estas recomendaciones hacían referencia sobre todo a la gestión autónoma del programa mediante un Consejo europeo de investigación, que estará formado por eminentes científicos internacionalmente reconocidos. El Comité reitera su recomendación de que se integre igualmente a destacados científicos de la investigación industrial. Por este motivo, recomienda especialmente al Parlamento Europeo y al Consejo que aprueben esta nueva modalidad de apoyo a la investigación, que debería aplicarse de manera análoga, por ejemplo al «*Medical Research Council*» (UK) o a la «*Deutsche Forschungsgemeinschaft*» (DE).

4.11.1 Este programa, basado en la promoción de la excelencia **en todos los ámbitos científicos y tecnológicos**, conducirá a un valor añadido europeo y contribuirá a reforzar la competitividad de la UE en el mercado mundial. El Comité destaca en particular que⁽²¹⁾ *solo una investigación fundamental basada en la libertad y la independencia, y sin condicionantes (aunque con ciertos límites) podrá suministrar la materia prima fundamental para el bienestar futuro, es decir, los nuevos conocimientos*. La industria⁽²²⁾ también reconoce la importancia que tiene la investigación fundamental y las medidas de apoyo en su favor.

4.11.2 Este enfoque responde igualmente a la reiterada recomendación del Comité de conceder, en el seno del **triángulo de la innovación (la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo)** (de productos y procesamientos), la importancia que corresponda a estos tres pilares indispensables para crear las condiciones óptimas que garanticen un éxito total. Desde otro punto de vista, este enfoque se impone igualmente para la multidisciplinariedad propuesta por la Comisión. Además, el Comité señala nuevamente que las **fronteras entre los conceptos** de investigación fundamental, investigación aplicada y desarrollo siempre han sido **fluctuantes y arbitrarias**, por lo que no deben ser resaltadas artificialmente bajo ningún concepto mediante medidas administrativas.

⁽²⁰⁾ DO C 110 de 30.4.2004.

⁽²¹⁾ Extracto del discurso de Gerhard Schröder, entonces canciller alemán, con motivo de la inauguración del Año Einstein 2005. En el citado discurso se señala igualmente que la investigación fundamental también necesita tener la certeza de poder existir sin la presión de una explotación inmediata y sin la obligación de demostrar continuamente su utilidad.

⁽²²⁾ Véase *The Economic Returns to Basic Research and the Benefits of University-Industry Relationships*. A literature review and update of findings. Report for the UK Office of Science and Technology* by SPRU - Science and Technology Policy Research. Alister Scott, Grovė Steyn, Aldo Geuna*, Stefano Brusoni, Ed Steinmueller, 2002.

4.12 Asimismo, el Comité acoge con satisfacción el refuerzo de las medidas en el ámbito de «**personas**» y en el **programa Marie Curie** incluido en ese ámbito. Este programa ha demostrado ser hasta el momento un instrumento excepcionalmente eficaz e importante para la formación y apoyo de la «**comunidad científica europea**», así como para reforzar el **poder de atracción del espacio europeo de investigación** para los investigadores de todo el mundo. El Comité insiste en que los investigadores no solo son los creadores de nuevos conocimientos, sino que además son los principales responsables o transmisores de dichos conocimientos entre países y continentes, así como entre organismos de investigación e industria, y, por tanto, entre la investigación y aplicación de sus resultados.

4.12.1 Dentro de este programa conviene igualmente destacar los objetivos de **formación «a lo largo de toda la vida» y el desarrollo de las carreras**, y de **pasarelas y asociaciones entre la industria y la universidad**. Mientras que el primer objetivo está encaminado a que los jóvenes investigadores adquieran cualificaciones y, en particular, prosigan su desarrollo profesional (incluido el desarrollo profesional de investigadores ya experimentados (véase también el siguiente punto)), el segundo objetivo persigue la creación y el fomento a largo plazo de programas de cooperación entre centros de estudios superiores y la industria, **en particular las PYME**, es decir, para respaldar el triángulo de innovación arriba mencionado. Por este motivo en particular es importante fomentar la **movilidad entre el sector público y el privado**. Esto debería incluir la movilidad y las asociaciones con, por ejemplo, instituciones agrarias o políticas.

4.12.2 El Comité menciona igualmente **la función clave que desempeñan las universidades como instituciones de investigación y formación**. Con el fin de garantizar su misión, las universidades tienen que disponer de una dotación en material y equipos, recursos presupuestarios para el personal y una organización estructural que respondan a este objetivo (véase igualmente el punto 4.15.4). Existe un grave déficit en este ámbito, en particular en comparación con las principales universidades, como en Estados Unidos. Por lo tanto, el Comité considera oportuno que la Comisión consagre a esta importante cuestión una comunicación específica, sobre la cual el Comité elaborará un dictamen. Por el momento, sólo cabe observar que es necesario adaptar los instrumentos de ayuda en función de la envergadura habitual de los proyectos acometidos por los grupos universitarios de investigación

4.13 El Comité, por otra parte, celebra los esfuerzos realizados por la Comisión para crear una **imagen coherente de la profesión de «investigador europeo»**, desarrollar a tal efecto una trayectoria profesional segura y adaptar en consecuencia las normas del mercado. El Comité ya ha apuntado en anteriores ocasiones⁽²³⁾ que el recurso más sensible y valioso en el ámbito de la investigación y el desarrollo es el capital humano, y que apoya los esfuerzos de la Comisión por crear y preservar los recursos humanos. El Comité comparte el punto de vista de la Comisión de que la necesidad de introducir mejoras afecta tanto a la situación contractual de los investigadores como a la adaptabilidad y transferibilidad de todos los elementos de la seguridad social, como pueden ser los seguros y las pensiones.

⁽²³⁾ A este respecto véase DO C 110 de 30.4.2004.

4.13.1 Si no se puede ofrecer a científicos jóvenes y capacitados una **carrera profesional atractiva y programable** (Estados Unidos: **tenure-track**), esos científicos investigarán fuera de Europa o se dedicarán a otras tareas. La movilidad de los científicos no sólo es necesaria y estimulante dentro de la UE, sino también entre la UE y otros países. No obstante, esto no debe conducir a una pérdida absoluta de los investigadores más brillantes (fuga de cerebros). A este respecto, un aspecto particular de la importante **cohesión familiar** es la opción de «parejas con doble carrera».

4.13.2 En este contexto, el Comité se remite a la Recomendación de la Comisión de 11 de marzo de 2005 relativa a la **Carta Europea del Investigador** ⁽²⁴⁾ y al Código de conducta para la contratación de investigadores, cuya misión es realizar los objetivos anteriormente mencionados. Se declara absolutamente de acuerdo con los objetivos expresados en ese contexto y con buena parte de las disposiciones específicas aprobadas a esos efectos. Por este motivo lamenta que la legislación recomendada sea excesivamente amplia en algunos puntos, lo cual dificulta la aceptación de la normativa en cuestión y su debida integración en la comunidad científica. Considera incluso que algunas de las fórmulas y recomendaciones escogidas son confusas o, por lo menos, poco claras o ambiguas ⁽²⁵⁾. Esto puede dificultar la simplificación de los procedimientos (véase el siguiente punto) o conducir a decisiones erróneas. Por lo tanto, el Comité recomienda que cuando proceda se revise esa importante normativa.

4.14 En este contexto, el Comité expresa igualmente su satisfacción por la intención manifiesta de la Comisión de aligerar, bajo el nombre de «**Simplificación**», numerosas medidas y disposiciones de los procedimientos de solicitud y decisión, y así facilitar considerablemente los trámites a los solicitantes. En efecto, las excesivas cargas actuales, en términos de trabajo y de costes, inherentes a los procedimientos de solicitud y autorización constituyen unos de los principales obstáculos para los usuarios de la ciencia y la industria. Esto último rige en particular para las PYME y su considerable potencial innovador, así como para pequeños grupos de investigadores en universidades. Métodos de investigación más sencillos aumentarían considerablemente la eficacia de las medidas comunitarias de apoyo a la investigación y contribuirían a mejorar la «imagen de Bruselas» (que desgraciadamente está marcada por los conceptos predominantes de «burocracia» y «reglamentación

⁽²⁴⁾ DO L 75/67 de 22.3.2005.

⁽²⁵⁾ Es el caso, por ejemplo, del desconocimiento (a) del hecho de que la principal misión de la investigación es aportar nuevos conocimientos, mientras que la cuestión de saber lo que es útil para la humanidad o lo que es importante para la sociedad no es un criterio adecuado para los casos específicos (véase el DO C 221 de 7.8.2001 capítulos 4 y 6 (por ejemplo, el punto 6.7.1), así como la nota 14); o (b) el caso de la importancia que tiene la duplicación de los trabajos de investigación no sólo para la consolidación de nuevos conocimientos, sino también para su difusión, profundización y ampliación (véase, por ejemplo, DO C 221 de 7.8.2001, puntos 4.7.5 y 4.7.6). Una investigación de calidad no puede estar restringida por normas estrictas, puesto que precisa un margen de maniobra.

Si se aspira a investigar nuevos territorios y a obtener resultados satisfactorios, lo más eficaz será colocar a los investigadores más brillantes y experimentados en los puestos de dirección, así como atraer y respaldar a los mejores científicos y ofrecer un equipo suficiente y fiable en herramientas de investigación y en recursos (masa crítica). Véase también el DO C 204 de 18.7.2000, así como el DO C 110 de 30.4.2004. No es posible cuantificar ni objetivar las cualificaciones de un investigador. Eso sólo lo podrán hacer sus colegas experimentados.

excesiva») ante los ciudadanos europeos. El Comité recuerda al respecto sus anteriores recomendaciones y su apoyo al Informe Marimon ⁽²⁶⁾. **A pesar del riesgo y de los gastos asociados a la presentación de la candidatura, la participación en el programa de investigación europeo debería compensar a los participantes.**

4.14.1 El Comité es consciente de que este objetivo debe llevarse a cabo teniendo en cuenta el **conflicto de intereses** entre la **transparencia** necesaria, las normas del **Tribunal de Cuentas Europeo** y el **margen técnico de maniobra** de las instancias decisorias. Esto puede y debe conducir a una mayor responsabilidad individual de los actores implicados (para lo cual será necesario revisar igualmente el riesgo asociado a su responsabilidad personal) por parte de la Comisión o de las agencias que actúen en su nombre. En lo relativo a sus conocimientos específicos, estos actores deberán responder también a exigencias muy elevadas. Por lo tanto, el Comité reitera su recomendación de que en este ámbito se recurra a expertos específicos con mucha experiencia. El Comité se remite a este respecto a sus anteriores recomendaciones ⁽²⁷⁾.

4.14.2 Con el fin de estimular la innovación y la excelencia, es particularmente importante estar dispuestos a **aceptar la incertidumbre y el riesgo** del fracaso. Los avances en los nuevos ámbitos científico-tecnológicos y en la investigación de lo desconocido no pueden ser planificados ni presentados de manera que se garantice su éxito. Por el contrario, si se sabe todo con antelación, no se pueden adquirir nuevos conocimientos. Así pues, no se debe considerar el «fracaso» como tal sino como una información útil en el proceso de ensayos y errores. **Las oportunidades y los riesgos son dos caras de la misma medalla.**

4.14.3 El Comité sólo recomienda la creación de agencias externas en aquellos casos en los que se garantice una clara mejora de los procedimientos de administración y se demuestre su rentabilidad económica. **Es importante que los posibles costes administrativos** suplementarios o externos **no reduzcan el presupuesto realmente asignado a la investigación.**

4.15 El Comité acoge con particular interés el subprograma integrado en el programa específico «**capacidades**» que agrupa los siguientes aspectos: infraestructuras de investigación, investigación en beneficio de las PYME, regiones del conocimiento, potencial de investigación, ciencia y sociedad, y medidas para la cooperación internacional.

4.15.1 Cabe destacar el importante objetivo encaminado a reforzar la participación de las **PYME** en los procesos de investigación e innovación, y crear las condiciones marco y los instrumentos necesarios para ello.

⁽²⁶⁾ Informe del grupo de expertos presidido por el Profesor Marimon, 21 de junio de 2004, VI Programa marco.

⁽²⁷⁾ DO C 204 de 18.7.2000 (CES 595/2000, punto 9.8.4).

4.15.2 La ayuda a través del **programa de innovación** puede convertirse en un excelente instrumento para el **fomento de las PYME** ⁽²⁸⁾; No obstante, será necesario que los procedimientos no superen cierto umbral aceptable y adaptado a las PYME. En función del éxito que tenga el programa de innovación, el Comité estima que convendrá prever un aumento suplementario de las ayudas reservadas a las PYME, que se elevan actualmente al 15 %, en particular según las necesidades de los nuevos Estados miembros. El Comité recuerda al respecto sus anteriores observaciones en el sentido de que las perspectivas de éxito de las PYME especialmente creadas para desarrollar y comercializar nuevos productos de alta tecnología dependerán sobre todo de que tengan un capital inicial y un «**capital-riesgo**» suficiente para poder superar con éxito los primeros cinco a diez años de funcionamiento. A este ámbito pueden contribuir notablemente la investigación económica y la política económica.

4.15.3 Igualmente importantes son los objetivos encaminados a optimizar y desarrollar las **infraestructuras de investigación**, apoyar el desarrollo de las **agrupaciones regionales** impulsadas por la investigación y respaldar y dar libre curso al potencial investigador de las **regiones comunitarias de convergencia y ultraperiféricas**. La consolidación y la creación de nuevas infraestructuras de investigación favorecerán y estimularán la formación de agrupaciones regionales impulsadas por la investigación. Pero también en este caso se precisa una dotación suficiente de «**capital riesgo**», algo decisivo para el éxito de esas medidas.

4.15.4 El Comité destaca sobre todo que es importante adoptar medidas de infraestructuras suficientes con el fin de garantizar el refuerzo de la posición de las universidades (véase igualmente el punto 4.12.2). En este contexto, el Comité señala que en diversos lugares de la UE ya se han creado muy buenas agrupaciones de empresas de alta tecnología en torno a ciertas universidades y centros de investigación que transmiten crecimiento e innovación en el espacio económico circundante (polos de crecimiento económico). A este respecto véase el punto 4.16.2.

4.15.5 Entre las medidas de infraestructura importantes más adelante se examinará nuevamente la relevancia de los **centros de cálculo europeos de rendimiento máximo** (véase punto 5.8).

4.15.6 Por otro lado, el Comité recomienda que se extraiga el tema «**ciencia y sociedad**» ⁽²⁹⁾, integrado en el programa «capacidades», para integrarlo en el **subprograma prioritario «ciencias socioeconómicas y humanidades»** cubierto por el programa «cooperación», siempre y cuando tenga participación en el programa «ideas». De esta manera se podrían aprovechar mejor las sinergias potenciales dentro de estos temas y se podrían establecer las relaciones transversales necesarias entre las diferentes medidas. Además, con ello se podría ver claramente que el presupuesto global de estos temas entrecruzados constituye un 3 % de los programas temáticos y prioritarios.

⁽²⁸⁾ COM(2005) 121 final — 2005/0050 (COD).

⁽²⁹⁾ Esta recomendación afecta sólo a los estudios, predominantemente sociológicos, sobre el tema «ciencia y sociedad». En cambio, la parte del presupuesto para medidas (exposiciones, museos, jornadas) destinadas a difundir los conocimientos científicos («Communicating Science»), es decir, sus resultados y sistema de funcionamiento, debería seguir reservándose al programa específico «capacidades».

4.15.7 Una cooperación internacional de calidad y fructuosa en el ámbito de la investigación y la formación es un elemento fundamental de la cooperación global y responde a la naturaleza de la investigación y el desarrollo científicos. Las medidas de **cooperación internacional** ⁽³⁰⁾ recogidas en el subprograma «Capacidades» tienen por misión (véase el punto 4.13.1) establecer una cooperación con los países candidatos, los países vecinos de la UE, los países en desarrollo y las economías emergentes. El Comité considera adecuado que los subprogramas «cooperación» o «personas» posibiliten una cooperación igualmente importante con países particularmente avanzados en el ámbito científico y tecnológico, como **Estados Unidos y Japón**, que en algunos casos incluso se institucionaliza mediante acuerdos bilaterales especiales. El Comité reconoce que esta cooperación debe superar el marco de las necesidades asociadas a un ámbito determinado; no obstante, recomienda que se resalten y se hagan más visibles estos importantes hechos.

4.16 **Continuidad e instrumentos de apoyo a la investigación (régimen de financiación)**. En su dictamen anterior, el Comité ya presentó recomendaciones respecto a ambos aspectos, que reitera nuevamente. Ante lo indispensable de una mayor **continuidad**, señala nuevamente que es importante conservar aquellos instrumentos que hayan demostrado su valía y que se debería conceder a los solicitantes cierta flexibilidad en la elección de los instrumentos. Por otro lado, no se debería sancionar la elección de un instrumento (que no esté favorecido por la Comisión) en un procedimiento de inspección ni se deberían establecer jerarquías de los instrumentos en el marco de esos procedimientos. El Comité estima que la **prolongación del período de programación del PM7** contribuirá a reforzar la continuidad, siempre y cuando se prevean los recursos presupuestarios necesarios.

4.16.1 Algunos **instrumentos** han cambiado de **denominación** o son **absolutamente nuevos**. En este punto, el Comité reitera su recomendación general encaminada, por un lado, a extremar la prudencia en la introducción de nuevos instrumentos (y también en su cambio de denominación, en aras de la continuidad necesaria) y, por otro lado, a dejar claro durante los ensayos necesarios de nuevos instrumentos que puede tratarse, en primer lugar, solamente de una fase de ensayo.

4.16.2 Además de las **plataformas tecnológicas** ya mencionadas, las **iniciativas tecnológicas comunes** constituyen un nuevo instrumento capaz de establecer asociaciones público-privadas durante un plazo más largo. Aunque el Comité lamenta que la Comisión no se haya pronunciado de manera más clara al respecto —señalando, por ejemplo, la diferencia respecto a las plataformas tecnológicas—, la industria y en particular las PYME tienen depositadas grandes esperanzas en esas iniciativas. Pueden conducir, entre otras cosas, a que se creen redes cooperativas entre grandes empresas y PYME, o con universidades y centros de investigación, así como a que, en general, el sector privado invierta más en I+D. (Véase también el punto 4.15.4). Por este motivo, no solo se deberían resaltar más claramente las condiciones marco y las modalidades de funcionamiento de las mencionadas iniciativas tecnológicas comunes, sino que además, tras cierto período de tiempo, se debería examinar si estos instrumentos responden a las expectativas asociadas a ellos.

⁽³⁰⁾ Véase también COM RTD info Special INCO issue July 2005.

4.16.3 La Comisión, en la introducción de nuevos instrumentos, debería evitar repetir los mismos errores que ya cometió con la introducción de las «redes de excelencia» (en PM6). En aquella ocasión, una política de información errónea se tradujo en **confusión** e interpretaciones divergentes por parte de todos los participantes, incluso en el seno de la Comisión. El Comité parte de la base de que más adelante podrá reexaminar algunos aspectos de este tema en otro dictamen. El Comité **acoge con satisfacción** la propuesta de la Comisión de incluir los **artículos 169 y 171** del Tratado CE en los regímenes de financiación.

5. Observaciones particulares

5.1 Las observaciones particulares afectan principalmente a los **subprogramas temáticos del programa «cooperación»**, que constituyen el núcleo del programa marco. Cabe señalar que el Comité aprueba la totalidad de las propuestas de la Comisión y recomienda que se apliquen.

5.2 Para empezar, el Comité examina la importante cuestión de los **temas horizontales multidisciplinarios**, que por su naturaleza precisan una coordinación o dirección general y que frecuentemente también incluyen el **subprograma ciencias socioeconómicas y humanidades** (véase también el punto 5.8). Por lo tanto, a pesar de la microestructura de los subprogramas, inevitable por razones administrativas, se deberían encaminar los esfuerzos a reconocer, examinar y utilizar el **vínculo general** de buen número de problemas pendientes de solución. Así pues, el Comité recomienda que se establezca para cada problema una coordinación general y los vínculos transversales necesarios.

5.2.1 En el capítulo 4 del presente dictamen ya se ha examinado la cuestión de la **investigación en el ámbito de la seguridad** y de la **lucha contra el terrorismo**, que forma parte de los temas horizontales.

5.2.2 Otro ejemplo digno de mención es el del **desarrollo demográfico** ⁽³¹⁾. La investigación en este ámbito incluye el censo de datos, tendencias y factores demográficos, la cuestión inquietante de la baja tasa de natalidad en numerosos Estados miembros, y las consecuencias de una esperanza de vida media cada vez más larga. Este último aspecto plantea la cuestión de la necesidad de desarrollar las investigaciones y las técnicas de cuidados en el ámbito de la geriatría y la medicina ⁽³²⁾. Un aspecto particularmente importante son las cuestiones socioeconómicas asociadas a la compleja problemática total.

5.2.3 También el tema de la **salud** (véase el punto 5.9) es, en definitiva, un tema horizontal, ya que la salud está influida por el modo de vida, las condiciones de trabajo, los factores medioambientales, una nutrición sana, vacunas, adicciones, etc.

5.3 Pero algunos subprogramas también presentan por ello mismo un carácter **eminente horizontal**. En efecto, sus resultados no solo mejoran directamente el rendimiento de la industria europea, sino que además benefician a otros subpro-

gramas debido a los vínculos temáticos. (A este respecto véase nuevamente el punto 5.2).

5.4 Este es el caso en particular de los subprogramas de las **tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las biotecnologías, las nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción**. Asimismo, el subprograma **energía** está íntimamente ligado a los subprogramas **medio ambiente** y **transporte**. Por lo tanto, en el mejor de los casos, solo se podrá realizar una evaluación cualitativa del equilibrio entre los distintos subprogramas. Así pues, es preciso examinar las siguientes observaciones a la luz de esta restricción.

5.5 Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son tecnologías clave para todos los sectores de la industria, economía, servicios, ciencias y tecnología, incluida la seguridad y la defensa. Son un elemento determinante de la competencia mundial. Europa acusa igualmente un retraso claro, en particular frente a Japón y Estados Unidos, en el ámbito de la utilización de ordenadores de máximo rendimiento, esenciales para diversas cuestiones (investigación climática, investigación en materia de seguridad, investigación de materiales o para la síntesis de nuevos principios activos en el ámbito médico). Esto afecta tanto a la creación de los centros de cálculo europeos de rendimiento máximo (lo cual es más bien una misión del programa «capacidades» o del programa «infraestructura») como al desarrollo autónomo al nivel europeo de los correspondientes equipos y programas informáticos.

5.5.1 No obstante, llama nuevamente la atención que, como ya ocurrió con el PM6, la parte más grande del presupuesto se haya destinado al subprograma TIC. Teniendo en cuenta la importancia (incluso económica) de otros temas, como, en particular, la energía o la salud, cabe preguntarse si no sería posible o conveniente, en interés general de los subprogramas, llevar a cabo ciertos **desplazamientos de las prioridades**. La respuesta a esta pregunta depende, entre otras cosas, de la medida en que el programa TIC contribuya a los demás programas, como, por ejemplo, investigación en materia de seguridad o la investigación espacial.

5.5.2 Este ejemplo conduce al Comité a recomendar en general que para la gestión del PM7 se haga gala de **suficiente flexibilidad en la asignación presupuestaria** de los distintos subprogramas o que se aproveche la coherencia prevista entre programas, por ejemplo mediante licitaciones públicas comunes para varios subprogramas. Esta observación relativa a las TIC puede aplicarse de manera análoga a los subprogramas transportes y sector espacial (por ejemplo, aeronáutica).

5.5.3 El Comité reitera su satisfacción por el inicio del **Proyecto Galileo**, que es un modelo de la aplicación del principio de subsidiariedad. El Comité estima que esta tecnología y, sobre todo, su utilización presentan características típicas de un proyecto horizontal multidisciplinario, que además tiene un elevado potencial de innovación tecnológica.

⁽³¹⁾ CESE 818/2005 fin.

⁽³²⁾ DO C 74 de 23.3.2005.

5.6 El Comité reafirma su satisfacción por la creación del importante subprograma **energía** en el seno del PM7, como ya había recomendado en diversas ocasiones. No obstante y aunque el PM7-Euratom esté claramente centrado en la investigación energética, considera que se debería conceder aún mayor importancia a este tema crucial y extremadamente actual. La energía es el «alimento básico» de una economía competitiva: no sólo la enorme **dependencia de la importación** que tiene la UE es una fuente particularmente importante de inquietud, sino también la disminución de los recursos totales prevista a medio plazo. La investigación y el desarrollo constituyen la clave para solucionar el problema energético.

5.6.1 El Comité, por lo tanto, celebra la clara importancia concedida al desarrollo de las **fuentes renovables de energía**. Desempeñan un papel determinante en el conjunto de los problemas energéticos y medioambientales (calentamiento global). El Comité se remite al respecto a sus numerosos dictámenes⁽³³⁾, que abarcan todo el espectro de las necesidades de investigación para las fuentes renovables de energía: desde la geotermia hasta las técnicas de almacenamiento, pasando por la biomasa, la energía solar y la energía eólica. Con las ayudas del PM7, las fuentes de energía renovable obtendrán un respaldo adicional importante y complementario al ofrecido por las distintas medidas de apoyo a la comercialización (por ejemplo, las leyes en materia de alimentación de corriente eléctrica), las cuales a su vez están encaminadas a desarrollar productos comerciales. El Comité recomienda que se realicen estudios en los que se examine con mayor exactitud el balance energético de los sistemas de energía renovable, puesto que se han expresado dudas, por ejemplo, respecto al balance energético positivo de algunos biocarburantes⁽³⁴⁾.

5.6.2 El Comité, no obstante, también señala en particular que la utilización de los **combustibles fósiles «clásicos»**, es decir el **carbón, el petróleo y el gas natural**⁽³⁵⁾, seguirá siendo todavía durante algunas décadas la espina dorsal del suministro de energía europeo y mundial. Así pues, las medidas de I+D encaminadas a **incrementar la eficacia** de la extracción, transporte y explotación de estas fuentes de energía, y por lo tanto a la reducción directa o indirecta de las emisiones de gas con efecto de invernadero, tienen la máxima importancia económica y medioambiental. Si bien es cierto que estos aspectos están recogidos en el subprograma energía consagrado a la **reducción de CO₂** (incluido el secuestro y almacenamiento de CO₂) y de mejora de la eficiencia, convendría velar por que les sean asignados los recursos necesarios. Además, estos aspectos presentan un vínculo sinérgico con los subprogramas **«materiales»** y **«transportes»**. El Comité expresa igualmente su satisfacción por el programa de investigación Carbón y Acero⁽³⁶⁾, estrechamente ligado al programa en examen.

5.6.3 Por lo tanto, el Comité recomienda que, paralelamente a las medidas de I+D en el ámbito de las fuentes de energía renovables, se conceda también a las tecnologías energéticas que utilicen combustibles fósiles una importancia acorde con

⁽³³⁾ Por ejemplo: DO C 241 de 7.10.2002; DO C 221 de 8.9.2005; DO C 286 de 17.11.2005.

⁽³⁴⁾ David Pimentel y Ted. W. Patzek, *Natural Resources Research* Vol. 14, No 1, 2005.

⁽³⁵⁾ DO C 120 de 20.5.2005.

⁽³⁶⁾ DO C 294 de 25.11.2005.

su relevancia. Sobre todo, teniendo en cuenta que durante los dos próximos decenios una gran parte de las centrales eléctricas que funcionan mediante combustión de energías fósiles serán sustituidas y será preciso construir nuevas centrales suplementarias (varios centenares en la UE). Desde un punto de vista económico y medioambiental, es fundamental utilizar las **tecnologías más modernas**. Por último, y sobre todo, se plantea una cuestión asociada a los elevados precios del petróleo, a saber, a partir de cuándo las tecnologías de extracción de carburantes a partir del carbón ofrecerán una alternativa económicamente competitiva.

5.6.4 Para información más detallada, el Comité se remite a sus anteriores y actuales dictámenes sobre investigación en el ámbito de la energía y el problema energético⁽³⁷⁾.

5.7 Finalmente, la mejora de las tecnologías energéticas forma también parte de las medidas más importantes para hacer frente a los cambios climáticos y a otras repercusiones medioambientales no previstas⁽³⁸⁾.

5.7.1 Así pues, convendría aprovechar el vínculo temático que tienen ambos programas para optimizar su eficacia. Mientras que el principal objetivo de los trabajos de investigación del subprograma Medio Ambiente (incluidos los cambios climáticos) es elaborar **diagnósticos**, el objetivo particular del subprograma Energía es la **terapia**.

5.7.2 Pero incluso dentro del subprograma Medio Ambiente se deberían crear y explotar importantes vínculos horizontales y sinergias entre el análisis y diagnóstico (por ejemplo «geología de los fondos marinos») y las posibles terapias (por ejemplo, «protección de los fondos marinos»).

5.8 Asimismo, el subprograma **ciencias socioeconómicas y humanidades**, completado mediante la asignación recomendada en el punto 4.15.5 del programa **«Ciencia y sociedad»**, debería estar concebido como un tema horizontal. El Comité se remite también a su anterior recomendación encaminada a establecer un vínculo más sólido entre las ciencias naturales y las humanidades (incluidas las ciencias sociales), entre sus actores y también entre sus métodos y criterios⁽³⁹⁾. Las ciencias sociales y las humanidades deberían participar igualmente en las cuestiones esenciales de la investigación en materia de seguridad.

5.8.1 En este contexto, el Comité destaca en particular la enorme importancia que tienen los **estudios económicos** para desarrollar, a la luz de la competencia mundial y de otras repercusiones de la globalización, los mejores procedimientos para el mercado único y la Estrategia de Lisboa. El Comité insiste en que es indispensable elaborar estudios y entablar consultas políticas (véase igualmente el programa del Centro Común de

⁽³⁷⁾ DO C 241 de 7.10.2002, DO C 133 de 6.6.2003; DO C 108 de 30.4.2004; DO C 110 de 30.4.2004; DO C 302 de 7.12.2004; DO C 286 de 17.11.2005; DO C 120 de 20.5.2005.

⁽³⁸⁾ Véase también al respecto: Deutsche Physikalische Gesellschaft Sept. 2005 «Klimaschutz und Energieversorgung in Deutschland» [Prevención del cambio climático y aprovisionamiento energético en Alemania] 1990 – 2020.

⁽³⁹⁾ Se trata de una cuestión muy compleja, que el DO C 221 de 7.8.2001, punto 3.9 y capítulo 6, ya había abordado.

Investigación, punto 5.10.1) sobre las causas del desempleo, los puntos fuertes y débiles de los distintos sistemas económicos y las causas, repercusiones y posibles cambios de orientación del desarrollo demográfico. Por último, y sobre todo, el Comité señala que es necesario elaborar estudios detallados sobre la correlación existente entre investigación, innovación y prosperidad.

5.8.2 Este aspecto no solo afecta a **las ciencias jurídicas**, sino también a los fundamentos científicos de todos los ámbitos políticos de la UE, como, por ejemplo, la política social, la política jurídica, la política económica (política monetaria, fiscal, de innovación, etc.) y la política en materia de seguridad. En particular, afecta a las cuestiones políticas, económicas y jurídicas del desarrollo interno de la UE, incluido el mercado único, la cohesión, la integración y la gobernanza.

5.8.3 Además, el Comité destaca la cuestión actual de la **identidad política y cultural de la Unión Europea y de la concepción que tiene de sus fronteras**. A estos efectos, convendría resaltar los elementos comunes de la «cultura europea» en el arte, la ciencia, la arquitectura, la tecnología y la moda, pero también en la historia ideológica, en los sistemas jurídicos, en la jerarquía de valores y en el gobierno de los Estados. La idea moderna de Estado surgió en Europa (y se realizó por primera vez en los Estados Unidos). Para ello se precisarán estudios más detallados sobre el concepto de cultura, sus facetas, sus imprecisiones, sus escalas de valores y los malentendidos que conlleva.

5.8.4 Debido a la variedad de cuestiones importantes, el **presupuesto** asignado al subprograma Ciencias socioeconómicas y humanidades podría ser **insuficiente**, a pesar de la integración prevista del presupuesto «Ciencia y sociedad». Con el fin de proceder a una evaluación definitiva en la materia, será necesario tener en cuenta todas las misiones de las humanidades previstas en los demás subprogramas, como, por ejemplo, la energía.

5.8.5 El Comité insiste muy especialmente en todas las **cuestiones éticas** que se presentan en ese cruce entre la ciencia, la investigación y aplicación, y entre los riesgos y oportunidades. Una cuestión importante, también para la Estrategia de Lisboa, es la relativa a las relaciones y los contrastes existentes entre las posturas dogmáticas/ideológicas, la apertura al riesgo y el progreso.

5.8.6 Este aspecto presenta nuevamente implicaciones con el tema **Ciencia y sociedad**. El Comité ya elaboró un extenso dictamen sobre este asunto⁽⁴⁰⁾. En el sentido igualmente de ese dictamen, el Comité también suscribe el conjunto de temas propuestos por la Comisión. Entre ellos se puede destacar el objetivo de aproximar al ciudadano la investigación y los conocimientos científicos, reforzar la comprensión mutua y orientar, en particular a los jóvenes, hacia carreras científicas. Sería conveniente crear un foro en el que los ciudadanos y consumi-

dores puedan entrar en contacto con la ciencia y la investigación, y en el que puedan expresar su opinión.

5.8.6.1 En este contexto, el Comité considera particularmente importantes las medidas encaminadas a favorecer contactos directos o incluso «colaboraciones»: buenos museos tecnológicos, laboratorios especiales, «jornadas de iniciación sobre el terreno», etc. Sobre todo será preciso que, dentro de los programas escolares, se vuelva a conceder una importancia suficiente a la **enseñanza práctica y de calidad de las ciencias naturales**. Esto suscitará en particular el interés y la comprensión de las ciencias naturales y de la técnica. Sin conocimientos suficientes no se puede juzgar.

5.8.6.2 Los conocimientos de las ciencias naturales son igualmente imprescindibles para enseñar a reflexionar y para forjar una **imagen clara del mundo**.

5.8.6.3 Pero una mayor integración de los investigadores y de sus puntos de vista en los debates y procesos de decisión es también importante para este programa.

5.9 Otro subprograma particularmente importante es el tema de la **salud**, que ya ha sido examinado ampliamente y en numerosas ocasiones por el Comité. Este tema incluye todos los trabajos de I+D relativos al diagnóstico, a las terapias, al alivio y a la prevención de enfermedades.

5.9.1 Para ello, se debería conceder prioridad en primer lugar al tratamiento y la prevención de las enfermedades que se caractericen por una elevada **tasa de mortalidad y morbilidad** —en niños, adultos y personas de edad avanzada—, o que, como consecuencia de epidemias incontrolables, puedan tener una tasa particularmente elevada de mortalidad.

5.9.2 El aumento continuo de la esperanza media de vida es atribuible tanto a los éxitos de los avances médicos como a una oferta alimentaria cada vez más sana y de mejor calidad. Por otro lado, es cierto que se presentan cada vez más **enfermedades asociadas al estilo de vida** (por ejemplo, obesidad⁽⁴¹⁾, tabaquismo), así como **enfermedades profesionales y dolencias asociadas a la edad**. Ya se ha mencionado arriba⁽⁴²⁾ la importancia que tiene este tema, puesto que no solo plantea importantes problemas médicos y humanos, sino también económicos (debido a la capacidad para trabajar o a los costes de la asistencia sanitaria); es también importante para todo lo relativo a la organización y financiación del sistema sanitario y la aplicación del progreso médico. Lo mismo se puede decir de los trabajos de investigación encaminados a atenuar **discapacidades**, es decir, a elevar la calidad de vida de los discapacitados y a facilitar su posible integración en la vida laboral.

5.9.3 No obstante, los problemas planteados por las discapacidades y los que plantea la salud no coinciden. Por este motivo, se deberían considerar las discapacidades en todos los sectores importantes del programa.

⁽⁴⁰⁾ DO C 221 de 7.8.2001.

⁽⁴¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006.

⁽⁴²⁾ Véanse las notas del punto 5.2.2.

5.9.4 Asimismo, el Comité destaca la **dimensión internacional** del tema de la salud: por un lado, en lo relativo a la cooperación entre los países que llevan a cabo una investigación intensa y fructífera, y por otro lado, en lo relativo a los aspectos de la ayuda al desarrollo en el ámbito de la salud. Así pues, es particularmente importante la cooperación con la OMS (Organización Mundial de la Salud).

5.9.5 La propagación mundial de nuevos gérmenes es también un tema internacional, motivo por el que es igualmente muy importante colaborar con la OMS.

5.9.6 Por otro lado, la cooperación internacional permite realizar estudios clínicos minuciosos de la población, no solo en términos generales, sino también en función de la edad: niños, adultos, personas de edad.

5.9.7 Las importantes actividades de I+D ejercidas por el sector privado (industria farmacéutica y fabricantes de equipos) en el ámbito de la salud constituyen un excelente ejemplo de la aplicación del artículo 169 sobre las **asociaciones entre la investigación del sector privado y la investigación financiada por fondos públicos** (también por parte de los Estados miembros).

5.10 **El Centro Común de Investigación** (excluidas las actividades nucleares)

5.10.1 El Centro Común de Investigación (CCI) trabaja en ámbitos cuya finalidad es **respaldar científicamente a las políticas comunitarias**. Entre esos ámbitos cabe destacar el desarrollo sostenible, la prevención del cambio climático, los alimentos, la energía, el transporte, los productos químicos, los métodos alternativos a los experimentos con animales, la política de investigación, las tecnologías de la información, los procedimientos y materiales de referencia, los riesgos, peligros e incidencias socioeconómicas de la biotecnología y las técnicas de modelización y análisis econométrico. Otra misión del CCI consiste en desarrollar **datos de referencia** técnico-científicos para diversos ámbitos de la protección del medio ambiente y del seguimiento de los datos alimenticios. Así hace una valiosa contribución a la elaboración de normas comunitarias.

5.10.2 El Comité considera que otra misión comunitaria es la coordinación, basada en el reparto de tareas, de los organismos nacionales responsables de metrología y tipificación con una participación simultánea en sus programas. En interés del mercado único y, en general, de la integración europea convendría plantearse la creación de una **«Agencia Europea de Normas»**, en cooperación con los correspondientes organismos nacionales, las industrias interesadas y el CCI. La multiplicidad actual de organismos ofrece la posibilidad de experimentar métodos paralelos, comparar métodos y desarrollar métodos nuevos sobre la base de equipos y coordinación particularmente fiables.

5.10.3 El Comité toma nota con satisfacción de que las actividades del CCI se integran en las de la **comunidad científica internacional**. No obstante, considera dicha integración igualmente importante respecto a las ciencias socioeconómicas y humanidades mencionadas en el punto 5.8.

6. El VII Programa marco EURATOM (PM7-Euratom)

6.1 **La fusión termonuclear controlada.** El Comité reitera la opinión que ya expresó en su reciente Dictamen sobre «la energía de fusión»⁽⁴³⁾, en el sentido de que la utilización con fines pacíficos de la energía de fusión podría contribuir de manera importante a resolver a largo plazo el problema del suministro de energía, en términos de sostenibilidad, compatibilidad con el medio ambiente y competitividad. Al igual que la fisión nuclear, la fusión nuclear no emitiría gases de efecto invernadero y además presentaría otras ventajas importantes.

6.1.1 El Comité felicita a la Comisión y a los demás responsables afectados por el éxito de sus negociaciones, igualmente respaldadas por el Comité, gracias a las cuales se ha decidido instalar en Europa el importante proyecto internacional ITER. **ITER**⁽⁴⁴⁾ constituye un paso decisivo hacia el futuro reactor de prueba DEMO. Esta decisión implica igualmente la obligación de financiar contractualmente ITER y los programas preparatorios y de seguimiento necesarios, así como los programas preparatorios para **DEMO**.

6.1.2 A este respecto, el Comité pide también a los Estados miembros que participen de manera clara en los programas europeos de fusión y respalden consecuentemente a aquellos laboratorios que estén asociados con dicho programa. El Comité es consciente de que el programa fusión entrará de esta manera en una fase cuya realización exigirá igualmente un presupuesto consecuente y más elevado respecto a los presupuestos pasados. No obstante, habida cuenta del potencial que tiene esta fuente de energía y de la gravedad del problema energético, el Comité considera que el esfuerzo está justificado.

6.1.3 Para información más detallada, el Comité se remite a su anterior dictamen sobre este asunto⁽⁴⁵⁾. En ese dictamen expone los **trabajos preparatorios para el desarrollo de DEMO** (elaboración de materiales, generación en la envoltura, concepto del sistema, etc.) así como las investigaciones realizadas para mejorar los **conceptos de confinamiento**.

⁽⁴³⁾ DO C 302 de 7.12.2004.

⁽⁴⁴⁾ ITER producirá 500 MW de energía de fusión. Es una fase entre los experimentos actuales de la plasmafísica, como JET, y de las centrales eléctricas de producción de electricidad DEMO. Se trata de un proyecto internacional con participación de China, la UE, Suiza, Japón, Corea, Rusia y Estados Unidos, con sede en Cadarache (Francia).

⁽⁴⁵⁾ Véase la nota 43.

6.2 Fisión Nuclear y Protección contra las Radiaciones.

La energía nuclear es la fuente más importante disponible actualmente de electricidad de base sin emisión de dióxido de carbono. No obstante, a una parte de la población le preocupan los riesgos asociados a su funcionamiento y al secuestro seguro de los combustibles nucleares irradiados. El Comité se remite a sus dictámenes sobre energía nuclear ⁽⁴⁶⁾ (fisión nuclear) y sobre el llamado paquete nuclear ⁽⁴⁷⁾. En este último dictamen, el Comité señaló que «*apoya el proyecto de la Comisión de seguir fomentando con determinación la investigación en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares y la eliminación de los residuos radiactivos y coordinarla a nivel comunitario*». Las medidas propuestas por la Comisión tienen dicho objetivo y el Comité considera su contenido satisfactorio.

6.2.1 Sistemas de reactores. Se trata de trabajos de investigación que, por una parte, presten apoyo a la seguridad continua del funcionamiento de los actuales sistemas de reactores (incluidas las instalaciones del ciclo del combustible), y que, por otra parte, sirvan para evaluar el potencial y los aspectos de seguridad de los futuros sistemas de reactores.

6.2.1.1 El Comité considera particularmente importante este último objetivo, que debería conducir al **desarrollo de sistemas de reactores innovadores**. La historia de la tecnología muestra que los avances más importantes se pueden lograr gracias al desarrollo innovador y a la sucesión de generaciones de sistemas y conceptos. Habida cuenta de la importancia que tiene la energía nuclear para la política energética, convendría explotar y aprovechar los potenciales aún existentes: refuerzo de la seguridad, reducción de residuos radiactivos (particularmente duraderos), utilización moderada de los recursos y explotación de otros recursos.

6.2.2 Protección contra las radiaciones. El objetivo consiste en profundizar la base científica de la protección de la población frente a las radiaciones ionizantes asociadas a la utilización de la radiactividad o de otras fuentes de radiación en la medicina, investigación e industria (incluida la producción de energía nuclear). Un objeto de estudio particularmente importante es **el efecto que tiene la exposición a radiaciones de escasa intensidad**, por ser muy difícil de determinar estadísticamente y por ser objeto de continuas controversias.

6.2.3 Las investigaciones encaminadas a mejorar el control y seguimiento técnico de las **medidas de no proliferación** de armas nucleares o de tecnologías para su producción son igualmente importantes.

6.3 Tanto para el desarrollo de centrales eléctricas de fusión nuclear como para la seguridad de funcionamiento y la mejora de los reactores de fisión nuclear es indispensable formar a una **nueva generación de investigadores** altamente cualificados y numerosos, y **entrenarlos** en las instalaciones de experimentación adecuadas. A tal fin, es fundamental que se refuerce la importancia de la energía nuclear en Europa y que, por consiguiente, se incremente el interés de los jóvenes científicos. De conformidad con las normas acreditadas, convendrá establecer una **simbiosis** entre la **investigación y la formación**.

6.3.1 Para información más detallada, el Comité se remite a su anterior dictamen sobre este asunto ⁽⁴⁸⁾.

6.4 El Centro Común de Investigación – Programa Euratom

6.4.1 El Comité se felicita de que el Centro Común de Investigación (CCI) **respalde la adopción de decisiones en el plano político** en el ámbito nuclear, incluida la aplicación y control de las estrategias existentes y de las reacciones frente a los nuevos desafíos.

6.4.2 El Comité considera también lógico que el programa «nuclear» del CCI se concentre en los **temas principales de la gestión de residuos, la seguridad y el seguimiento**, puesto que estos son precisamente los temas que preocupan a los ciudadanos y precisan soluciones fiables. El Comité parte del principio de que estas actividades se vincularán y coordinarán con las de los Estados miembros.

6.4.3 El Comité opina igualmente que es importante desarrollar procedimientos que permitan controlar aún mejor la **no proliferación** de armas nucleares o de las técnicas para su fabricación (véase igualmente el punto 4.10.2).

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽⁴⁶⁾ DO C 110 de 30.4.2004.

⁽⁴⁷⁾ DO C 133 de 6.6.2003.

⁽⁴⁸⁾ Véanse las notas anteriores.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)»

COM(2005) 121 final – 2005/0050 (COD)

(2006/C 65/03)

El 25 de abril de 2005, de conformidad con los artículos 56, 157.3 y 175.1 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 en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de octubre de 2005 (ponente: Sr. WELSCHKE, coponente: Sra. FUSCO).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Observaciones preliminares

1.1 Muchos indicadores del crecimiento, el empleo y la innovación muestran que en los últimos años la Unión Europea se ha quedado rezagada en lo que respecta a la competencia mundial y que esta tendencia persiste. El principal reto económico y social que así se plantea a la UE es la lucha contra el desempleo, la creación de nuevos puestos de trabajo y, a tal fin, el fomento del crecimiento económico sobre una base sostenible.

1.2 Para las empresas es sumamente importante que se haga frente a estos retos. El 98 % de las empresas europeas son pequeñas y medianas empresas (PYME). Representan el 55 % de los puestos de trabajo en el sector privado. El potencial de innovación de las PYME en lo que respecta a procesos de producción, productos y servicios es considerable.

1.3 Muchas empresas se benefician de las ventajas que ofrece el mercado interior europeo. Sin embargo, a menudo no pueden aprovechar completamente este potencial debido a los obstáculos que persisten, a la limitación de su capacidad financiera y de personal y a la falta de información. Para remediar estas carencias puede recurrirse a una aplicación consecuente de la Estrategia de Lisboa, al perfeccionamiento del mercado interior y a una mayor apertura del mercado, a la mejora de la legislación y a programas de ayuda que creen valor añadido europeo.

1.4 También unas administraciones modernizadas y unos servicios públicos que funcionen con eficiencia pueden contribuir significativamente a fomentar la innovación y la competitividad en Europa. Los hermanamientos transfronterizos en todos los niveles pueden servir para mejorar la cooperación administrativa, cada vez más necesaria, facilitar el intercambio de información y mostrar ejemplos de mejores prácticas a todos los interesados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El objetivo del «Programa marco para la innovación y la competitividad» (en adelante denominado «Programa marco») es contribuir, en el periodo de 2007 a 2013, a aplicar la Estrategia

de Lisboa con su nuevo centro de atención, así como la Estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible.

2.2 El Programa marco es la continuación de varios programas de ayuda comunitarios actualmente existentes en distintos ámbitos, y los agrupa en torno a un fundamento jurídico coherente. La Comisión propone un marco financiero de referencia de 4 212,6 millones de euros.

2.3 El Programa marco se dirige a todos los Estados miembros de la UE, a los países candidatos a la adhesión, a los países del Espacio Económico Europeo (EEE) y a los países de los Balcanes occidentales. Podrán participar también otros terceros países si los acuerdos bilaterales así lo prevén.

2.4 El objetivo del Programa marco es fomentar la competitividad de las empresas, en particular de las PYME, impulsar las innovaciones y su comercialización, acelerar el desarrollo de la sociedad de la información y promover la eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables.

2.5 De conformidad con los artículos 156, 157.3 y 175.1 del TCE, se creará un fundamento jurídico global y coherente para algunos programas de ayuda específicos comunitarios y para los apartados correspondientes de otros programas de la Unión orientados hacia ámbitos esenciales, con vistas a reforzar la productividad, la innovación y el crecimiento sostenible en Europa. Al mismo tiempo se abordarán aspectos medioambientales complementarios. El Programa marco consta de tres subprogramas específicos.

2.6 El «Programa para la iniciativa empresarial y la innovación» tiene por objetivo establecer el marco de las medidas destinadas a fomentar la iniciativa empresarial, la innovación y la competitividad. Está dirigido a las PYME de todos los sectores de la economía, desde los tecnológicamente avanzados a los tradicionales. El objetivo es mejorar la financiación de las PYME en sus fases iniciales y de expansión. Entre otras prioridades figuran también la cooperación entre empresas, la ayuda a la innovación y la promoción de las tecnologías del medio ambiente. Está prevista una financiación de 2 631 millones de euros.

2.7 El «Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación» tendrá por objeto fomentar la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las empresas, las administraciones y los servicios del sector público. Las medidas propuestas concretan y complementan la nueva iniciativa comunitaria «i2010» que en los próximos años proporcionará un marco para desarrollar un espacio europeo único de la información y reforzar el mercado interior de los productos y servicios de información. El programa está dotado con 801,6 millones de euros.

2.8 El objetivo del «Programa Energía inteligente – Europa» es apoyar el desarrollo sostenible en el ámbito de la energía, aumentar la seguridad del abastecimiento y la eficiencia energética, reducir la dependencia de las energías importadas y aumentar a un 12 % la cuota de energías renovables en el consumo interior bruto. Se hará hincapié en los proyectos de promoción y difusión de las tecnologías energéticas sostenibles, en la mejora de las estructuras administrativas y en la intensificación de las redes, así como en la sensibilización general a favor del uso sostenible de la energía. La «Agencia ejecutiva de energía inteligente» fundada por la Comisión proseguirá sus actividades. Para este programa se han previsto 780 millones de euros.

2.9 La aplicación del Programa marco se efectuará sobre la base de programas de trabajo anuales, cuya aplicación garantizará la Comisión. Se crearán comités de gestión que velarán por el seguimiento de las medidas en los Estados miembros y la coherencia con las actividades nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta relativa al Programa marco es amplia y cubre múltiples políticas y programas. Las observaciones se limitarán a aspectos a los que el Comité atribuye una importancia especial o en los que el Comité desea se tengan en cuenta otros puntos de vista.

3.2 El Comité acoge con satisfacción el Programa marco por considerarlo un paso importante hacia el establecimiento de sinergias que permitan fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de las empresas y un desarrollo sostenible. Las acciones y los instrumentos propuestos pueden contribuir considerablemente a reforzar la cohesión social, fomentar un desarrollo sostenible de la economía y alcanzar los objetivos de crecimiento y de empleo de la Estrategia de Lisboa. En su programa comunitario sobre la redinamización de la Estrategia de Lisboa (COM(2005) 330 final), la Comisión destaca también, lógicamente, el Programa marco como un elemento fundamental de la política comunitaria.

3.3 El Informe Kok de 2004 señaló las principales condiciones decisivas para la **competitividad** de la economía europea. Recomendó con razón seguir desarrollando la sociedad del conocimiento, completar el mercado interior, mejorar el entorno económico, modernizar el mercado de

trabajo –también mediante estrategias de «aprendizaje permanente» y «envejecimiento activo»– y fomentar la sostenibilidad medioambiental. El Comité considera que los Estados miembros están particularmente obligados a hacer todo lo posible para aumentar la capacidad competitiva de las empresas mediante las condiciones marco adecuadas. Considera que, a este fin, los programas de ayuda de la UE son un complemento importante y eficaz. Además del Programa marco, cabe citar como especialmente relevantes el Programa marco de investigación, la Estrategia de aprendizaje permanente y los Fondos Estructurales.

3.4 Las empresas incrementan su **potencial de innovación** no sólo mediante el recurso a los adelantos tecnológicos. A la innovación contribuyen también una mayor vinculación del mundo empresarial con la sociedad y la cultura de cada país, un mayor conocimiento de las técnicas de gestión, una gestión empresarial responsable y el desarrollo de actividades transfronterizas. En los objetivos del Programa marco habría sido un error dar una definición demasiado estricta del concepto de innovación, desperdiciando de ese modo la oportunidad de consolidar el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Las empresas son actores principales en el proceso de innovación, en cuya aplicación deben participar de manera apropiada los interlocutores sociales.

3.5 La innovación surge de la mente de los seres humanos. Un mayor nivel de educación y de formación profesional es la condición previa para que aumente de forma constante el potencial de innovación en la Unión Europea. Los empresarios, los trabajadores, los gobiernos, las instituciones académicas y los centros de enseñanza, así como el resto de las instancias pertinentes, tienen en igual medida la obligación de seguir aumentando el potencial de innovación de nuestras sociedades. Los proyectos transfronterizos son apropiados para complementar los esfuerzos nacionales orientados a impulsar la sociedad de la información. El Comité acoge con satisfacción que la UE promueva de forma específica la educación y la formación en el marco, entre otros, de los programas Sócrates (educación general), Tempus (educación superior) y Leonardo da Vinci (formación profesional). El Programa de acción integrado de educación, formación y aprendizaje permanente para el período 2007-2013 puede contribuir también de forma importante a aumentar el potencial de innovación de las empresas y al éxito del Programa marco.

3.6 El Comité se congratula del propósito de la Comisión de reforzar el potencial de innovación y la competitividad de las empresas mediante la introducción de mejoras en la legislación y una revisión sistemática del ordenamiento jurídico vigente para detectar cargas desproporcionadas. Es especialmente importante llevar a cabo una evaluación de impacto eficaz de nuevas normativas. En la evaluación de impacto, la Comisión debería trabajar en estrecho contacto con el Consejo de Competitividad y con el Parlamento Europeo.

3.7 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las acciones horizontales y medidas de coordinación por parte de la UE pueden crear un mayor valor añadido. Será muy importante garantizar que las empresas dispongan de la información más práctica posible y permitirles un fácil acceso a las acciones e instrumentos del Programa marco.

3.8 El Comité respalda el objetivo de la Comisión de que el Programa marco apoye no sólo a los sectores muy desarrollados tecnológicamente, sino también a los sectores económicos tradicionales. Son precisamente estos los que, si se les ofrecen las condiciones para desarrollar su potencial competitivo y de innovación, pueden contribuir aún en mayor medida a luchar contra el desempleo y aumentar la cohesión social. También en los sectores de servicios y de logística existe un potencial de innovación considerable.

3.9 El Comité pide a la Comisión que no defina de manera demasiado estricta los grupos destinatarios del Programa marco, con objeto de que se cree el máximo valor añadido posible en todos los sectores y regiones. También las cooperativas, empresas asociadas y mutualidades, así como empresas de nueva creación y microempresas innovadoras, pueden contribuir a aumentar la competitividad y el potencial de innovación en la UE. De este modo podrán aprovecharse ahorros de escala derivados –por ejemplo– de cooperativas, los cuales repercutirán positivamente en el acceso al mercado (incluida la participación en licitaciones públicas de gran volumen), en la posición de mercado, en el desarrollo de la capacidad del personal directivo, en la formación continua y en la capacidad investigadora. Para acceder a los proyectos del Programa marco debería ser determinante en qué medida los grupos destinatarios desarrollan conceptos sostenibles que contribuyan a la competitividad y la innovación y justifiquen el apoyo. Las fundaciones, las asociaciones y las cámaras de comercio e industria desempeñan un papel importante en la difusión del programa marco.

3.10 Habida cuenta de las restricciones presupuestarias en los Estados miembros y en la Unión se han puesto límites a la dotación económica del Programa marco. El Comité confía en que en el marco del debate aún abierto sobre las perspectivas financieras futuras se asignen fondos suficientes para el Programa. Al mismo tiempo hay que garantizar que los fondos se utilizarán en beneficio de los grupos destinatarios de la manera más específica, eficiente y centrada en la obtención de resultados. La Comisión debería evaluar en qué medida los recursos que ya están previstos para la gestión del Programa pueden ser utilizados para los proyectos.

3.11 El Comité celebra la intención de la Comisión de aprovechar su experiencia con los programas en curso, a fin de corregir posibles deficiencias y basar la aplicación del Programa marco en prácticas contrastadas. Una evaluación comparativa y un seguimiento verificables por todas las partes interesadas favorecerán el éxito del Programa marco. En la planificación anual del trabajo deberían tenerse en cuenta oportunamente los conocimientos que contribuyan a optimizar el Programa

marco. La Comisión y las instancias responsables de la ejecución del Programa deberían valorar con sentido crítico si el balance intermedio proporciona indicios de la necesidad de realizar adaptaciones. Para ello deberían tenerse en cuenta las experiencias de las empresas y de los demás grupos destinatarios. No obstante, en ningún momento podrá ponerse en peligro la seguridad de planificación de todos los participantes en el proyecto.

3.12 El Comité considera de la mayor importancia que los Estados miembros tengan en cuenta el concepto de «adicionalidad». Les pide encarecidamente que, independientemente de la financiación complementaria de la UE, mantengan las acciones de fomento nacionales en el volumen previsto. El Comité considera que los Estados miembros están vinculados al objetivo acordado de destinar el tres por ciento del producto interior bruto a la investigación y el desarrollo. La aplicación del Programa marco no puede llevar en ningún caso a que los Estados miembros cejen en sus esfuerzos para alcanzar este objetivo.

3.13 La Comisión destaca con toda razón la necesidad de vincular estrechamente los instrumentos y las acciones del Programa marco con otros programas e iniciativas de la UE. Existen conexiones especialmente relevantes con el Séptimo Programa marco de investigación, con la estrategia de aprendizaje permanente y con los programas de la política estructural. La Comisión debería velar por que todas las direcciones generales implicadas se pongan de acuerdo sobre los objetivos. Deberá garantizarse la transparencia de las actividades y decisiones de todos los grupos interesados relevantes. Las sinergias horizontales y verticales entre la UE y los Estados miembros y entre el sector económico, científico y administrativo sólo se lograrán plenamente si las prioridades en cuanto a contenidos y organización de estos programas han sido objeto de buena coordinación.

4. Observaciones particulares

4.1 En la aplicación del Programa marco los grupos destinatarios deberán poder acceder fácilmente a los programas propuestos. En el pasado eso no siempre estuvo garantizado de manera suficiente. La financiación deberá realizarse de manera eficiente, pragmática y con el mínimo de trámites burocráticos (sobre todo en lo que respecta a la presentación de informes y documentación).

4.2 La Comisión debería gestionar el Programa marco con un planteamiento coherente, eficiente y fácil de utilizar para los interesados. Todos los que participen en la aplicación del Programa marco deberán estar obligados al respeto de la seguridad de planificación y de la transparencia. Recurrir a una agencia externa a la que se encomiende la gestión administrativa de los programas sería razonable si ello permitiera simplificar considerablemente los procedimientos administrativos y reducir los costes.

4.3 El Observatorio de las PYME de la Comisión debería efectuar un seguimiento aún más intensivo de la aplicación del Programa marco. Ello podrá mejorar aún más el intercambio de información y de experiencia entre los Estados miembros, entre las empresas y entre los sectores económicos, científicos y administrativos. Los informes del Observatorio deberían ser examinados desde un punto de vista pragmático y próximo al de los grupos destinatarios. Sería de gran ayuda que el ámbito de competencias del Observatorio se definiera de manera que quedaran claras las contribuciones de todos los grupos destinatarios (en el sentido del punto 3.9).

4.4 «Programa para la iniciativa empresarial y la innovación»

4.4.1 El acceso al capital sigue estando muy limitado tanto para las PYME como para las microempresas innovadoras, aunque este problema se conoce desde hace años. En esta cuestión debe actuarse sin demora. Los instrumentos de financiación previstos en este Programa tienen una importancia decisiva para el éxito de la política europea en materia de empresa. El Comité estima que ello puede dar lugar a un efecto multiplicador y un efecto palanca considerables.

4.4.2 El Comité recomienda que los recursos se asignen a intermediarios financieros adecuados, con objeto de rebajar los costes de financiación (incluidos los costes de personal y de administración), así como de reducir los riesgos de financiación. El mecanismo de ayuda financiera a las PYME innovadoras y de rápido crecimiento (MIC), el mecanismo de garantía PYME y el sistema de desarrollo de capacidades deberían contribuir a facilitar a las empresas la financiación a través de préstamos y el acceso al capital-riesgo. La concesión de créditos a PYME y microempresas innovadoras, en particular en sus fases iniciales y de expansión, aumentará su capacidad de crecimiento y de empleo. También deberían concederse pequeños créditos y microcréditos para proyectos apropiados.

4.4.3 El Comité recomienda que el desarrollo y la intensificación de actividades transfronterizas se consideren parte integrante de la política europea, así como una estrategia importante de las PYME para aumentar su capacidad competitiva y de innovación. Todos los instrumentos y acciones previstos en el Programa deberían incorporar este objetivo. La Comisión debería acompañar activamente a las empresas en este camino por medio de asociaciones de cooperación, información práctica y otras medias apropiadas.

4.4.4 Dada la complejidad del entramado de las ayudas europeas y del marco legislativo, es necesario que las empresas y el resto de los grupos destinatarios cuenten con información específica y asesoramiento. Lo mejor es que estos servicios se presten a través de una red de medios de información extendida por toda Europa que coopere de forma eficiente. Ello facilitará la transmisión del valor añadido de los programas y de los proyectos europeos a los ciudadanos y las empresas, lo que también va en el sentido de la nueva estrategia de comunicación de la UE.

4.4.5 El Comité considera importante que la convocatoria de ayudas prevista para los «miembros de redes que presten servicios de apoyo a la innovación y a las empresas» se haga con arreglo a normas transparentes y esté abierta a la participación de todas las organizaciones regionales y sectoriales cuya estructura y oferta de servicios pueda satisfacer de forma inmediata la demanda de las empresas. El Comité recomienda a la Comisión que examine caso por caso las credenciales de los actuales Centros Europeos de Información, los Centros de Difusión de Innovaciones y los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI).

4.5 «Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)»

4.5.1 El Comité acoge con satisfacción la orientación del programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este sector actúa como motor del aumento necesario de la productividad en todos los sectores económicos. Las acciones propuestas permiten esperar un aumento considerable del valor añadido europeo.

4.5.2 El fomento de la sociedad de la información europea contribuirá a impulsar el desarrollo sostenible de la economía, fortalecer la integración social de Europa y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En la aplicación de este programa deberá velarse especialmente por que todas las empresas tengan acceso al mismo, incluidas las pertenecientes a sectores económicos tradicionales.

4.5.3 Los proyectos específicos, las acciones integradas, así como el desarrollo y la intensificación de redes y agrupamientos transfronterizos pueden impulsar la transferencia de tecnología y la introducción de soluciones TIC innovadoras y próximas al mercado. El Comité acoge con satisfacción que se elaboren especificaciones técnicas y planes de acción comunes, a fin de facilitar la contratación pública en este ámbito.

4.5.4 La estructura y la planificación del Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deberían coordinarse estrechamente con la iniciativa denominada «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» (COM(2005) 229). En la actualidad el Comité está preparando un dictamen sobre esta iniciativa «i2010».

4.6 «Programa Energía inteligente – Europa»

4.6.1 El Comité acoge con satisfacción el objetivo del programa propuesto. La eficiencia energética, la promoción de las energías renovables y la diversificación del abastecimiento energético son fundamentales para el desarrollo económico sostenible y la protección del medio ambiente en Europa. El Programa debería contribuir a liberar todo el potencial innovador del sector de la energía, incluidos la ingeniería de sistemas y la transformación.

4.6.2 Unas tecnologías adaptadas al mercado y unos productos competitivos serán determinantes para que puedan alcanzarse los objetivos del programa. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción que se fomenten proyectos que faciliten la aplicación de la innovación en productos que puedan comercializarse. No obstante, este tipo de actividades sólo tiene razón de ser en una fase temprana del proceso de innovación. En principio, únicamente en condiciones de competencia pueden desarrollarse las mejores tecnologías y unos productos y servicios competitivos.

4.6.3 El Comité acoge con satisfacción la intención de la Comisión de hacer publicidad sobre el uso eficiente de las fuentes de energía y divulgar la información correspondiente. Tales actividades no deberían destinarse únicamente a los medios profesionales, sino también a la opinión pública. La actual campaña «Energía sostenible para Europa» supone una contribución importante en este sentido. Servirá para difundir buenas prácticas y sensibilizar en mayor medida a los ciudadanos sobre la eficiencia energética y la protección del medio ambiente. El Comité supone que la campaña y el Programa «Energía inteligente-Europa» se complementarán útilmente.

5. Recomendaciones finales

5.1 El Comité pide a la Comisión que exponga de manera aún más transparente los objetivos y la estructura del Programa marco. Ejemplar en este sentido es la lista de las medidas de aplicación previstas en el artículo 6 del Programa marco. El mismo carácter sistemático podría emplearse para presentar cada uno de los programas e instrumentos. Ello ayudaría a divulgar mejor el Programa marco entre los grupos destinatarios. Convendría incluir también a las organizaciones de la sociedad civil.

5.2 El Comité confía en que la agrupación de una serie de programas y acciones específicos permita obtener un mayor valor añadido. Esto sólo se logrará si se garantizan una coordinación óptima, la coherencia de las acciones específicas y su armonización con otros programas europeos pertinentes. Esto es tarea sobre todo de la Comisión y de las instancias de gestión.

5.3 El Comité acoge con satisfacción que el Programa marco se centre en los principales objetivos económicos, sociales, medioambientales y energéticos de la UE. Su aplicación dependerá de que los programas de trabajo anuales se configuren con criterios pragmáticos y tengan una pertinencia clara para los grupos destinatarios, sobre todo para las empresas innovadoras. Ello sólo podrá garantizarse si los grupos de destinatarios participan adecuadamente desde la fase de planificación.

5.4 Con vistas a mejorar la aplicación y continuidad de las políticas, el Comité pide a la Comisión que aclare el vínculo entre el Programa marco para la innovación y la competitividad y las demás iniciativas existentes o previstas en este ámbito, en particular la Carta Europea de la Pequeña Empresa de 2000, el plan de acción sobre el espíritu empresarial en Europa de 2003 y la futura Comunicación sobre la política en favor de las PYME. Todo ello resultará especialmente útil para los representantes de las empresas y los responsables políticos de ámbito nacional, regional y local.

5.5 El Comité hará un seguimiento atento de la aplicación del Programa marco. Se reserva el derecho de presentar nuevas recomendaciones en función de la experiencia adquirida o en el momento del balance intermedio.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos»

COM(2005) 237 final – 2005/0104 (COD)

(2006/C 65/04)

El 16 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 95 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 en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de octubre de 2005 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 422º Pleno del 14 de diciembre de 2005, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Convenio de Schengen, pensado para permitir la libre circulación de personas y bienes, se firmó en 1990 y fue operativo en 1995. El Convenio de Schengen establece qué autoridades tienen acceso al Sistema de Información de Schengen (SIS) y los fines para los cuales pueden utilizarse dichos datos. Este primer texto del Convenio no permitía a las autoridades responsables de la matriculación de vehículos acceder al SIS.

1.2 El 21 de agosto de 2003, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen en lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen (SIS) de los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de certificados de matriculación de vehículos⁽¹⁾. Su objetivo era permitir el acceso a los datos del SIS relativos a los vehículos y remolques robados, así como a los documentos oficiales en blanco y documentos de identidad expedidos sustraídos (pasaportes, documentos de identidad, permisos de conducción) con el fin de comprobar que los vehículos cuya segunda matriculación se solicita no han sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente, así como de averiguar si las personas que solicitan un certificado de matriculación están utilizando documentos de identidad o documentos de matriculación de vehículos robados con este fin.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo emitió su dictamen sobre esta propuesta el 25 de febrero de 2004⁽²⁾. El CESE acordó con la Comisión que el acceso al SIS debería ampliarse para incluir a las autoridades nacionales responsables de la emisión y el control de los certificados de matriculación de vehículos. El CESE también apreció que, teniendo en cuenta el hecho de que algunos Estados miembros tienen servicios privados responsables de la matriculación de vehículos, la propuesta sugiera que estos servicios privados puedan obtener la información necesaria para desempeñar adecuadamente su trabajo de manera indirecta, a través de una autoridad pública con acceso al SIS, siempre que se garantice la protección de los datos.

1.4 Con posterioridad, tras la ampliación, quedó claro que el desarrollo de una segunda generación de SIS (esto es, SIS II) resultaba indispensable para que los nuevos Estados miembros pudiesen conectarse al sistema y la zona Schengen pudiese extenderse al territorio de estos Estados miembros.

1.5 Dado que el SIS II requiere un marco jurídico adecuado y habida cuenta de las distintas políticas afectadas, la Comisión Europea hubo de presentar tres propuestas: la primera de ellas

está relacionada con la libre circulación de personas, la segunda con la cooperación policial y judicial en asuntos penales, y la tercera complementa a las otras dos propuestas y tiene por objetivo facilitar a las autoridades responsables de la matriculación de vehículos el acceso al SIS II.

1.6 Al CESE se le consulta ahora sobre esta tercera propuesta, que representa la continuación necesaria del Reglamento precedente, antes mencionado⁽³⁾, recientemente adoptado por el Consejo el 6 de julio de 2005.

2. Observaciones generales

2.1 La nueva propuesta de la Comisión tiene por objetivo garantizar la coherencia con los nuevos instrumentos legales para el establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). La Comisión afirma que el objetivo principal de la propuesta es el mismo que se presentó en agosto de 2003, es decir, reforzar la cooperación entre los Estados miembros basada en el intercambio eficaz de información para combatir el fraude y el comercio ilegal de vehículos robados. La Comisión señala además que el objetivo es garantizar que los servicios responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos tendrán acceso, en el nuevo marco legal del SIS II, a los mismos datos SIS a los que han tenido acceso desde junio de 2005, cuando entró en vigor la propuesta de Reglamento de 2003.

2.2 Este asunto sigue siendo importante, ya que todos los años son robados alrededor de 1,3 millones de vehículos en la Unión Europea y aproximadamente 500 000 vehículos desaparecen definitivamente⁽⁴⁾. Los delitos relacionados con los vehículos también guardan relación con otros delitos como los tráfico ilegales, el contrabando y el terrorismo (atentados con coches bomba).

2.3 El CESE reitera su acuerdo con la Comisión en que el acceso al SIS II debería ampliarse para incluir a las autoridades nacionales responsables de la emisión y el control de los citados documentos (véase el punto 1.2). Además, los servicios privados responsables de la matriculación de vehículos deberían obtener la información indirectamente a través de una autoridad pública con acceso al SIS II, siempre que se garantice la protección de los datos. Es especialmente importante garantizar la existencia de mecanismos para limitar el acceso a otras informaciones del sistema, que está reservado a las autoridades a que hace referencia el artículo 101 del Convenio de Schengen.

⁽¹⁾ COM(2003) 510 final - 2003/0198 (COD).

⁽²⁾ DO C 110 de 30.4.2004.

⁽³⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁴⁾ Fuente: Estadísticas de Europol, La Haya, 27 de junio de 2005.

2.4 Deberían seguir considerándose las observaciones generales y otras observaciones que el CESE formuló en el dictamen de 25 de febrero de 2004. Algunas observaciones pueden reiterarse. Por ejemplo, el CESE considera que la propuesta favorecería la seguridad y agilizaría los procedimientos judiciales. También servirá de incentivo para que los Estados miembros permitan una mayor libertad de circulación de vehículos dentro de la Unión. Sin embargo, es importante que la propuesta sea compatible con las disposiciones legales internas de los Estados. También es importante facilitar el acceso a los Estados miembros que no son signatarios del Convenio de Schengen y aumentar la cooperación con Interpol y Europol a fin de luchar contra el tráfico de vehículos robados o sustraídos fuera de los países que pueden acceder al SIS II. El CESE señala asimismo la importancia de recopilar, procesar y publicar datos estadísticos sobre este tipo de delitos para impulsar la manera de resolver este problema.

3. Observaciones particulares

3.1 La propuesta de la Comisión sigue la línea de la Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la lucha contra la delincuencia de dimensión transfronteriza relacionada con vehículos (2004/919/CE) ⁽⁹⁾. En esta Decisión se afirma que «es importante, sobre todo, la cooperación entre los servicios policiales, las autoridades aduaneras y las autoridades de matriculación de vehículos, así como la facilitación de información a las partes pertinentes». En el artículo 7 de la Decisión se señala que las autoridades nacionales de matriculación de vehículos deberán recibir información de las autoridades policiales y judiciales referente a si un vehículo en trámite de matriculación está identificado como vehículo robado. El acceso a las bases de datos para tal fin se efectuará respetando debidamente las disposiciones del Derecho comunitario. El CESE se muestra satisfecho de que las ideas expresadas en la Decisión del Consejo se incorporen ahora a la propuesta de la Comisión.

3.2 Aunque la propuesta de la Comisión sólo se refiere al acceso por parte de las autoridades responsables de la matriculación a determinada información contenida en el SIS II, el CESE desea señalar la necesidad de una mayor cooperación para luchar contra los delitos relacionados con los vehículos. Como se afirma en el artículo 4 de la Decisión del Consejo «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, cuando proceda, se celebren consultas periódicas entre las autoridades nacionales competentes, de conformidad con el Derecho nacional, en las que podrán participar representantes del sector privado (por ejemplo, las entidades que mantienen registros de vehículos desaparecidos, las compañías de seguros y el sector del automóvil) a fin de coordinar los flujos de información y los trabajos de todos los que participan en este campo». El CESE considera que la Comisión debe tomar en consideración estas ideas en sus trabajos futuros para luchar contra los delitos relacionados con los vehículos.

3.3 Como ejemplo de estas ideas, el CESE desea mencionar el antiguo proyecto de Interpol *Stop Register Stolen Cars (StoreSto*

Car, denominado posteriormente *Vehicle Identification, Research and Analysis, VIRA 17*). El objetivo de este proyecto era reunir toda la información existente sobre vehículos en una base de datos, la información proporcionada por el número de identificación del vehículo (VIN) si el vehículo figuraba como robado, matriculado, exportado o importado, fabricado o desguazado. Esta base de datos constituye el fundamento para la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales, las autoridades responsables de la matriculación, las autoridades aduaneras, los fabricantes de vehículos y las compañías de seguros.

3.4 En lo que se refiere a la actual propuesta, el CESE también desea señalar que existen, por lo general, escasas posibilidades de examinar físicamente un vehículo a fin de determinar su identidad y averiguar si se ha denunciado su robo. En muchos países, la matriculación de un vehículo va acompañada de una inspección. Así, cuando se matricula un vehículo surge la oportunidad de comprobar si ha sido robado. Por lo tanto, es importante proporcionar a las autoridades responsables de la matriculación este medio para detectar vehículos robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente.

3.5 Como se señaló en el punto 3.2, es necesaria una mayor cooperación para luchar contra los delitos relacionados con los vehículos. Otra oportunidad para examinar físicamente un vehículo se presenta cuando éste es exportado o importado. El CESE recomienda que las autoridades aduaneras controlen los mismos datos del SIS II que las autoridades responsables de la matriculación, tanto cuando se importe como cuando se exporte un vehículo.

3.6 Cuando se controle un vehículo para determinar si se ha denunciado su robo, también deberá ser posible establecer la identidad del vehículo. La identidad del vehículo suele establecerse mediante su número de identificación de vehículo (VIN). No es inusual la falsificación o clonación de la identidad de un vehículo. El CESE señala que es importante en el futuro aumentar las posibilidades de identificar un vehículo. Deben estudiarse y evaluarse cuidadosamente propuestas como la identificación electrónica de vehículos (EVI) o un mejor marcado de los repuestos.

3.7 Por último, el CESE sugiere que se adopten nuevas medidas en un futuro próximo a fin de extender el alcance de este Reglamento. De hecho, la actual propuesta de la Comisión, destinada a controlar si los vehículos han sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente debería combinarse con la posibilidad de repatriar los vehículos. Esta posibilidad varía considerablemente entre los Estados miembros y depende de las distintas disposiciones nacionales relativas a la «buena fe». En algunos países es posible obtener la propiedad de un vehículo robado cuando el vehículo se ha recibido «de buena fe», mientras que en otros no lo es. Además, deberán explorarse y evaluarse en el futuro las posibilidades de repatriar los vehículos cuya sustracción se haya comprobado.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽⁹⁾ DO L 389 de 30.12.2004.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 69/169/CEE en lo que respecta a la restricción cuantitativa temporal de las importaciones de cerveza a Finlandia»

COM(2005) 427 final — 2005/0175 (CNS)

(2006/C 65/05)

El 30 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 93 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 11 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. BYRNE).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor, 3 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 Finlandia ha solicitado una prórroga de la actual restricción de las importaciones de cerveza por parte de viajeros procedentes de terceros países, a partir del 1 de enero de 2006. El objeto de esta solicitud es hacer frente a una serie de problemas fiscales, económicos, sociales y de salud y orden público.

1.2 La modificación propuesta autoriza a Finlandia a prolongar la restricción hasta el 31 de diciembre de 2006. No obstante, se aumentará el límite máximo de seis a dieciséis litros, que es de hecho el límite que Finlandia aplica en la actualidad.

1.3 El CESE respalda la modificación propuesta.

2. Antecedentes

2.1 En 2000 se concedió a Finlandia una excepción hasta el 31 de diciembre de 2005, con el fin de limitar las importaciones personales de cerveza por parte de viajeros procedentes de terceros países a un máximo de seis litros. Finlandia

es limítrofe con Rusia, país donde el alcohol es mucho más barato, de modo que, si se aplicaran los límites monetarios habituales, una persona podría importar alrededor de 200 litros de cerveza.

2.2 Debido a la enorme diferencia de precios, la supresión de las restricciones a la importación tendría serias repercusiones para los minoristas finlandeses y los ingresos fiscales, al tiempo que generaría importantes problemas sociales y de salud.

2.3 No obstante, Finlandia redujo ya considerablemente las tasas en 2004 y, además, ha aplicado un límite máximo de dieciséis litros en vez de seis, lo que significa que ya está tomando medidas para encontrar una solución a largo plazo.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité toma nota de las medidas ya adoptadas por Finlandia para afrontar este problema, y considera por ello adecuado que se le conceda una prórroga de la excepción hasta el 31 de diciembre de 2006.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La protección en los medios de transporte»

(2006/C 65/06)

Mediante carta de fecha 2 de junio de 2005, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un Dictamen sobre «La protección en los medios de transporte»

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 2005 (ponente: **Sr. SIMONS**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 124 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El interés por el tema de la protección ha aumentado considerablemente tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Nueva York), noviembre de 2003 (Estambul), 11 de marzo de 2004 (Madrid), 7 de julio de 2005 (Londres), y todos los demás atentados perpetrados en otros lugares. En todas partes se toman medidas para proteger de la mejor manera posible a las personas, los medios de transporte y los bienes, a título tanto preventivo como operativo. Al nivel político, la protección se ha convertido en un tema de candente actualidad.

1.2 En este sentido, se entiende por «protección» (*) el conjunto de medidas que se adoptan para prevenir tanto los ataques terroristas como la delincuencia, en particular los robos.

1.3 Por su parte, el Comité tampoco quedó de brazos cruzados. Aprobó varios dictámenes sobre el asunto, entre los cuales el Dictamen exploratorio del 24 de octubre de 2002 (1), elaborado por la ponente, Sra. Bredima-Savopoulou, que reviste especial importancia, porque en él se examina de manera muy detallada la protección en la navegación y la aviación civil.

1.4 El 23 de diciembre de 2003, la Comisión Europea publicó un documento de consulta sobre la protección en el transporte de mercancías, en el que solicitaba la opinión de las partes interesadas en relación con el tema de la protección. Más adelante, la Comisión, en una Comunicación al Consejo (2), presentó un Programa marco de seguridad y, el 12 de agosto de 2005, se publicó en el Diario Oficial (3) un Plan de acción en el ámbito de la seguridad para combatir el terrorismo. Varios de los elementos contenidos en estas publicaciones han resultado muy útiles para elaborar este Dictamen exploratorio.

1.5 El presente Dictamen exploratorio tiene por objetivo principal determinar claramente el papel y la responsabilidad de las diferentes partes, tanto al nivel nacional como internacional, en el ámbito de la protección de:

— las personas (los pasajeros y los trabajadores de la cadena de transporte);

(*) En el presente documento se establece una distinción entre **seguridad** frente a accidentes, incendios, etc. y **protección** frente a actos malévolos deliberados.

(1) DO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

(2) COM(2005) 124 final, de 6 de abril de 2005.

(3) DO C 198 de 12.8.2005, p. 1.

— los medios de transporte, los bienes y las infraestructuras, con el objetivo final de mejorar la seguridad de las personas, los bienes, los medios de transporte y las infraestructuras.

1.6 El Dictamen se refiere exclusivamente a la protección de los medios de transporte y no a su seguridad operacional. Sin embargo, el hecho de que en varios países de la Unión Europea no exista distinción lingüística entre ambos conceptos es un factor que complica esta cuestión.

1.7 Con respecto a la protección de las infraestructuras utilizadas para el transporte terrestre, conviene establecer una distinción entre los corredores de las redes transeuropeas (RTE), incluidos los puntos de tránsito, y las infraestructuras nacionales. Además, no siempre es fácil determinar dónde empieza y dónde termina la subsidiariedad en el ámbito de los medios de transporte terrestre.

En lo referente a las medidas de protección aplicables a los medios de transporte terrestre, hay que tener presente que existe una gran interdependencia entre todos los medios de transporte de la cadena logística, y no solamente entre los de transporte terrestre, y que esto requiere un grado elevado de coordinación sobre las medidas que deben adoptarse. Por otra parte, también habrá que adoptar un enfoque intermodal, con el fin de evitar distorsiones de competencia entre los distintos medios de transporte, ya que los costes en el ámbito de la protección pueden variar considerablemente entre los distintos medios.

Asimismo, convendrá hacer hincapié en los aspectos directamente relacionados con el aumento de las medidas de protección. Se pueden citar, a modo de ejemplo, las siguientes cuestiones:

— ¿Cuál es el impacto de las medidas de protección sobre los trabajadores?

— ¿Deben incluir los programas de formación en técnicas de gestión una parte relativa a la «gestión de las crisis»?

- ¿Quién tendrá que sufragar los costes de las medidas de protección?
- ¿Cuál es el papel de las compañías de seguros?

Dada la extensión del tema, conviene proceder de manera ordenada y explicar la estructura del presente Dictamen exploratorio. El punto 2 (Observaciones generales) se dedicará a las cuestiones generales relativas al tema de la protección. Se tratarán, en particular, cuestiones como el reparto de responsabilidades y competencias entre la Unión Europea, las autoridades nacionales, los medios de transporte, los pasajeros, el personal y los responsables de las empresas. A continuación se desarrollarán los aspectos legislativos. El punto 3 (Observaciones particulares) comenzará por una reseña de las iniciativas adoptadas en distintos niveles con el fin de mejorar la protección. A continuación se detallará la cuestión de la protección de los medios de transporte propiamente dichos. El punto 4 tratará de los costes vinculados a la protección y examinará la cuestión de quién tendría que sufragar dichos costes. También se estudiará en este punto el papel que corresponde a las compañías de seguros. Por último, el punto 5 presentará un resumen de los capítulos anteriores así como las conclusiones finales.

2. Observaciones generales

2.1 Observaciones generales sobre la protección

2.1.1 La protección de las personas y de los bienes en los medios de transporte se ha convertido en una de las prioridades para los responsables políticos y las empresas. Se entiende por protección la adopción de medidas de protección dirigidas a luchar contra el terrorismo y la delincuencia. Sin embargo, aún queda mucho camino por recorrer para lograr un enfoque coordinado, cuando precisamente este enfoque es el que se necesita urgentemente, ya que en una cadena el eslabón más débil es el que determina la fuerza del conjunto.

2.1.2 Cabe observar también que la protección de los medios de transporte, por su complejidad, no es una cuestión que se pueda definir fácilmente ni de manera unívoca. La cuestión de la subsidiariedad se plantea aquí de manera acuciante. Se trata, además del reparto de competencias entre la Unión y las autoridades nacionales en lo referente a las medidas que se deben adoptar, de la financiación de dichas medidas. Pero este concepto también engloba las responsabilidades y competencias de los medios de transporte: las de los pasajeros, los trabajadores y los dirigentes.

2.2 La protección en los sectores del transporte marítimo y aéreo

2.2.1 Desde el 11 de septiembre de 2001 se ha hablado mucho de los progresos que deben realizarse en materia de protección en el ámbito del transporte marítimo y aéreo. El Consejo Europeo adoptó una serie de medidas basándose, en particular, en el dictamen del CESE de 24 de octubre de 2002, cuyas propuestas en materia de seguridad se referían esencial-

mente a los sectores de la navegación y la aviación. Cabe citar, en particular, el Reglamento (CE) n° 2320/2002 por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil, el Reglamento (CE) n° 725/2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias y la propuesta de Directiva de mejora de la protección portuaria (COM(2004) 76 final). Todas estas medidas prevén disposiciones por las que se establecen inspecciones comunitarias que incluyen pruebas de calidad en dichos sectores. En cuanto a las normas relativas al transporte marítimo, quedan recogidas en la Directiva que se aprobó el 10 de mayo de 2005.

2.3 La protección en los medios de transporte terrestre

2.3.1 La situación en los medios de transporte terrestre de la UE es muy diferente según los Estados miembros. Grandes ciudades como Madrid y Londres, pero también París, han adoptado medidas de protección, en parte como consecuencia de los ataques terroristas perpetrados en los transportes públicos de estas ciudades. En otras ciudades y países aún no es el caso, aunque sí se ha empezado a tomar conciencia de la importancia de las medidas de protección a raíz de los recientes atentados (*).

2.3.2 La primera pregunta que se plantea es la de saber quién es competente a la hora de adoptar medidas de protección aplicables a más de un medio de transporte terrestre: ¿la Unión Europea o las autoridades nacionales? Si son las autoridades nacionales, ¿qué papel desempeña entonces la Unión Europea?

2.3.3 El Comité considera que la «protección» es una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea y que corresponde a los propios Estados miembros cuidar de que los diferentes medios de transporte terrestre adopten medidas de protección. A tal efecto, deberán establecer un marco con una serie de normas mínimas que los medios de transporte terrestre deberán tomar en consideración como límite para las medidas que deban adoptar. Por tanto, no se podrán interpretar libremente las medidas. En lo referente a la armonización de las medidas que se deban adoptar en los diferentes medios de transporte terrestre, las autoridades nacionales deberían crear un órgano especializado, encargado de coordinar las medidas que adopten los medios de transporte terrestre y las autoridades locales. Esta instancia también debería velar por la aplicación efectiva de las medidas adoptadas.

2.3.4 Para el Comité, el papel de la Unión Europea consiste esencialmente en coordinar las medidas que se tomen a escala internacional. La Unión también debería alentar a los Estados miembros a definir un enfoque común. Teniendo en cuenta el carácter transfronterizo propio del transporte de personas y de mercancías, y la necesidad de coordinar las medidas adoptadas al nivel nacional, es imprescindible entablar una estrecha colaboración entre las autoridades nacionales y la Unión Europea.

(*) El tema de la protección en los medios de transporte público de las grandes ciudades ha sido objeto de un Dictamen prospectivo circunstanciado del Comité de las Regiones titulado «La seguridad en los diferentes modos de transporte, incluida la cuestión de la financiación», elaborado por el ponente Robert Neill, Miembro de la Asamblea de Londres (CDR 209/2005).

2.3.5 Las autoridades nacionales deben tomar conciencia de que aún queda mucho por hacer en el sector de los medios de transporte terrestre. Debería ganar terreno la idea de urgencia. Las autoridades nacionales deberán incitar a los distintos medios de transporte a contemplar medidas de protección y a ponerlas en práctica. A tal fin, se podría empezar estableciendo al nivel europeo normas mínimas en el ámbito de la protección, que sentarían las bases para los medios de transporte terrestre. Cada medio de transporte deberá tomar conciencia de su extrema vulnerabilidad a falta de medidas de protección.

2.3.6 También hay que ser conscientes de la necesidad de que todos los medios de transporte cooperen. Convendría uniformar, por ejemplo, las medidas adoptadas para los ferrocarriles, los metros y las empresas de autobuses, así como las acciones de información destinadas a los pasajeros y al personal sobre los comportamientos que se deben adoptar en caso de catástrofe.

2.3.7 En lo referente al transporte de mercancías, convendrá prestar gran atención a los puntos de intersección vulnerables, como las terminales y las estaciones de clasificación. Deberán cooperar a tal fin las autoridades nacionales y locales, los distintos medios de transporte y los gestores de los nodos de transbordo y las terminales.

2.4 El papel de las diferentes partes

2.4.1 El Comité considera que la protección de las infraestructuras físicas incumbe a las autoridades nacionales, regionales o municipales.

2.4.2 Corresponderá al órgano especializado mencionado en el punto 2.3.3 actuar como órgano de coordinación. Esta instancia debería, por una parte, evitar toda fragmentación al nivel nacional y, por otra, difundir la política al nivel internacional, con el fin de facilitar la coordinación en la UE.

2.4.3 Junto a la labor de coordinación que incumbe a la UE, el Comité observa con satisfacción que al nivel comunitario se ha puesto a disposición, en el marco del VI Programa Marco, una cantidad de 3,5 millones de euros para la adopción de medidas de protección en los sectores del transporte de personas, mercancías y energía.

2.4.4 Dado que los medios de transporte son un concepto abstracto cuyo funcionamiento depende de las personas que los emplean (pasajeros, clientes) o que trabajan en ellos (trabajadores), es imprescindible dirigir las acciones hacia estos grupos. En lo que respecta a los pasajeros y clientes, estas acciones deberán consistir esencialmente en una información continua. Deberán dejar de ser usuarios pasivos de los medios de transporte y, en adelante, adoptar una actitud alerta y consciente. En cuanto a los trabajadores de estos medios, desempeñan un papel esencial en la elaboración y aplicación de las medidas de protección. El Comité considera que, para que puedan desempeñar su función de manera óptima, es muy importante que se les imparta una formación específica centrada en su misión en el ámbito de la protección.

2.4.5 El papel de los dirigentes empresariales consiste a su vez en integrar las ideas de protección en la filosofía y la cultura de sus empresas. Por otra parte, los dirigentes deberán

brindar a sus colaboradores la posibilidad de seguir formaciones específicas en este ámbito. En cuanto a la formación para la gestión que se imparte a los dirigentes, el Comité opina que debería incluir una parte relativa a la «gestión de las crisis», para que puedan estar a la altura de la situación en caso de catástrofe.

2.5 Forma que deberán adoptar las medidas de protección

2.5.1 A la pregunta de si las medidas de protección en los medios de transporte terrestre deberían tener carácter voluntario y adoptar la forma de –por ejemplo– certificaciones o sellos de calidad, o ser objeto de un enfoque más bien vinculante, por ejemplo por vía legislativa, el Comité responde que se trata de un tema demasiado importante para ser tratado de manera informal.

2.5.2 En cualquier caso, el Comité considera que se deberán establecer normas al nivel nacional en el ámbito de la protección, y recomendar que se vaya más allá de las mismas. También habrá que imponer la obligación de intercambiar información sobre las medidas adoptadas o previstas. Al nivel internacional, los países tendrán la obligación de armonizar las medidas y de informar a las instituciones internacionales de coordinación.

3. Observaciones particulares

3.1 Antes de examinar si se deberían tomar medidas de protección en los diferentes medios de transporte terrestre, y, en ese caso, qué tipo de medidas, convendría hacer un inventario de las medidas que ya se han adoptado al nivel internacional en las organizaciones de coordinación.

3.1.1 La Organización Marítima Internacional (OMI)

Se cita la OMI porque se ha tomado ya una serie de medidas en el sector del transporte marítimo que podrían servir de ejemplo para los medios de transporte terrestre.

a) La Organización Marítima Internacional (OMI) ha adoptado el código ISPS (*International Ship and Port Facility Security* – Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias). Este código proporciona un marco internacional de cooperación entre las autoridades nacionales, las administraciones locales, las compañías navieras y las autoridades portuarias con el fin de determinar los riesgos para la seguridad y adoptar las medidas oportunas. Se trata de requisitos relacionados con la protección de los buques y de las instalaciones portuarias. Este Código entró en vigor el 1 de julio de 2004.

b) Las modificaciones aportadas al Convenio SOLAS (*Safety of Life at Sea Convention* – Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar) han conducido a modificar también el Código IMDG (*International Maritime Dangerous Goods* – Código marítimo internacional para el transporte de mercancías peligrosas), que contiene recomendaciones detalladas relativas a los envases, el etiquetado y el almacenamiento de sustancias peligrosas.

Estas modificaciones entraron en vigor el 1 de enero de 2004.

3.1.2 Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)

Desde 1971 se han ido adoptando acuerdos vinculantes al nivel internacional en el sector del transporte aéreo para combatir la delincuencia y el terrorismo. A raíz de una serie de secuestros de aviones perpetrados a finales de los años sesenta, la OACI decidió desarrollar el convenio de base que regula el transporte aéreo. Por ejemplo, el anexo 17 del Convenio de Chicago dispone que todos los pasajeros de vuelos civiles comerciales deberán ser objeto de un registro sistemático. Esta medida se aplica ya desde 1972, y ahora resulta difícil imaginar que haya podido ser un día de otra manera. Tras el atentado contra las Torres Gemelas de 2001, el anexo 17 fue objeto de profunda adaptación. Se adoptaron nuevas normas obligatorias, por ejemplo en relación con el refuerzo y bloqueo de las puertas de las cabinas de pilotaje y el transporte aéreo de mercancías. También se elaboraron unas normas más estrictas en el ámbito de la formación y calidad en relación con los controles.

3.1.3 Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC)

Al nivel europeo, también se elaboró y se desarrolló una política de protección del sector del transporte aéreo, en el marco de la Conferencia Europea de la Aviación Civil (CEAC). Naturalmente, esta política se inspira en las normas internacionales adoptadas, entre otros, por la OACI. Se redactó, en particular, un manual europeo de protección del transporte aéreo, denominado «documento 30». Este manual contiene normas de protección que marcaron pautas, pero que, lamentablemente, no son vinculantes, habida cuenta del estatuto de la CEAC. Ésta es la razón por la que el Consejo Europeo decidió, el 14 de septiembre de 2001, es decir, tres días después de los atentados del 11 de septiembre, que la UE sería competente en el ámbito de la protección del transporte aéreo. Esta decisión condujo a la adopción del Reglamento nº 2320/2002 «por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil», que entró en vigor el 19 de enero de 2003. En el mismo Consejo de Ministros del 14 de septiembre de 2001 se acordó que, en adelante, la Comisión tendría la posibilidad de efectuar directamente controles de calidad en los Estados miembros.

3.1.4 La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Se trata de la revisión del Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar. El objetivo de este Convenio revisado es mejorar la protección de la identificación de la gente de mar, para, a su vez, proteger mejor a los pasajeros y a la tripulación y aumentar la seguridad en los buques. No se reduce, sin embargo, la libertad de movimiento de la gente de mar, por lo que podrán seguir desembarcando sin obstáculos. Este Convenio revisado contiene esencialmente orientaciones relativas a la composición y emisión de los documentos de identidad de la gente de mar. Se han mencionado aquí la OIT y este Convenio porque podrían servir de ejemplos para las modalidades de transporte terrestre.

3.1.5 La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

a. Convenio de Kioto revisado de la OMA

En junio de 1999, el Consejo de la OMA aprobó una revisión del Convenio de la OMA de 1974, conocido como Convenio de Kioto, dirigida a simplificar y armonizar los

regímenes aduaneros. Uno de los aspectos importantes del Convenio revisado es la mayor atención prestada a la transparencia y previsibilidad en la cadena. Los principales elementos del Convenio revisado son los siguientes:

- utilizar la información disponible antes de la llegada de la mercancía para poder operar selecciones desde ese momento;
- emplear técnicas de gestión de riesgos;
- utilizar al máximo los sistemas automatizados;
- prever intervenciones coordinadas con otros órganos;
- garantizar un acceso permanente a la información relativa a los requisitos aduaneros y a la legislación, y
- elaborar directrices.

b. El modelo de datos aduaneros de la OMA

Este modelo contiene un conjunto de datos internacionales normalizados que responde a los requisitos establecidos por las autoridades públicas en el ámbito del transporte internacional. Representa un paso adelante hacia la armonización de la información aduanera con fines de protección. Este modelo se ha creado para funcionar en un entorno totalmente automatizado.

c. La referencia única del envío de la OMA

La ventaja de este sistema es que se asigna a cada envío un número único, con el fin de simplificar su identificación y la búsqueda de datos relativos al mismo.

d. Las directrices del sistema de información anticipada sobre las mercancías (ACIS – *Advanced Cargo Information System*), elaboradas de conformidad con el Convenio de Kioto revisado, tienen por objeto recabar datos en materia de protección y ayudar a las autoridades aduaneras a proceder a una rápida recogida de los mismos.

e. El Convenio aduanero relativo a los contenedores contiene especificaciones técnicas para los contenedores utilizados en el transporte internacional y precintados en aduana, así como procedimientos para la aprobación de este tipo de contenedores. Este Convenio, firmado en 1972, se está revisando actualmente, a la luz del mayor interés que se presta ahora a la protección.

Esta información sobre la Organización Mundial de Aduanas podría ser aprovechada para los medios de transporte terrestre. Es importante a tal fin explotar los elementos que puedan aplicarse a los medios de transporte terrestre.

3.1.6 Organización Internacional de Normalización (ISO)

Esta Organización adoptó en 2003 una serie de directrices en las que se establecen prescripciones relativas al sellado mecánico de los contenedores destinados al transporte de mercancías.

Elaboró asimismo una norma aplicable al uso de etiquetas de identificación por radiofrecuencia de los contenedores destinados al transporte de mercancías, así como un protocolo de comunicación para el sellado digital.

3.1.7 La Unión Europea (UE)

- a) Las iniciativas adoptadas por la UE se refieren esencialmente a la protección del transporte marítimo, los puertos y el transporte aéreo. En el punto 2.3 se han dado ya algunos ejemplos de estas iniciativas.

En el ámbito del transporte intermodal, la Comisión Europea publicó en 2003 un documento de consulta sobre la protección del transporte de mercancías, en el que se detallan las posibles amenazas y se presentan las medidas que podrían tomarse para proteger la cadena de transporte.

En dicho documento, la Comisión indica que todas las medidas propuestas deberían ser objeto de una evaluación de su perfil de riesgo, realizado tanto para cada medio de transporte como para el conjunto de la cadena de transporte.

Las medidas que se proponen en dicho documento de consulta son las siguientes:

- proteger las infraestructuras de interés europeo gracias a una serie de medidas adoptadas por los Estados miembros (elaborar un plan de protección que se adaptará cada año, identificar los riesgos, designar un punto de contacto, nombrar a personas responsables de la protección de las infraestructuras y encargar a un órgano público la realización de una auditoría del conjunto de estas acciones);
 - elaborar normas de seguridad aplicables a los proveedores de servicios (al nivel comunitario, elaborar normas mínimas de seguridad aplicables a los proveedores de servicios internacionales, introducir las figuras de «agente autorizado» y «cargador conocido» en la cadena de transporte terrestre);
 - aplicar el concepto de «información anticipada» en formato electrónico; independientemente del análisis de riesgo, este concepto podría ser de obligado cumplimiento para determinados itinerarios o envíos;
 - para los envíos de alto riesgo y sensibles desde el punto de vista de la protección, aplicar medidas especiales de sellado y cierre;
 - velar por que los Estados miembros no introduzcan normas diferentes que dificulten el buen funcionamiento del mercado. La Comisión propone una serie de medidas en este sentido en su documento.
- b) La Comunicación de la Comisión de 24 de julio de 2003, y la propuesta de Reglamento de la misma fecha por el que la Comisión propone adaptar el Código aduanero comunitario. Esta propuesta tiene por objeto adaptar el papel desempeñado por las autoridades aduaneras en las fronteras exteriores de la UE, con el fin de responder al aumento de las medidas de protección a la importación y la exportación.

3.1.8 Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas (CEPE-NU)

El Grupo de trabajo de asuntos aduaneros encargado de los transportes y el Comité administrativo del Transporte Internacional por Carretera (TIR) decidieron en febrero de 2003 proceder gradualmente a la informatización del procedimiento TIR, que en la actualidad sólo existe en papel. Al amparo de un cuaderno TIR, el transporte internacional de mercancías hacia terceros países podrá realizarse con una pérdida de tiempo mínima en las fronteras, ya que este documento aduanero goza de reconocimiento al nivel internacional.

Tal información se refiere a la protección en el sector del transporte de mercancías por carretera. El Comité recomienda que se examine la posibilidad de extender este tipo de medidas a los demás medios de transporte.

3.1.9 Las medidas adoptadas por los Estados Unidos

Huelga decir que, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos se sitúan a la cabeza de la adopción de medidas de protección. En 2002, por ejemplo, entró en vigor la Ley sobre Bioterrorismo (*Bioterrorism Act*), que establece la obligación de notificar una serie de datos relativos a la importación de productos alimenticios antes de su llegada al país. Por otra parte, los productores de productos alimenticios y las instalaciones de almacenamiento deben inscribirse en el Organismo para el Control de Alimentos y Medicamentos (*Food and Drug Administration – FDA*) y designar a un representante local en los Estados Unidos.

3.1.10 En aras de la legibilidad del presente Dictamen exploratorio, se cita a continuación una serie de medidas sin profundizar en ellas.

A la hora de tomar medidas en Europa, conviene naturalmente conocer y tener en cuenta la experiencia adquirida en los Estados Unidos. Cabe mencionar, en particular:

- a. la Iniciativa sobre la Seguridad de los Contenedores (*Container Security Initiative – CSI*),
- b. la Asociación Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (*Customs-Trade Partnership against terrorism – C-TPAT*),
- c. el Manifiesto con 24 horas de Anticipación (*24 Hour Advance Manifest*),
- d. la Ley sobre Bioterrorismo (*Bioterrorism Act*).

3.2 Iniciativas adoptadas por la industria a título individual o conjuntamente con las autoridades públicas

- a. la Coalición Empresarial Anticontrabando (*Business Anti Smuggling Coalition- BASC*),
- b. el Memorándum de Entendimiento sobre el Comercio Electrónico (*Memorandum of Understanding on Electronic Business*),
- c. la Resolución de la Unión Internacional de Transportes por Carretera (*International Road Transport Union – IRU*) sobre la protección del transporte por carretera,

- d. las directrices de la IRU sobre la protección del transporte por carretera,
- e. el Plan Normalizado de Seguridad (*Standard Security Plan*) de la IRU,
- f. el programa «Operación Comercio Seguro» (*Operation Safe Commerce –OSC*),
- g. la iniciativa Rutas Comerciales Inteligentes y Seguras (*Smart and Secure Tradelanes – SST*).

3.3 Las iniciativas anteriormente citadas se refieren en su mayoría a medidas de protección en los medios de transporte de mercancías en general y de contenedores en particular. El Comité considera que estas medidas también podrían aplicarse en parte al transporte de pasajeros.

3.4 Las medidas de protección adoptadas para cada medio de transporte son muy dispares. Como se ha recordado ya, los sectores del transporte marítimo –incluidos los puertos– y del transporte aéreo son los que más han avanzado en la aplicación de estas normas. El Dictamen del Comité de 24 de octubre de 2002⁽⁹⁾, elaborado por la ponente, Sra. BREDIMA-SAVOPOULOU, expuso esta situación de modo excelente, por lo que el presente Dictamen exploratorio no ahondará en el análisis de dichos medios de transporte.

3.5 No obstante, las terminales interiores y los puntos de transbordo merecen atención especial, debido a su vulnerabilidad. Las canalizaciones también podrían considerarse como un medio de transporte específico. Pese a que los propietarios de las terminales dedican mucha energía a proteger dichas zonas, el Comité tiene la sensación de que no aún no se ha tomado suficientemente conciencia de la gran vulnerabilidad de esos puntos y de la absoluta necesidad de establecer una cooperación con los medios de transporte que utilizan dichas instalaciones de transbordo.

3.6 El Comité considera asimismo que está poco desarrollada la sensación de urgencia frente a los peligros que pueden entrañar el transporte y el transbordo por canalizaciones. El Comité destaca la importancia de que esta toma de conciencia se realice rápidamente y la necesidad para las autoridades competentes de adoptar medidas de protección, tanto para el personal como para las infraestructuras.

3.7 El sector del transporte ferroviario siempre ha concedido una gran importancia a la seguridad, tanto del personal como de los viajeros y del material. Cabe esperar que este mismo enfoque prevalezca en el ámbito de la protección, y permita alcanzar un nivel igualmente elevado. Es necesario dedicar mayor atención a las zonas vulnerables, como las estaciones y las estaciones de clasificación. La Unión Internacional de Ferrocarriles debería formular recomendaciones al respecto, en aras de la necesaria coordinación al nivel internacional.

Las empresas ferroviarias nacionales deberían elaborar material informativo para que los pasajeros y el personal sepan lo que tienen que hacer en caso de catástrofe. En el caso de los trabaja-

dores, esta información debería formar parte integrante de su formación.

3.8 El sector de la navegación interior realiza la mayor parte de sus operaciones de carga y descarga en los puertos marítimos. En estos casos, también se aplica a este sector el Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (*International Ship and Port Facility Security – ISPS*). A juicio del Comité, hay que evitar que una aplicación demasiado rígida de este Código perturbe la cadena logística. Incumbe a los puertos, a las compañías navieras y a los servicios de inspección velar por el cumplimiento del Código ISPS. En cuanto al personal que trabaja en los buques de navegación interior, el Comité también considera que la protección debería formar parte integrante de su formación.

3.9 El sector del transporte público tomó conciencia de su vulnerabilidad a raíz de los ataques terroristas de Madrid y Londres. Se adoptaron entonces medidas de vigilancia y control que aumentaron sensiblemente el nivel de protección y el sentimiento de seguridad de los pasajeros y del personal.

3.10 Por su parte, el sector del transporte profesional por carretera es sumamente vulnerable, habida cuenta del gran número de empresas de autocares y de transporte de mercancías existentes: hay cientos de miles de empresas, que son además extremadamente móviles. Hace ya tiempo que este sector se enfrenta con problemas de delincuencia. Son muy frecuentes los robos de camiones, con carga o sin ella, que a menudo entrañan consecuencias psicológicas para los conductores. La Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU) hace todo lo que está en su mano para sensibilizar tanto a las autoridades como a los agentes del mercado e incitarles a que tomen medidas de protección. Por ejemplo, hizo un llamamiento para que se incrementara el número de plazas de aparcamiento vigiladas. Dado el alto nivel de riesgo que existe en este sector, la Unión Internacional de Transportes por Carretera, como ya se ha dicho en el punto 3.2, ha elaborado una serie de directrices en el ámbito de la protección que contienen recomendaciones para los dirigentes, los conductores y los cargadores. También se ha establecido un marco para la celebración, sobre una base voluntaria, de contratos de cooperación con las autoridades aduaneras.

3.11 Los puntos de partida para la elaboración de las directrices mencionadas en el punto 3.10 (directrices en el ámbito de la protección) son los siguientes:

- las medidas de protección no deben ser demasiado estrictas, para no entorpecer el buen funcionamiento de las empresas;
- las nuevas medidas de protección que se adopten deben guardar proporción con el objetivo que persiguen, con los costes que entrañan y con las consecuencias que suponen para el tráfico;
- no son aceptables medidas adoptadas unilateralmente por los Estados;

(9) DO C 61 de 14.3.2003, p. 174.

- las medidas de protección deben ser comprensibles y aceptables;
- dado el carácter internacional de los transportes, las medidas que se adopten deberían aplicarse de manera uniforme, proporcionada y sin discriminaciones, con el fin de no obstaculizar, o hacerlo en la menor medida posible, la eficacia de los flujos comerciales.

En términos generales es necesario que, antes de adoptar medidas de protección, el grupo destinatario sea consciente de la necesidad de las mismas. Por tanto, no se debería poder aplicar este tipo de medidas sin haber informado previamente al grupo destinatario. El Comité, por consiguiente, pide encarecidamente que esta información se facilite en tiempo oportuno.

3.12 En lo referente al transporte privado, el Comité recomienda que, cualquiera que sea el medio de transporte, el responsable de la empresa adopte las medidas de protección adecuadas para el personal, los medios de transporte y las infraestructuras.

3.13 El Comité toma nota de la creciente toma de conciencia, tanto por parte de las autoridades públicas como del sector de los medios de transporte terrestre, de la necesidad de integrar las medidas de protección en su actividad diaria, aunque aún falta mucho para que se pueda hablar de un enfoque coherente. Si se examinan los medios de transporte por separado, se observan los importantes progresos realizados en el transporte marítimo y aéreo, debido a su carácter internacional. En el sector del transporte público ha aumentado mucho la sensibilización, pero en el del transporte de mercancías la mayor parte de las medidas adoptadas se limita al propio medio de transporte. Aún no se han tomado medidas aplicables al conjunto de la cadena logística, cuando precisamente es mayor la vulnerabilidad en los puntos de transbordo entre los diferentes medios. El Comité, por consiguiente, recomienda a las autoridades que establezcan una instancia de coordinación nacional encargada de cubrir el conjunto de la cadena logística.

4. El coste de las medidas de protección

4.1 Todo el mundo coincide en la necesidad de adoptar medidas para proteger a los pasajeros, el personal, los medios de transporte y las cargas como consecuencia del aumento de la delincuencia y del terrorismo. Lo que no está tan claro, sin embargo, es quién tiene que sufragar los gastos ligados a la adopción de las medidas de protección, los cuales, como es sabido, son elevados. A título de ejemplo, el coste de las medidas de protección para el transporte marítimo de un contenedor se estima entre 30 y 40 dólares.

4.2 Con objeto de determinar claramente quién tendrá que sufragar estos gastos, conviene examinar las diferentes categorías de gastos. Del inventario de las mismas se deduce que el siguiente reparto es pertinente:

- a. los costes inherentes a la elaboración de la reglamentación y al control de su aplicación;

- b. los costes inherentes al inventario y al análisis del grado de inseguridad y los gastos de asistencia a terceros países, para que estos países puedan adoptar un nivel de protección tan elevado como el que existe en la UE;
- c. los costes asimilables a los gastos de inversión, como, por ejemplo, los gastos de selección y formación de personal en el ámbito de la protección y de adquisición de material necesario para la protección;
- d. los gastos corrientes relacionados con la protección, como los gastos del personal encargado de la protección, los gastos de mantenimiento del material de protección, los gastos de información en el ámbito de la protección, el coste de los seguros relacionados con la protección, el coste de las medidas de orden público que deben contribuir a crear una situación en la que la legislación se cumpla de manera aceptable.

También hay que tener en cuenta los gastos relacionados con las medidas que se adopten antes o después de un acontecimiento extraordinario, como un atentado terrorista. La imputación de estos gastos debería obedecer a un planteamiento distinto. El Comité considera que, en un primer momento, deberían correr a cargo de las entidades públicas.

4.3 A la pregunta de a quién o a qué instancias se deben imputar primero los costes, parece lógico responder, para las dos primeras categorías (a y b), a las autoridades nacionales o subnacionales, mientras que para las categorías c y d habría que pensar más bien en las empresas.

4.4 Desde el punto de vista económico, los costes deben ser sufragados en última instancia por la actividad que los genera, para poder así ser incluidos en el precio (del billete en el caso del transporte público o de la tarifa para el transporte de mercancías). En efecto, el precio de los bienes y servicios debe incluir en la medida de lo posible los costes sociales marginales, incluido el coste de las medidas de protección. Sin embargo, en algunos casos puede ocurrir que las medidas que haya que adoptar sean de tal interés general que los costes que generen deban ser sufragados por el conjunto de la comunidad.

4.5 Si se tiene en cuenta este matiz, el coste de la protección recaería finalmente en los consumidores, que lo pagarían en forma de un precio más alto del producto final, o en los ciudadanos, que en su calidad de contribuyentes sufragarían los gastos públicos derivados de la financiación de medidas de protección de interés general por las autoridades públicas.

4.6 El Comité considera que en este ámbito las compañías aseguradoras deben desempeñar un papel secundario. En efecto, siempre y cuando los actos terroristas no queden excluidos de las pólizas de seguros, las posibles prestaciones siempre se imputarán a los asegurados, en forma de primas más elevadas. Naturalmente, existe una relación causal entre el grado de protección y el importe de las primas. Cuanto más elevado sea el nivel de las medidas de protección, menor deberá ser el importe de las primas.

4.7 Teniendo en cuenta las funciones y competencias que le incumben, la Unión Europea sólo puede desempeñar un papel de coordinación y control. Como máximo, se podrán asignar recursos financieros destinados a campañas de información y comunicación. Por ejemplo, se han destinado 3,5 millones de euros para medidas de protección en el marco del VI Programa Marco.

5. Resumen y recomendaciones

5.1 El Comité observa que a raíz de los ataques terroristas de los últimos años ha aumentado sensiblemente la atención que se presta al tema de la protección.

5.2 Se han tomado ya las medidas necesarias, plasmadas en la legislación internacional, esencialmente en los sectores del transporte marítimo y aéreo. Su aplicación se lleva a cabo mediante inspecciones realizadas por la UE.

5.3 En lo referente a la protección de los medios de transporte terrestre, el Comité considera que aún faltan por tomar las medidas necesarias, teniendo en cuenta sobre todo la gran interdependencia existente entre todos los medios de transporte y la vulnerabilidad de los puntos de transbordo intermodales. Se necesita urgentemente un enfoque coordinado, ya que en una cadena el eslabón más débil es el que determina la fuerza del conjunto.

5.4 El Comité señala que la distinción entre los conceptos de «protección» y «seguridad» no existe en todas las lenguas de la Unión Europea. Como ello se puede prestar a confusión, recomienda emplear una terminología unívoca.

5.5 El Comité considera que la responsabilidad de la adopción de medidas de protección incumbe a los Estados miembros, que deberán establecer un marco con una serie de normas mínimas para los diferentes medios de transporte. En cuanto a la armonización de las medidas que se adopten, las autoridades deberían crear una instancia especial encargada de garantizar su aplicación.

5.6 A juicio del Comité, el papel de la Unión Europea consiste esencialmente en coordinar las medidas adoptadas al nivel comunitario e internacional, mientras que el de las autoridades nacionales y locales consiste más bien en adoptar medidas concretas, controlar su aplicación e informar y sensibilizar a los ciudadanos sobre el terrorismo y la delincuencia en todos los niveles. Las autoridades nacionales y locales deberán asimismo fomentar la cooperación entre los diferentes medios de transporte, y el Comité considera que la protección de las infraestructuras físicas también debería ser de su competencia.

5.7 Los usuarios de los medios de transporte desempeñan un papel esencial en el ámbito de la protección. Se debería

alentar a los pasajeros y clientes, a través de campañas de información, a adoptar una actitud más alerta y activa. Por su parte, el personal de los medios de transporte terrestre debería recibir una formación específica, adaptada al papel que le corresponde en la protección del medio de transporte para el que trabaja. En cuanto a los dirigentes empresariales, el Comité considera que les incumben esencialmente las tareas de integrar las ideas relacionadas con la protección en la filosofía y la cultura de la empresa, brindar a sus trabajadores la posibilidad de seguir formaciones en este ámbito e integrar en las formaciones para la gestión una parte relativa a la gestión de las crisis.

5.8 El Comité estima que la situación en los diferentes medios de transporte terrestre es muy dispar. Aunque toma nota de la creciente toma de conciencia –tanto por parte las autoridades como del sector de los medios de transporte– de la necesidad de integrar las medidas de protección en su actividad diaria, reconoce, sin embargo, que aún falta mucho para que se pueda hablar de un enfoque coherente. A este respecto, la situación en el sector del transporte público es mejor que la del sector del transporte de mercancías, en el que las iniciativas adoptadas hasta ahora se limitan a cada medio de transporte. El Comité, por consiguiente, recomienda a las autoridades que establezcan una instancia de coordinación encargada de cubrir el conjunto de la cadena logística.

5.9 En lo que respecta al transporte privado, el Comité recomienda que, cualquiera que sea el medio de transporte, el responsable de la empresa adopte las medidas de protección adecuadas para el personal, los medios de transporte y las infraestructuras.

5.10 El Comité opina que el coste de la protección debe reflejarse en el precio del producto final pagado por el consumidor o, en el caso de que las medidas hayan sido tomadas por las autoridades, en el presupuesto público, lo que significa que el coste recaerá finalmente en los ciudadanos en forma de impuestos.

5.11 Para el Comité, el papel desempeñado por las compañías de seguro es secundario. En última instancia, las posibles prestaciones se imputarán a los asegurados, que deberán pagar primas más elevadas. Cuanto más elevado sea el nivel de las medidas de protección, menor deberá ser el importe de las primas. Se deberá cuidar de que el nivel de las primas refleje los riesgos del mercado.

5.12 Desde el punto de vista financiero, el papel de la Unión Europea deberá centrarse esencialmente en la financiación de programas de investigación, información y sensibilización en este ámbito.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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 establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar»

COM(2005) 117 final – 2005/0045(CNS)

(2006/C 65/07)

El 19 de mayo de 2005, 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 9 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. SARRÓ IPARRA-GUIRRE).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión Europea ha solicitado al CESE un dictamen sobre la propuesta de Reglamento que establece el marco de las intervenciones financieras necesarias para la aplicación de la política pesquera común (PPC) dotado con 2 583 millones de euros, la cual complementa la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Fondo Europeo de la Pesca ⁽¹⁾ (FEP), con un presupuesto de 4 963 millones de euros.

1.2 Uno de los objetivos de la PPC es lograr una intervención financiera más eficaz. El objetivo de esta propuesta de Reglamento es contribuir a mejorar las condiciones de aplicación de las intervenciones financieras en ámbitos concretos fijando objetivos específicos para cada uno de ellos.

1.3 En el momento actual, el Comité desea manifestar su honda preocupación ante la falta de decisión sobre la aprobación del presupuesto para el período 2007-2013. Considera que la Unión Europea se enfrenta a una situación muy grave que requiere un máximo esfuerzo político para su resolución. La financiación de la PPC no se podría acometer si no se mantienen los presupuestos para la presente propuesta de Reglamento y para la del Fondo Europeo de la Pesca. El Comité insta al Consejo a adoptar decisiones políticas que no afecten a la financiación de la PPC, es decir, que garanticen una explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles. En este sentido, el CESE también lamenta que, hasta la fecha, el Consejo no haya adoptado ninguna decisión sobre la propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca.

1.4 La propuesta de Reglamento contempla cuatro ámbitos de actuación en los que se aplicarán las medidas financieras comunitarias:

- control y observancia de las normas de la PPC;
- medidas de conservación, recopilación de datos y mejora del asesoramiento científico relativos a la gestión sostenible de los recursos pesqueros conforme prevé la PPC;
- gobernanza de la PPC;

⁽¹⁾ DO C 267 de 27.10.2005.

— relaciones internacionales en el ámbito de la PPC y el Derecho del Mar.

1.5 El Comité considera necesaria esta propuesta de Reglamento y se muestra conforme con los ámbitos de aplicación que en ella se contemplan.

2. Medidas financieras comunitarias en cada uno de los cuatro ámbitos de aplicación

2.1 Control y observancia de las normas de la PPC

2.1.1 Las medidas financieras que se aplicarán al control y observancia de la PPC serán para mejorar el control de las actividades pesqueras emprendidas por los Estados miembros y las de evaluación y control por parte de los servicios de la Comisión. Podrán optar a medidas financieras comunitarias los gastos de los Estados miembros relacionados con nuevas tecnologías de control, con programas de formación, con programas piloto de inspección y observación, con auditorías y con seminarios de información.

2.1.2 Así mismo, se financiarán los gastos de la Comisión relacionados con acuerdos administrativos con el Centro Común de Investigación, con el funcionamiento de la inspección por parte de la Comisión y con los generados por la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.

2.1.3 El Comité está conforme con las medidas propuestas en el ámbito del control y la observancia.

2.2 Medidas de conservación, recopilación de datos y mejora del asesoramiento científico relativos a la gestión sostenible de los recursos pesqueros dentro del ámbito de aplicación de la PPC

2.2.1 La propuesta de Reglamento contempla en su segundo ámbito de aplicación la ayuda financiera a los Estados miembros para que con objeto de evaluar el estado de los recursos, el nivel de pesca y el impacto de la pesca en los recursos y en el ecosistema marino, así como el rendimiento de la industria pesquera, todo ello dentro y fuera de las aguas comunitarias, establezcan conjuntos de datos plurianuales, globales y científicos en los que se recoja información biológica, técnica, medioambiental y económica.

2.2.2 Esta información se obtendrá mediante la recopilación de datos básicos por parte de los Estados miembros y de datos complementarios por parte de la Comisión.

2.2.3 Teniendo en cuenta que la gestión de la pesca depende de la existencia de datos sobre el estado biológico de las poblaciones de peces y del impacto de la actividad de las flotas pesqueras, el CESE aprueba las medidas financieras propuestas relacionadas con la recopilación de datos básicos por parte de los Estados miembros. Asimismo, muestra su conformidad con la financiación de la recopilación de datos complementarios, por parte de la Comisión, teniendo en cuenta que estos últimos lo que hacen es optimizar y normalizar la recogida de datos básicos de los Estados miembros. No obstante, el Comité considera que, para mejorar la gestión de la pesca, se deberían poder financiar también, a través de los Estados miembros, los gastos en los que incurra el sector pesquero comunitario en la realización de los estudios necesarios para evaluar los efectos de las actividades pesqueras en el medio ambiente y para evaluar la situación socioeconómica en el sector.

2.2.4 La reforma de la PPC ha dado lugar a nuevas demandas de asesoramiento científico, en particular con respecto a la adopción de un planteamiento basado en los ecosistemas y la gestión de pesquerías mixtas. Por ello, el Comité considera adecuados los gastos que podrán optar a medidas financieras comunitarias en el ámbito del asesoramiento científico.

2.2.5 No obstante, el CESE reitera que, conforme a lo solicitado en su Dictamen sobre el Fondo Europeo de la Pesca ⁽²⁾, las ayudas financieras deberían cubrir también el asesoramiento científico al sector pesquero. El esfuerzo económico en este ámbito es primordial para el correcto cumplimiento de las normas de la PPC.

2.3 Gobernanza de la PPC

2.3.1 Con relación a este tercer ámbito de aplicación, las medidas financieras van encaminadas a hacer participar a los interesados en todas las fases de la PPC, así como a mantenerles informados de los objetivos de la PPC y medidas afines. La canalización de estas ayudas financieras se efectuará a través del Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura de la UE, de los Consejos Consultivos Regionales y de la organización por parte de la Comisión Europea de seminarios informativos y de formación.

2.3.2 El Comité da su conformidad a estas medidas, estimando que, con relación a los Consejos Consultivos Regionales, tal y como se sugiere en el punto 5.3 de la «Declaración financiera legislativa» anexa a la propuesta de Reglamento, la Comisión debería contemplar la posibilidad de ampliar el período de financiación de los costes de funcionamiento de estos Consejos Consultivos Regionales.

2.4 Relaciones internacionales en el ámbito de la PPC y el Derecho del Mar

2.4.1 En el ámbito de las relaciones internacionales, las medidas financieras cubrirán los gastos derivados de los

acuerdos pesqueros, incluidos los acuerdos de cooperación pesquera, así como la participación de la Comunidad Europea en organizaciones internacionales. El CESE considera que, entre los objetivos específicos en el marco de las relaciones internacionales, son primordiales la contribución a la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en aguas de países terceros y en aguas internacionales y el mantenimiento del empleo en las regiones dependientes de la pesca.

2.4.2 El Comité considera fundamental para el conjunto de políticas comunitarias, la presencia de la Unión Europea en todas las organizaciones internacionales relacionadas con la actividad pesquera de las flotas y con el Derecho del Mar, ya que el futuro de los recursos pesqueros internacionales está basado en una gestión responsable de las organizaciones internacionales. Por ello da su aprobación a las medidas financieras comunitarias previstas en este ámbito de relaciones internacionales.

2.4.3 El CESE estima que la presencia de representantes del sector pesquero en reuniones de organizaciones internacionales, a instancia de los Estados miembros o de la Comisión, deberían también estar cubiertas por las medidas financieras previstas en este ámbito.

2.5 Asistencia técnica

2.5.1 El Comité da su conformidad a las medidas financieras comunitarias destinadas a los gastos de preparación, vigilancia, seguimiento, auditoría y evaluación necesarias para la consecución de los objetivos de la presente propuesta de Reglamento.

3. Porcentajes de cofinanciación, procedimientos de financiación, asignación de fondos y control y evaluación

3.1 La propuesta de Reglamento establece los porcentajes de cofinanciación con los Estados miembros de las medidas financieras aplicables a los diferentes gastos en cada uno de los ámbitos de aplicación. El CESE no tiene nada que objetar a los porcentajes previstos.

3.2 La propuesta de Reglamento prohíbe la acumulación de ayuda comunitaria, estableciendo que las actuaciones financiadas al amparo de este Reglamento no podrán recibir ayudas de otros instrumentos financieros comunitarios. El Comité considera que los instrumentos financieros de otras políticas comunitarias, como la de desarrollo, investigación, comercio exterior y medioambiente, deberían también contribuir a las actuaciones del ámbito de relaciones internacionales previstas en esta propuesta de Reglamento. Es la propia Comisión Europea la que, en su «Comunicación sobre el marco integrado para la celebración de Acuerdos de asociación pesquera con terceros países», indica claramente que el objetivo principal de la Unión Europea es el de contribuir a la pesca sostenible a través de la PPC y de los objetivos de otras políticas comunitarias como la política europea de desarrollo, de investigación, de comercio exterior y de medio ambiente.

⁽²⁾ Idem 1, punto 3.5.3.6.

3.3 Finalmente, la propuesta de Reglamento articula los procedimientos de financiación en cada uno de los ámbitos de aplicación. Detalla cómo y cuándo deben dirigirse por parte de los Estados miembros a la Comisión las solicitudes de medidas financieras comunitarias así como la decisión de la Comisión sobre estas solicitudes, fijando el importe global, el porcentaje de contribución financiera con el Estado miembro y cualquier condición que se aplique a esta contribución. Teniendo en cuenta que el Reglamento prevé, asimismo, la protección de los intereses financieros comunitarios mediante medidas preventivas contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, así como inspecciones, controles y auditorías de las ayudas financieras otorgadas, el Comité considera adecuado el sistema de financiación y control previsto por el Reglamento.

4. Conclusiones

4.1 El CESE aprueba la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar, solicitando a la Comisión que tenga en cuenta las siguientes observaciones:

4.2 El Comité considera necesaria la presente propuesta de Reglamento por el que se establecen las medidas financieras comunitarias para la aplicación de la PPC y el Derecho del Mar, ya que complementa la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Fondo Europeo de la Pesca (FEP).

4.3 El Comité lamenta profundamente que, en el momento de redactar el presente dictamen, no se haya producido todavía la decisión de adopción de los presupuestos para el período 2007-2013, período de plena aplicación de las medidas financieras previstas en el presente dictamen, así como que el Consejo no haya adoptado ninguna decisión sobre la propuesta de Reglamento sobre el Fondo Europeo de la Pesca.

4.4 El CESE solicita a la Comisión que cualquier variación del presupuesto, en el marco de las perspectivas financieras, no afecte porcentualmente al presupuesto de la PPC puesto que, si no, sería imposible alcanzar los objetivos marcados en la reforma de la PPC.

4.5 Los ámbitos de aplicación previstos son necesarios y suficientes ya que la propuesta de Reglamento dota a los Estados miembros y a la Comisión de los medios adecuados para una intervención financiera más eficaz de la PPC.

4.6 De entre los ámbitos de aplicación previstos en el Reglamento, el CESE desea resaltar a la Comisión la importancia esencial que tiene el de la mejora del asesoramiento científico. El desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y, consecuen-

temente, el éxito de la PPC, depende del conocimiento científico profundo, veraz y actualizado del estado de las diferentes especies pesqueras. El enorme esfuerzo que están realizando tanto las administraciones pesqueras, comunitarias y de los Estados miembros, así como el sector pesquero, obliga a que la Unión Europea posea el mejor asesoramiento científico sobre sus propios recursos y los de aguas internacionales.

4.7 En este sentido, y para mejorar el asesoramiento científico, el Comité considera que se deberían poder financiar, a través de los Estados miembros, los gastos en los que incurra el sector pesquero comunitario en la realización de estudios para evaluar los efectos de las actividades pesqueras en el medio ambiente y para evaluar la situación socioeconómica en el sector. Así mismo, estima que las ayudas financieras deberían cubrir también el asesoramiento científico al sector pesquero.

4.8 El Comité muestra su conformidad con las medidas financieras previstas en el ámbito de la gobernanza de la PPC, ya que contribuirán al objetivo de hacer participar a los interesados en todas las fases de la misma, así como al de mantenerles informados de la consecución de sus objetivos.

4.9 En relación con los Consejos Consultivos Regionales (CCR), el Comité considera que debería ampliarse el período de financiación de sus costes de funcionamiento.

4.10 La presencia de la Unión Europea en las organizaciones internacionales relacionadas con la actividad pesquera de las flotas y con el Derecho del Mar es considerada de suma importancia por el CESE, por lo que está de acuerdo con las ayudas financieras previstas para estos conceptos así como para los acuerdos pesqueros, incluidos los acuerdos de cooperación pesquera con terceros países ya que son primordiales para la contribución a la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en aguas de terceros países y en aguas internacionales y para el mantenimiento del empleo en las regiones dependientes de la pesca.

4.11 No obstante, el Comité estima que la presencia de representantes del sector pesquero en reuniones de organizaciones internacionales, a instancia de los Estados miembros, o de la Comisión, deberían también estar cubiertas por las medidas financieras previstas en el ámbito de relaciones internacionales.

4.12 Finalmente, el CESE considera que los instrumentos financieros de otras políticas comunitarias, como la de desarrollo, investigación, comercio exterior y medio ambiente, deberían también contribuir a las actuaciones en el ámbito de relaciones internacionales de la PPC.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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 – Mejora del mecanismo comunitario de protección civil»

COM(2005) 137 final

(2006/C 65/08)

El 3 de junio de 2005, 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 9 de noviembre de 2005 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Cada vez con más frecuencia se están produciendo catástrofes en el territorio que comprende la UE y en general en todo el mundo; una parte se debe a fenómenos naturales: inundaciones, terremotos, incendios, sequías, huracanes, etc., y otra a acciones terroristas que expanden el terror entre la población inocente. Se puede decir que en cualquiera de ellas la actuación humana es la causante, en mayor o menor grado, aunque la intencionalidad no sea comparable. La UE se ha comprometido a realizar acciones preventivas frente al cambio climático y no solo mediante el compromiso asumido en el Protocolo de Kioto, sino a través de múltiples disposiciones que inciden en las medidas de preservación de la tierra, el agua y el aire. Este es un empeño con efectos preventivos, que puede servir para mantener y regenerar el estado de nuestro territorio, nuestros mares y nuestra atmósfera y, a la vez, contribuir a que se generalice en todo el planeta. Por otro lado, el esfuerzo frente a las acciones terroristas⁽¹⁾ ha originado múltiples instrumentos de coordinación, tanto a nivel policial como de justicia, que han permitido mejorar las relaciones de cooperación entre los Estados miembros.

1.2 La UE, no obstante lo anterior, ha tenido que crear un sistema comunitario de prestación de ayuda cuando en su territorio se producía una catástrofe de cualquier género. Este sistema no es otro que el de protección civil, que apoya y facilita la movilización de ayuda vital para cubrir las necesidades inmediatas de los territorios afectados por las catástrofes, extendiéndose incluso a los no comunitarios. La presente Comunicación tiene como fin mejorar el mecanismo de protección civil que se creó en el 2001⁽²⁾, así como complementar el Programa de acción a favor de la protección civil⁽³⁾ mediante una

propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea un instrumento de preparación y de reacción rápida ante las catástrofes⁽⁴⁾.

1.3 Conviene señalar la necesidad de definir qué se entiende por protección civil, al estar muchas veces solapada con la ayuda humanitaria. En este sentido, la Comisión separa nítidamente el contenido de una y otra, ya que su finalidad es coincidente «salvar vidas y paliar los efectos de una catástrofe durante los primeros días». Para ello, establece cuáles son las diferencias y así, en primer lugar, la protección civil puede paliar las consecuencias de las catástrofes en el medio ambiente y no sólo en la población; en segundo lugar, se presta con medios y equipos de los Estados miembros y no a través de instituciones humanitarias u ONG y en tercer lugar, se puede actuar tanto fuera como dentro de la UE, aunque los procedimientos sean distintos cuando se actúe en terceros países⁽⁵⁾.

1.4 La función específica del mecanismo es de actuación en el ámbito comunitario y siempre a petición del Estado miembro en el que se produzca la catástrofe. No obstante, hay que señalar que su actuación se extiende a escala internacional, en coordinación con otros organismos de carácter internacional, especialmente la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas, con la que tiene establecido unos procedimientos operativos, y apoyándose en la Cruz Roja, así como en las ONG que operan in situ.

1.5 La toma de posición por la UE ante las catástrofes sucedidas que, desgraciadamente, parecen no tener fin, lleva al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, en la reunión extraordinaria del 7 de enero del 2005, a proponer la mejora del mecanismo comunitario y a desarrollar los medios para una reacción rápida en la ayuda. Pocos días más tarde, el 13 de enero, el Parlamento Europeo realiza una «Resolución sobre la reciente catástrofe causada por el tsunami en el Océano Índico», en la que efectúa un llamamiento para que se creen las medidas tanto humanas, materiales y de formación que puedan estar disponibles en caso de cualquier tipo de catástrofe.

(1) La Comisión ha presentado, COM(2005) 124 final (6.4.2005), los siguientes instrumentos: *Comunicación por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013*; *Decisión del Consejo por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, para el periodo 2007-2013*; *Decisión del Consejo – Programa general de seguridad y defensa de las libertades* (SEC(2005) 436).

(2) Decisión 2001/792/CE, Euratom, del Consejo.

(3) Decisión del Consejo, 1999/847/CE, de 9 de diciembre.

(4) COM(2005) 113 final - 2005/0052 (CNS) de 6.4.2005.

(5) Decisión 2001/792/CE, citada, art. 6.

1.6 El marco que regula en la actualidad la actuación en el ámbito de la protección civil consta de los dos instrumentos mencionados, el mecanismo comunitario de protección civil y el programa de acción en favor de la protección civil; es el primero de ellos el que es objeto de esta Comunicación, cuyo núcleo operativo es el Centro de Control e información que tiene su sede en la Comisión Europea, y que es operativo las 24 horas del día. Dispone de una base de datos con los servicios de protección civil de cada Estado, así como los datos provenientes de la base de datos militar.

2. Contenido de la Propuesta de la Comisión

2.1 **Mejora del mecanismo comunitario de protección civil.** Los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto la necesidad de mejora del mecanismo de protección civil, así como la necesidad de una mejor coordinación entre los Estados miembros y también con los otros organismos que intervienen en estos hechos. La Comunicación propone cuatro intervenciones dirigidas a su mejora, consistentes en:

2.1.1 **Mayor preparación** a través de la formación de los equipos, así como de la realización de ejercicios de preparación para lo cual se debe, en primer lugar, evaluar los recursos actualmente existentes; en segundo lugar, establecer un plan modular que determine una serie de módulos de rápida movilidad y, por último, llevar a cabo cursos de formación y ejercicios conjuntos que contribuyan a aumentar su operatividad y crear una cultura común de intervención.

2.1.2 **Análisis y evaluación de las necesidades** mediante un sistema de alerta que utilice los medios del Centro de Control e Información y centralice todas las informaciones que le permitan intervenir coordinadamente con los otros órganos, especialmente con la ONU. La mejora de la evaluación de las necesidades sobre el terreno de una catástrofe permite determinar las necesidades en cada caso, de forma que sea más efectiva la intervención. Se propone la ampliación del grupo de personas que compone el Centro de Control, así como la revisión de las normas y métodos de evaluación.

2.1.3 **Mayor coordinación:** es una de las mejoras de mayor amplitud. Se trata de coordinar mejor la contribución de los Estados miembros, que permita una asistencia europea coordinada así como una mayor complementariedad y coordinación con la ONU, con las demás organizaciones que intervienen en la ayuda humanitaria y con el personal militar. Esta coordinación debe mejorar la capacidad de planificación operativa sobre el terreno, incluyendo los distintos servicios de la Comisión.

2.1.4 **Mayor asistencia a los ciudadanos.** Como se puso de manifiesto en el tsunami, la protección de los ciudadanos europeos se logra a través de la cooperación entre protección civil y las autoridades consulares de los países involucrados, debiendo reforzarse la cooperación entre los países que han sufrido la catástrofe y los Estados miembros.

2.2 Estas medidas de mejora que se propone la Comisión deben estar acompañadas de una ampliación de los recursos de que dispone protección civil. Por ello, el Consejo ha pedido que

se hagan propuestas para desarrollar los recursos actuales. En el Plan de acción de la UE, de 31 de enero del 2005, ya se señalaron los aspectos más importantes sobre los que había que actuar.

2.2.1 En primer lugar, se propone **una puesta en común de los recursos de protección civil**, de forma que cuando los recursos y competencias nacionales no cubran las necesidades, se puedan tomar medidas a escala europea para conseguir más eficacia en la actuación.

2.2.2 El refuerzo de la capacidad analítica del Centro de Control supone un **planteamiento más dinámico** del mismo, especialmente en la tarea de informar a terceros países. De ahí que se haga necesaria una relación fluida que permita utilizar de forma ágil los recursos disponibles para actuar, a través de la petición del país afectado.

2.2.3 Los **módulos de reserva** cumplen una función importante de cara a intervenir en catástrofes de gran magnitud o siempre que se solicite por otro Estado miembro o por un tercer país. De ahí la importancia de implementar el sistema propuesto en esta Comunicación, ya que se podría contar en cada país con módulos fundamentales permanentemente preparados para actuar en las intervenciones europeas o en otros países.

2.2.4 La **consolidación de la base logística** así como los recursos suficientes que permitan al Centro de Control actuar rápida y eficientemente. La financiación de los costes del alquiler de los equipos de intervención va a contar con recursos europeos (*), debiendo estudiarse la sinergia en este campo con la ONU cuando se actúe en terceros países.

2.2.5 Por último, la **coordinación internacional** es uno de los elementos fundamentales para dar una respuesta rápida a las catástrofes. El mecanismo comunitario dispone de recursos que, coordinados con los de otros organismos, producen una mejor respuesta. Deben tenerse en cuenta tanto los organismos de las Naciones Unidas como las diversas organizaciones que prestan ayuda humanitaria.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge de forma positiva el contenido de la propuesta de mejora del mecanismo comunitario de protección civil, dada la necesidad de reforzar y mejorar todos los medios con que se cuenta para actuar en caso de siniestro dentro y fuera del territorio de la UE. La experiencia acumulada a lo largo de estos años pone de manifiesto que el funcionamiento de protección civil a nivel comunitario tiene muchos puntos mejorables y, en este sentido, entendemos que hay que realizar algunas observaciones previas para que se realice la efectividad de las medidas propuestas para mejorar el mecanismo comunitario.

(*) Propuesta de Reglamento del Consejo, ya citada, de 6.4.2005.

3.2 En primer lugar, es necesario potenciar la capacidad de respuesta de la UE basándose en los sistemas nacionales de protección civil, en varios aspectos:

3.2.1 *Sistemas de información y comunicación territoriales*

3.2.1.1 Convendría potenciar el sistema CECIS ⁽⁷⁾, pasando a una estructura basada en conexiones satelitales con capacidad de vídeo, voz, datos, segura y conectada a través del MIC ⁽⁸⁾ con estructuras o centros de conocimientos específicos para poder disponer de datos, expertos y modelos (por ejemplo, sobre las consecuencias previsibles) adecuados a las circunstancias de la emergencia específica. Algunos ejemplos simples son la Agencia Espacial Europea y el Centro Común de Investigación para cartografía actualizada de terceros países y evaluación de daños o cartografía puesta al día tras una catástrofe (por ejemplo, terremotos e inundaciones) que pueden inutilizar una red de infraestructuras para el encaminamiento de la ayuda. Dicha red se basaría en los puntos de contactos de cada Estado miembro, los cuales podrían aportar su contribución a la solución de la emergencia.

3.2.1.2 El flujo de información entre las unidades de asistencia de la UE y el MIC debe ser constante, seguro y libre de interferencias:

- las comunicaciones con las zonas afectadas por las catástrofes suelen ser muy deficientes, bien por la destrucción de la infraestructura (redes convencionales y móviles) bien por saturación de las mismas;
- por otro lado, no se pueden descartar intervenciones de gobiernos que tiendan a controlar las informaciones que, sobre una catástrofe situada en su territorio nacional, salgan del mismo, de la misma forma en que se controlan los desplazamientos de las unidades de asistencia.

3.2.1.3 La respuesta aparentemente evidente es el uso de las comunicaciones vía satélite. Efectivamente, la experiencia muestra que:

- son bastantes inmunes a las destrucciones del entorno (basta una maleta y la capacidad de generación eléctrica autónoma para poder emitir);
- son fiables frente a los controles informativos y al seguimiento de la información por parte de terceros.

3.2.1.4 Sin embargo, también tienen una capacidad de transmisión de datos limitada y, en casos determinados, se ven saturadas por otras necesidades o usuarios (entre otros, los medios de comunicación). Por ello, es conveniente asegurar, vía satélite, unos anchos de banda dedicados, es decir permanentes, que permitan comunicaciones satisfactorias entre la zona o las zonas afectada(s) y el MIC y, asimismo, entre las diferentes áreas de actuación.

3.2.1.5 En cuanto a la cobertura, podría pensarse que bastaría limitarla a un área geográfica discreta (la UE y zonas próximas), pero la realidad es que habría de buscarse una cobertura a nivel mundial. El caso del reciente tsunami muestra claramente que esta solución es deficiente; se tuvieron que cubrir no sólo las comunicaciones con el MIC, sino entre zonas

operativas tan distantes como Maldivas, Sri Lanka, Tailandia e Indonesia.

3.2.1.6 Es, por tanto, necesario que, en aras de unas comunicaciones eficaces, la UE se dote de un sistema de transmisiones satelital, dedicado (es decir, exclusivo), seguro (no interferible), fiable y de alcance global. Dicho sistema deberá poder aceptar comunicaciones de voz, datos (faxes, correos, así como imágenes de gran definición) y videoconferencia.

3.2.1.7 El Centro Común de Investigación, la Agencia Espacial Europea, la Comisión (Dirección General de la Sociedad de la Información) cuentan con las capacidades suficientes para atender a las necesidades expresadas por el Comité de Gestión del Plan de Acción y del Mecanismo que depende de la Dirección General encargada de la protección civil (DG Medio Ambiente).

3.2.2 *Exigencia de medios mínimos de actuación*

3.2.2.1 En las intervenciones de equipos de asistencia:

- los equipos de intervención son equipados por los Estados miembros con medios que les permiten una autonomía suficiente y unos sistemas de comunicaciones sobre el terreno adecuados;
- dichos equipos son coordinados por un coordinador de la Unión Europea que tiene, entre otras, las siguientes tareas: coordinación de los diferentes equipos enviados por los Estados miembros, interfase con las autoridades del país afectado, coordinación con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, etc.;
- hasta ahora, la Unión no ha dotado de medios al coordinador, que sólo dispone de algún equipo de comunicación. La UE deberá dotarse de los medios y equipos adecuados para poder facilitar la tarea del coordinador y su equipo de apoyo, medios que van desde equipos de comunicaciones hasta tiendas de campaña, tanto para la coordinación con otros equipos y autoridades del país afectado, como para asegurar el trabajo efectivo del coordinador en condiciones a veces difíciles;
- por otra parte, estos equipos y medios, que deberán estar claramente identificados con los símbolos de la UE, servirán para indicar claramente la presencia y el compromiso de la UE con la población afectada. Si en el territorio de la Unión esto transmite el mensaje de la solidaridad interterritorial, fuera de ella reafirma la posición de la UE en el plano internacional.

3.2.2.2 En el apoyo a los Estados miembros en caso de emergencia:

- en determinados casos los Estados miembros no pueden prestar el apoyo necesario, bien porque los que estén en posesión de los medios y equipos necesarios los necesitan para hacer frente a una emergencia previsible o declarada o bien porque se usen en ciertos casos excepcionales que no justifican su adquisición;

⁽⁷⁾ Sistema común de comunicación e información de emergencia [Common emergency communication and information center].

⁽⁸⁾ Centro de Seguimiento del Mecanismo.

- los incendios forestales son un ejemplo paradigmático del primer caso, ya que los Estados equipados con medios aéreos están en la misma situación en el mismo periodo de tiempo, y normalmente es delicado —por las circunstancias de peligro en el propio territorio— enviar medios a otro país. La solidaridad entre los países mediterráneos de la Unión es muy grande y en casos muy graves se suelen desplazar puntualmente medios de una zona a otra;
- el caso de las inundaciones graves, donde se necesitan bombas de gran caudal, es un ejemplo del segundo caso, ya que generalmente dichas bombas no forman parte de las dotaciones de los equipos de intervención de la mayoría de los países de la Unión;
- en otro tipo de situaciones, relacionadas con el terrorismo de nueva forma, cabe también demandar unos medios y equipos que permitan atender ciertos casos que, por excepcionales, no dejan de ser potencialmente graves;
- por todo lo presentado, la Unión deberá ser capaz de proveerse de medios y equipos en propiedad o por medio de contratos que le permitan apoyar las capacidades de reacción de los Estados miembros.

3.2.3 Centralización de las bases operativas:

3.2.3.1 Las estructuras actuales del mecanismo se basan en la puesta a disposición, a nivel global de la UE, de ciertos equipos de intervención, de medios y equipos de evaluación. Ello ha representado un avance frente al vacío existente anteriormente, pero no significa que sea plenamente satisfactorio.

3.2.3.2 La propia extensión geográfica de la Unión y la diversidad de riesgos a los que se enfrenta abren la posibilidad de considerar, dentro del propio mecanismo, estructuras de apoyo a nivel regional donde se situarían ciertos equipos y medios que estarían así más rápidamente disponibles y más adaptados a la especificidad de los riesgos a escala regional dentro de la Unión.

3.2.3.3 Dichos medios podrían ser estacionales (caso de aviones de lucha contra incendios forestales) o permanentes.

3.2.3.4 Otra de las posibles mejoras sería la distribución del acopio de recursos de los países vecinos para ponerlos a disposición del conjunto de los países de la región. Así, podría pensarse en que la Unión potencie la adquisición de recursos compartidos entre países de tamaño medio o que se enfrentan a un riesgo común (inundaciones en una cierta cuenca, terremotos, etc.).

3.2.4 Dotación de un cuerpo técnico centralizado de actuación 24 horas

3.2.4.1 En la actualidad, el MIC, a pesar de estar alerta las 24 horas, carece de una dotación suficiente, tanto de personas como de medios técnicos, tal y como están funcionando los

centros de emergencia en la mayoría de los Estados miembros. La Comisión se debe comprometer a cambiar esta situación.

3.2.4.2 Sin embargo, el enfoque actual adoptado por la Comisión se limita a la consecución de unos recursos determinados en función de la emergencia de que se trate. Cabe preguntarse si este enfoque es todo lo ambicioso que la situación requiere.

3.2.4.3 El MIC, por definición, no es un centro de decisión ni de coordinación operativa en una emergencia; esto no se cuestiona. Sin embargo, a la hora de ayudar a tomar determinadas decisiones o plantear una asistencia, es necesario evitar improvisaciones y tener un procedimiento de actuación determinado, que, además, variará según las circunstancias de la emergencia. No se actúa de la misma manera frente a una inundación, a un corrimiento de terrenos, un sismo o una erupción volcánica. Los medios también son diferentes.

3.2.4.4 Por ello, es necesario que el MIC, además de disponer de los datos más fiables en caso de emergencia —para lo que la Comisión prevé contactos con los organismos especializados dentro y fuera de la Unión—, tenga planes de asistencia predefinidos en los cuales, en función del tipo de emergencia, de su gravedad, del país donde se produzca, etc., se busque dar una respuesta efectiva y rápida. Indudablemente, aquí deberían integrarse los módulos movilizables disponibles en cada país.

3.2.4.5 El planteamiento debería ser el de preguntarse si el MIC, además de ser un centro de seguimiento, podría adquirir funciones de coordinación de los organismos nacionales, de las organizaciones especializadas en ayuda humanitaria y, muy especialmente, del voluntariado que acude en ayuda ante cualquier catástrofe. La coordinación es una función necesaria a realizar por los organismos que disponen de toda la información y de los medios precisos para realizarla.

3.2.5 Formación de los equipos de intervención

3.2.5.1 Indudablemente, los equipos de intervención preseleccionados por los Estados miembros saben cómo actuar frente a emergencias. El programa actual de formación está dando buenos resultados en lo que se refiere a la capacidad de actuar en común. Debe aumentarse el número de cursos e intentar organizarlos en otros idiomas distintos del inglés, ya que, por ejemplo, puede pensarse en actuaciones en países culturalmente próximos a otras lenguas, como el francés o el castellano.

3.2.5.2 Los planes previos de asistencia, una vez definidos, deberán ser conocidos por los equipos de intervención por lo que habría que incluirlos en los programas de formación.

3.2.5.3 Debe considerarse la posibilidad de utilizar las nuevas técnicas de formación a distancia para impartir estos nuevos cursos.

4. Observaciones particulares a la propuesta de la Comisión

4.1 La propuesta es, sin duda, positiva, pero puede mejorarse teniendo en cuenta que el mecanismo es fundamentalmente un instrumento para uso dentro de la UE y, por tanto, es en la actualidad un instrumento (por no decir el instrumento) de solidaridad interterritorial de la UE.

4.2 Por ello, la Unión no debe escatimar medios para asegurar una respuesta lo más rápida y eficaz frente a los diferentes tipos de emergencias. Para ello es fundamental establecer procedimientos predefinidos de actuación o planes de asistencia que deben ser puestos a prueba en simulacros y modificados en función de la experiencia obtenida en ellos o en intervenciones reales.

4.3 Los planes deberán disponer de comunicaciones, cartografía al día y medios adecuados para lograr una coordinación satisfactoria. Dichos medios deberán ser de titularidad de la Unión. Los planes europeos de intervención marcarán una pauta a escala internacional que potenciarán la imagen y la influencia de la Unión a nivel internacional.

4.4 Por otra parte, los equipos de evaluación y los coordinadores de la Unión deberán ser oídos en lo que se refiere a la recuperación de la zona afectada y sobre los posibles planes de actuación posteriores.

4.5 El CESE considera que todas las actuaciones que realice el mecanismo comunitario deben estar suficientemente dotadas a nivel presupuestario, que permitan no solo la disponibilidad de técnicos suficientes, sino de medios propios que mejoren la intervención europea y su visibilidad, sobre todo en las catástrofes exteriores. Entre los medios propios habría que hacer especial hincapié en los transportes, de forma que la dotación de una flota disponible permitiría una acción rápida que minimizara las consecuencias de las catástrofes.

4.6 En el caso de intervención en terceros países, es necesario que se consideren las intervenciones del mecanismo como parte integrante de la política exterior de la Unión y que se les dé la importancia que merecen como muestra de la solidaridad inmediata de la Unión frente a países afectados por tragedias.

5. Conclusiones

5.1 El CESE apoya el contenido de la Comunicación sobre la mejora del mecanismo comunitario de protección civil. No obstante, entiende que es mejorable en algunos aspectos concretos y, sobre todo, considera que algunas de nuestras observaciones son el resultado de la valoración hecha por los representantes de la sociedad civil organizada que forman parte de este Comité.

5.2 Como punto de partida y teniendo en cuenta la necesidad de dotar de un carácter obligatorio al cumplimiento de las medidas propuestas, se debería utilizar un instrumento jurídico adecuado. De este modo, pensamos que el reglamento⁽⁹⁾ es el instrumento que cumple una función armonizadora y coercitiva en todos los Estados miembros de la UE.

5.3 Otro tema que cabe destacar es la dotación presupuestaria correspondiente al mecanismo, que deberá contar con fondos suficientes que cubran la ampliación de personal y la compra de medios propios. Por otro lado, a pesar de que en la Comunicación no se especifica la ayuda financiera concedida a los Estados miembros, deberían tenerse en cuenta e incluirse en la nueva propuesta del Fondo de Solidaridad⁽¹⁰⁾ todas las catástrofes naturales, incluyendo la sequía.

5.4 Respecto a las mejoras que el CESE propone para el mecanismo, recogidas en el presente Dictamen, habría que destacar:

- La creación de un sistema de comunicación satelital
- Dotación de equipos de asistencia propios del mecanismo
- Identificación de las personas y equipos de la UE, especialmente en el trabajo exterior
- Regionalización de las bases operativas y la coordinación entre ellas
- Formación técnica de los equipos, sin perder de vista los idiomas.

5.5 El CESE, como representante de la sociedad civil, quiere hacer público su apoyo al voluntariado que interviene en las catástrofes. Su trabajo no remunerado y en muchos casos permanente no es sólo una muestra de solidaridad sino una acción necesaria para intervenir activamente en la solución de los daños, tanto a las personas como a los bienes de las zonas afectadas por las catástrofes.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽⁹⁾ Por ejemplo, se ha presentado una Propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves, COM(2005) 113 final, de 6.4.2005.

⁽¹⁰⁾ Adoptado el 6 de abril de 2005, COM(2005) 108 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Sociedades mixtas del sector pesquero comunitario. situación actual y futuro»

(2006/C 65/09)

El 14 de julio de 2005, 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 «*Sociedades mixtas del sector pesquero comunitario. Situación actual y futuro*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 2005 (ponente: **Sr. SARRÓ IPARRA-GUIRRE**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 La política pesquera común (PPC) contempló por primera vez las sociedades mixtas como un instrumento de política estructural en el Reglamento 3944/90, definiéndolas como una «*sociedad de Derecho privado constituida por uno o varios armadores comunitarios y uno o más socios de un tercer país con el que la Comunidad mantenga relaciones, vinculados por un contrato de sociedad mixta, con el fin de exportar y, en su caso, aprovechar los recursos haliéuticos situados en aguas bajo la soberanía y/o jurisdicción de estos terceros países, en la perspectiva de un abastecimiento prioritario del mercado de la Comunidad*»⁽¹⁾. En la década de los años noventa la PPC experimentó un desarrollo importante con respecto a la época anterior, generalizándose el uso del término «Europa Azul», que hoy en día vuelve a la actualidad con una visión incluso más amplia de la mano de los debates abiertos para el establecimiento de una política marítima común.

1.2 Al evolucionar la PPC, no se revisó el antedicho concepto de sociedades mixtas, que, por lo tanto, quedaron encuadradas exclusivamente como un instrumento de política de estructuras pesqueras alternativo al desguace del buque o su simple exportación definitiva, como puede observarse en los artículos relevantes de los Reglamentos que se citan más adelante en el apartado 2.1.2. del presente dictamen. Por lo tanto, la normativa aplicable tenía un carácter de control meramente financiero.

1.3 Sin embargo, las sociedades mixtas pesqueras son mucho más que un instrumento de política de estructuras pesquera; son un vehículo que permite la conclusión de una serie de objetivos claramente recogidos en los diversos documentos y normas existentes en la Unión Europea, desde el abastecimiento de los mercados hasta la política de cooperación, pasando por las políticas de empleo y desarrollo regional, la promoción de la pesca responsable, la intervención de la Unión Europea en las distintas organizaciones regionales de pesca (ORP) y, en general, la presencia de capital y trabajadores cualificados de los Estados miembros en proyectos de inversión sostenible en países y mercados diversos.

1.4 Es cierto que la concepción de las mismas como instrumento de política de estructuras ha quedado definitivamente superada con la reforma de la PPC, pero, como se verá, es también cierto que ello ha llevado a que se produzca en la actualidad una ausencia prácticamente total de regulación que dote de un marco específico a las sociedades mixtas en el seno de las competencias propias y políticas de la Unión Europea.

1.5 También es cierto que este Comité ha mantenido siempre, en los dictámenes solicitados por la Comisión, que es necesario adecuar las sociedades mixtas pesqueras a la nueva política pesquera común. Lo hizo durante la tramitación de la misma en el Dictamen que el CESE emitió sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la implementación de la reforma de la PPC⁽²⁾. Lo reiteró en su Dictamen sobre el Fondo Europeo de la Pesca⁽³⁾ relativo a la propuesta de Reglamento del Consejo sobre dicho Fondo⁽⁴⁾, y se le comunicó públicamente al Comisario de Pesca durante su visita a la Sección NAT del CESE el 16 de junio de 2005, siendo acogida por el Comisario la comunicación para consideración.

1.6 El objetivo del presente dictamen es profundizar en la línea establecida por el Comité Económico y Social Europeo, aportando los elementos de juicio necesarios para promover un cambio de concepto sobre la razón de ser de las sociedades mixtas pesqueras y, por lo tanto, del contenido de las normas que las rigen, a partir de los documentos oficiales y de los hechos contrastados por los mismos.

1.7 Es de esperar que la aceptación, en su caso, del cambio conceptual propuesto suponga el esfuerzo necesario para dotar de una carta de naturaleza amplia y propia a este tipo de sociedades, que constituyen una realidad peculiar y única en el campo del comercio internacional y que abren a la Unión Europea una línea de actuación específica en sus relaciones internacionales.

⁽¹⁾ Art. 21 bis del Reglamento 3944/90.

⁽²⁾ DO C 85 de 8.4.2003.

⁽³⁾ JO C 267 due 27.10.2005 (párrafos 3.5.1.1.2.1. y 5.5 guión segundo).

⁽⁴⁾ COM(2004) 497 final — 2004/0169 (CNS).

2. Observaciones generales

2.1 Implantación de las sociedades mixtas en la normativa de la Unión Europea

2.1.1 Las sociedades mixtas pesqueras se incorporaron al Derecho comunitario por obra del Reglamento 3944/90 del Consejo, que modificó el Reglamento 4028/86 del Consejo, como un instrumento apto para la reducción de la capacidad pesquera de la flota comunitaria unido a un compromiso de abastecimiento del mercado comunitario, tomando en cuenta la escasez de recursos en aguas comunitarias y la prohibición de acceso a las zonas económicas exclusivas de terceros Estados. Se trata de una lógica de cuatro puntos: eliminación de sobre-capacidad, garantía de aprovisionamiento, mantenimiento parcial del empleo y materialización de los acuerdos políticos y comerciales con terceros países⁽⁷⁾. Para implementar las medidas de dichos Reglamentos se aprobó el Reglamento 1956/1991 de la Comisión⁽⁸⁾.

2.1.2 Con la adopción de los Reglamentos (CEE) 2080/93⁽⁷⁾ y 3699/93⁽⁸⁾ del Consejo, la gestión y financiación de las sociedades mixtas pesqueras quedó integrada en el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros eran responsables de la selección de proyectos, su gestión y control, así como del pago de las subvenciones. Estas subvenciones eran inicialmente iguales a las de desguace o exportación y finalmente consistentes en el ochenta por ciento (80 %) de la prima que correspondería en caso de desguace del buque. Por tanto, el armador comunitario podía legítimamente considerar que la diferencia de subvención entre la prima de desguace y la correspondiente a exportación a sociedades mixtas, se debe al mantenimiento de un vínculo favorable entre la nueva sociedad mixta a la que aporta su buque, o buques, y la Unión Europea. Estos principios siguieron vigentes en el Reglamento 2468/98 del Consejo de 3 de noviembre de 1998⁽⁹⁾ que derogó el Reglamento 3699/93, así como en el Reglamento 2792/1999 del Consejo de 17 de diciembre de 1999⁽¹⁰⁾, si bien es de destacar que este último introdujo un concepto más simple de sociedad mixta al definirla como «*toda sociedad comercial con uno o varios socios nacionales del tercer país en el que esté registrado el buque*»⁽¹¹⁾.

2.2 Antecedentes inmediatos

2.2.1 El «Libro Verde sobre el futuro de la política pesquera común»⁽¹²⁾ reconoció, por un lado, el exceso de capacidad de flota de la Unión Europea y, por otro, la mundialización del sector pesquero y la legítima aspiración de muchos países en vías de desarrollo a ampliar su propia industria pesquera. Estas tres ideas, unidas a la intensa capitalización necesaria en las

inversiones pesqueras (flota, puertos, frigoríficos, fábricas, etc.) que el propio Libro Verde igualmente reconoce, hubieran debido generar un debate específico sobre la importancia de las sociedades mixtas pesqueras de mayor alcance al que se refleja en los documentos oficiales⁽¹³⁾ de aquel momento.

2.2.1.1 Las sociedades mixtas pesqueras son un vehículo de presencia e inversión de la Unión Europea en el desarrollo del sector pesquero en países en vías de desarrollo que permite la formación o crecimiento de un sector económico completo. La aportación de buques pesqueros a dichas sociedades representa el aspecto extractivo de la pesca, pero también se fomentan diversos sectores como el portuario, de servicios diversos (reparaciones, ingeniería, avituallamiento, consignación, transbordo, carga y descarga, atención a las tripulaciones, viajes, etc.), de mantenimiento real de las cadenas de frío (exigido por las propias normas de seguridad alimentaria de la Unión Europea, a través de inversiones en costosas instalaciones frigoríficas), cumplimiento de normas sanitarias en materia de productos alimentarios y, finalmente, implantación de industrias de transformación.

2.2.1.1.1 Dicho vehículo permite, a la par del mantenimiento de empleo europeo de calidad en las oficialidades y mandos medios de muchos buques, la creación de numerosos puestos de trabajo en los buques y en las empresas de servicios que nacen alrededor de los mismos. Dicho empleo puede ofrecer una salida digna en cuanto a condiciones de trabajo e ingresos a los pescadores locales que, de otro modo, tienen como única salida el empleo tradicional en una pesca artesanal en muchos casos ineficiente y perjudicial para los propios recursos, debido a la inexistencia o escasez de mecanismos de control, conservación, comercialización, etc.

2.2.1.2 La creación de riqueza local y la exportación de las capturas, con o sin transformación previa local, permite, a su vez, crear cadenas de valor internacionales en las que el reparto del mismo se produce de un modo más equitativo, e incrementar exponencialmente el producto interior bruto y la renta per cápita atribuibles al sector en el país en cuestión, creando progresivamente un sector pesquero industrializado donde antes existía sólo una pesca meramente costera, sin condiciones sanitarias ni comerciales suficientes.

2.2.1.3 Las empresas mixtas pesqueras han estado obligadas a suscribir un compromiso de abastecimiento prioritario a los mercados europeos que garantiza la realidad y mantenimiento de las inversiones realizadas por los armadores e industriales pesqueros, los Estados miembros y la propia Unión Europea (vía subvenciones) y permite el abastecimiento de un mercado comunitario deficitario, en el que se incrementa el consumo de pescado siguiendo las recomendaciones de mantenimiento de una dieta sana y variada que se hacen reiteradamente a la población europea tanto desde las instancias científicas como las públicas. Además, este abastecimiento debe respetar estrictamente la normativa alimentaria de la Unión Europea.

⁽¹³⁾ Cfr. la «Comunicación de la Comisión sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países», COM(2002) 637 final de 23.12.2002, página 7 y nota a pie de página nº 15 en la misma.

⁽⁷⁾ Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche, COFREPECHE 16.6.2000 (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publi/bilansm.pdf).

⁽⁸⁾ Reglamento (CEE) nº 1956/91 de la Comisión de 21 de junio de 1991 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4028/86 del Consejo en lo relativo a las medidas de apoyo a la constitución de sociedades mixtas - *Diario Oficial* L 181 de 8.7.1991 p. 0001 – 0028.

⁽⁷⁾ DO L 193 de 31.7.1993, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 346 de 31.12.1993, p. 1.

⁽⁹⁾ DO L 312 de 20.11.1998, p. 19.

⁽¹⁰⁾ DO L 337 de 30.12.1999, p. 10.

⁽¹¹⁾ art. 8.1, párrafo segundo del Reglamento 2792/1999 del Consejo de 17 de diciembre de 1999.

⁽¹²⁾ COM(2001) 135 final, de 20.3.2001.

2.2.1.4 La actividad de las empresas mixtas, en las zonas que dependen de la pesca dentro de la propia Unión Europea, permite el mantenimiento de niveles de empleo en la propia industria, al mantenerse operativas las oficinas centrales, técnicas y comerciales de las empresas en Europa y los empleos que genera la industria auxiliar, ya sea directamente, en las ocasiones en que los grandes buques regresan a sus puertos de base europeos para las reparaciones cuatrienales, ya indirectamente, al crearse cadenas de servicios de «know how» con las industrias de servicios locales a las que antes nos hemos referido.

2.2.1.5 Las empresas mixtas pesqueras hacen posible que la Unión Europea disponga de datos eficaces de seguimiento y control de las capturas en aguas de terceros países e internacionales al mantener un vínculo jurídico con las sociedades pesqueras radicadas en las zonas de origen. Esto permite que la Unión Europea ejerza un liderazgo efectivo en su actuación en las Organizaciones Regionales de Pesca competentes, constituidas o amparadas bajo los auspicios de la FAO, organización de Naciones Unidas competente en la materia⁽¹⁴⁾. Esto es así porque, a los oportunos efectos de control financiero por la Comisión, los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas, las empresas mixtas deben remitir a los Estados miembros datos semestrales de sus capturas.

2.2.1.6 Permiten, asimismo, mantener una presencia pesquera de los intereses de la Unión Europea en aguas y caladeros internacionales, de calidad garantizada por el nivel de exigencia en materia de pesca responsable, conservación y gestión de los recursos, seguridad a bordo de los buques, control, seguridad de la cadena alimentaria, etc., de los Reglamentos comunitarios. De esta forma se evitaría o minimizaría el efecto pernicioso de flotas pesqueras extranjeras que ni favorecen el desarrollo pesquero e industrial del país tercero ni garantizan la calidad de la pesca de productos cuyo destino final sería la Unión Europea ni permiten un adecuado control responsable de los recursos.

2.2.1.7 Mediante ellas, finalmente, la Unión Europea puede contribuir, de modo efectivo y duradero, al desarrollo de una industria pesquera local en los países con los que ha suscrito acuerdos pesqueros y en los que operan sociedades mixtas pesqueras o sociedades de dichos terceros países en los que el control es de empresarios europeos. Dicha industria pesquera ha generado beneficios tanto en los terceros países como en la Unión Europea en general, al permitir el abastecimiento continuado de productos del mar.

2.2.2 Nada de cuanto antecede se reflejó, ni siquiera de un modo indirecto, ni en el apartado 3.9. del reiteradamente citado «Libro Verde» sobre «La dimensión internacional de la PPC»⁽¹⁵⁾ ni en su punto 5.8. sobre las «Relaciones exteriores»⁽¹⁶⁾. Ni una sola vez se mencionan las sociedades mixtas pesqueras como instrumento válido de actuación de los principios de política pesquera que el propio «Libro Verde» propugna, que, sin embargo, sí habían sido avaladas hasta el año 2002 por la extensa reglamentación comunitaria al respecto, conforme queda indicado ampliamente en el presente dictamen.

2.2.3 La prácticamente total supresión de las sociedades mixtas pesqueras en la nueva PPC queda demostrada por el hecho de que el último informe reencargado por la Comisión con datos exhaustivos sobre el particular data del año 2001 y en él no se distinguen los buques adscritos a sociedades mixtas⁽¹⁷⁾. Anteriormente a éste se encuentra disponible otro informe específico titulado «*Etude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche*», que data del 16 de junio de 2000. Dichos documentos apuntan a la existencia en la actualidad de unas 300 empresas mixtas que agrupan a más de 600 buques. Dichas empresas han quedado fuera del marco de regulación pesquera comunitaria, en una situación de vacío legal, convirtiéndose exclusivamente en empresas extranjeras participadas por socios comunitarios que tienen con la Unión Europea una obligación de abastecimiento prioritario y una obligación de remisión de información periódica sin otra protección que la que, en su caso, puedan brindar los tratados bilaterales de protección recíproca de inversiones entre el Estado miembro de origen y el tercer país de destino.

2.3 Situación actual

2.3.1 A la par que se realizaban los trabajos que condujeron a la definitiva redacción del antecitado Libro Verde, se produjo la aprobación de los Reglamentos: Reglamento (CE) nº 1263/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca⁽¹⁸⁾ y el Reglamento (CE) nº 2792/1999 del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones con finalidad estructural en el sector de la pesca⁽¹⁹⁾. Estos Reglamentos continuaban dando vigencia, dentro del IFOP, a las sociedades mixtas pesqueras hasta la finalización de su periodo de vigencia, es decir, el 31 de diciembre de 2006.

2.3.2 Sin embargo, desde el 31 de diciembre de 2004 las empresas mixtas han quedado prácticamente eliminadas de la política de estructuras pesqueras de la Unión Europea por obra del Reglamento (CE) 2369/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca⁽²⁰⁾. Las empresas mixtas siguen formando parte del acervo comunitario en cuanto deben cumplir las normas aplicables en el momento de su constitución, pero carecen de una regulación específica a medio y largo plazo.

2.3.3 El principio en el que se basó la supresión de las ayudas a las empresas mixtas pesqueras y, con ello, a casi toda referencia legislativa a las mismas se contiene en el considerando (5) de dicho último Reglamento según el cual conviene que el IFOP se concentre en la reducción de capacidades a través del desguace de buques. La mera reducción de la capacidad de pesca es sólo uno de los muchos objetivos de las políticas comunitarias a los que han servido y pueden seguir sirviendo de vehículo adecuado las sociedades mixtas, como se explica más adelante.

⁽¹⁷⁾ «European Distant Water Fishing Fleet» - Some principles and some data, abril de 2001, disponible en francés y en inglés en la página electrónica de la Dirección General de Pesca de la Comisión.

⁽¹⁸⁾ DO L 161 de 26.6.1999.

⁽¹⁹⁾ DO L 337 30.12.1999, p. 10.

⁽²⁰⁾ DO L 258 de 31.12.2002, p. 49.

⁽¹⁴⁾ <http://www.fao.org/fi/inicio.asp>.

⁽¹⁵⁾ P. 19.

⁽¹⁶⁾ Pp. 38 a 42.

3. Observaciones particulares

3.1 Conveniencia de mantener una política específica para las sociedades mixtas del sector pesquero en el seno de la PPC

3.1.1 En contra de su supresión en la normativa en vigor, las sociedades mixtas pesqueras se asientan en una lógica económica especialmente adecuada para una economía globalizada, consistente, por un lado, en el ahorro de costes por el habitual menor impacto de los existentes en el país de destino si se comparan con los del Estado miembro de origen y, por otro, en la transferencia de tecnologías, la creación y reparto de valor añadido, el acceso a los recursos y el abastecimiento de los mercados.

3.1.2 Las sociedades mixtas pesqueras permiten, a la par, el mantenimiento parcial del empleo, tanto en la mar como en tierra, en las zonas dependientes de la pesca de la Unión Europea y el desarrollo de nuevos empleos, de mayor cualificación, en los terceros Estados que las acogen, incluyendo la formación y cualificación de los trabajadores en el país de destino.

3.1.3 Las sociedades mixtas pesqueras fueron incorporadas al ordenamiento comunitario en el seno de la política de estructuras pesqueras en 1990; hace, por tanto, quince años y han sido un instrumento útil durante todo dicho periodo de tiempo. La inadecuada supresión de la que han sido objeto, al desaparecer de la nueva PPC promovida por la Comisión y su desaparición de la reglamentación vigente desde el 1 de enero de 2005, supone la pérdida de apoyo comunitario a un instrumento válido de cooperación económica de la Unión Europea en terceros países, normalmente en vías de desarrollo, además de poder constituir una quiebra del principio de confianza legítima que debe presidir las relaciones entre los operadores europeos y las instituciones de la Unión.

3.1.4 Las sociedades mixtas pesqueras pueden y deben ser contempladas como un capítulo específico de los tratados multilaterales o bilaterales de cooperación con terceros países, estableciéndose normas concretas que contemplen sus especificidades tanto desde el punto de vista propiamente pesquero, como de fomento y protección de las inversiones europeas en el exterior, aduanero, laboral, fiscal, etc.

3.1.5 Si bien es cierto que, en la normativa vigente, las sociedades mixtas pesqueras pudieran tener un encaje en los denominados «acuerdos de asociación», hasta el momento no se observan resultados prácticos de importancia, por lo que se hace preciso que una norma coordine las competencias dispersas en el seno de la Comisión (Direcciones Generales de Desarrollo, Cooperación y Pesca) y clarifique a los empresarios y otros actores del sector cómo deben actuar en el marco de tales acuerdos y de cualesquiera otros instrumentos existentes, para conseguir los resultados prácticos de los que se ha venido hablando.

4. Conclusión

4.1 El Comité estima recomendable que, en el seno de los trabajos iniciados para la revisión de la política pesquera común y conforme se reflejó ya en las conclusiones del Consejo de 19 de julio de 2004 ⁽²¹⁾, se considere que las empresas mixtas pesqueras, que han dejado de ser un elemento de regulación estructural de las capacidades de flota, sustitutivo del desguace de buques pesqueros, pasen a ser definidas como un vehículo de abastecimiento de mercados y de acción sectorial integral del que dispone la Unión Europea en el marco de sus competencias propias y compromisos globales y regionales y de sus Tratados bilaterales, para una correcta ejecución de las políticas pesqueras de la Unión Europea en consonancia con los principios de la FAO y de la OMC, siempre con la debida atención a que no se produzca un incremento de las capacidades de pesca que pueda llevar a la sobreexplotación de los recursos.

4.2 El Comité considera necesario que:

4.2.1 La Comisión realice un estudio de balance detallado y actualizado de la realidad y potencialidad de las sociedades mixtas pesqueras y facilite sus conclusiones a las restantes Instituciones de la Unión y a los sectores interesados.

4.2.2 Se introduzcan en la legislación comunitaria vigente las normas y mecanismos necesarios para dotar a las empresas mixtas pesqueras de seguridad jurídica en un marco de actuación específico en el seno de los acuerdos bilaterales o multilaterales con terceros Estados, a largo plazo estable y propio, que tenga en cuenta las singularidades de esta actividad y sus efectos beneficiosos desde el punto de vista de la gestión de los recursos pesqueros, el abastecimiento de los mercados, la creación de empleo en zonas dependientes de la pesca, la creación de valor añadido, la cooperación y el intercambio internacional.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽²¹⁾ Vid el documento 11234/2/04 Rev. 2 (presse 221) disponible en www.consilium.eu.int.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el modelo comunitario de clasificación de las canales de vacuno pesado» (versión codificada)

COM(2005) 402 final — 2005/0171 (CNS)

(2006/C 65/10)

El 7 de octubre de 2005, 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 Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 2005 (ponente: **Sr. ALLEN**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objeto de la presente propuesta es proceder a la codificación del Reglamento (CEE) nº 1208/81 del Consejo, de 28 de abril de 1981, por el que se establece el modelo comunitario de clasificación de las canales de vacuno pesado ⁽¹⁾. El nuevo Reglamento sustituirá a los que son objeto de la operación de codificación ⁽²⁾. La propuesta respeta en su totalidad el contenido de los textos codificados y se limita, por tanto, a reagruparlos realizando en ellos únicamente las modificaciones formales que la propia operación de codificación requiere.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité considera muy útil que todos los textos estén integrados en un único Reglamento. En el contexto de la

Europa de los ciudadanos, el Comité, al igual que la Comisión, concede gran importancia a la simplificación y claridad del Derecho comunitario, que de esta forma resulta más accesible y comprensible para el ciudadano, brindándole nuevas posibilidades y reconociéndole derechos concretos que puede invocar.

2.2 Se ha garantizado que esta compilación de disposiciones no contiene ninguna modificación sustantiva y tiene como único objetivo presentar el Derecho comunitario de forma clara y transparente. El Comité se muestra plenamente de acuerdo con este objetivo y, a la luz de estas garantías, acoge favorablemente la propuesta.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽¹⁾ Realizada en virtud de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Codificación del acervo comunitario, COM(2001) 645 final.

⁽²⁾ Véase anexo III de la propuesta.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los parques tecnológicos en la transformación industrial de los nuevos Estados miembros»

(2006/C 65/11)

El 10 de febrero de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen sobre «El papel de los parques tecnológicos en la transformación industrial de los nuevos Estados miembros de la UE».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. TÓTH, coponente: Sr. KUBÍČEK).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, ningún voto en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En su reunión de marzo de 2005, el Consejo Europeo decidió relanzar la Estrategia de Lisboa volviendo a centrarla en el crecimiento y el empleo.

1.2 En su Recomendación nº 10667/05 de junio de 2005, el Consejo formuló sugerencias en el marco de las directrices integradas relativas a las orientaciones generales de política económica (OGPE) para el período 2005-2008.

1.3 La octava orientación de las OGPE se refiere a la necesidad de facilitar todas las formas de innovación en los Estados miembros. Entre los medios propuestos a tal fin, el CESE desea subrayar que los parques –objeto del presente dictamen– satisfacen todas las condiciones determinadas por el Consejo y pueden ser considerados como los «polos de innovación» que el Consejo indica como segunda categoría de fomento de la innovación. En efecto, parece que, en el conjunto de los Estados miembros, estos parques conectan las universidades y los demás institutos de investigación, por una parte, y las empresas, por otra, integran los niveles regional y local y contribuyen así a suprimir las diferencias tecnológicas existentes entre las regiones.

1.4 El CESE señala asimismo que los parques –objeto del presente dictamen– contribuyen ya en gran medida a la realización del objetivo de la décima orientación de las OGPE. En efecto, dotan de sus elementos constitutivos el tejido industrial, que el Consejo considera indispensable en el territorio europeo, y refuerzan por su competitividad excepcional la base industrial de la Unión.

1.5 Los parques de los nuevos Estados miembros de la UE se estructuran con arreglo a principios análogos a los de instituciones del mismo tipo situadas en la Europa de los quince o en numerosos lugares del globo. Aunque las denominaciones difieren, los términos que se utilizan con mayor frecuencia en la terminología y las formulaciones jurídicas son «parque industrial», «parque científico», «parque tecnológico», «polo tecnológico», «parque de investigación», «parque comercial», «centro de innovación» e «incubadora tecnológica». No obstante, la finalidad es la misma en todas partes. El parque es el lugar donde se produce la interacción entre el mundo científico y tecnoló-

gico, por una parte, y el desarrollo económico, por otra. Concentra las sinergias derivadas de la colaboración entre instituciones y empresas destinadas a simplificar el acceso al mercado y centraliza los servicios especializados de alto nivel facilitando su explotación, otorgando una atención especial a la incubación de empresas, a las actividades de reagrupación empresarial y a la creación de redes de relaciones.

1.6 Bulgaria y Rumanía, los dos futuros Estados miembros que han iniciado las negociaciones de adhesión con la UE, han legislado en materia de parques industriales y tecnológicos.

1.7 Los parques proporcionan un marco que facilita la innovación y fomentan el desarrollo territorial. Sus actividades incluyen normalmente la creación de nuevas empresas, el fomento de la transferencia de tecnologías y los programas en favor de los inversores informales («business angels»). Brindan, además, una ocasión única para preparar y ejecutar las transacciones de capital de riesgo. Los parques contribuyen de manera visible a la creación, adopción y aplicación de programas comunitarios con objetivos idénticos o similares. Constituyen socios eficaces, capaces de funcionar en red.

1.8 La creación y el desarrollo de los parques en los diez nuevos Estados miembros se han visto por lo general acompañados de una transposición en la práctica de los principios de respeto del medio ambiente. En el caso de los nuevos parques, esta transposición ha quedado garantizada de entrada por las normas medioambientales estrictas que entraron en vigor a raíz de la armonización, la cual constituía una condición previa a la adhesión. En el marco de la instalación de parques como resultado de una reorganización o de transformaciones industriales, el lanzamiento del parque constituye con frecuencia el primer paso hacia la introducción de soluciones respetuosas del medio ambiente.

1.9 Los parques son el producto de la incidencia conjunta de varias tendencias de desarrollo. Constituyen una respuesta regional (local) a la mundialización, responden a la necesidad de superar los distintos problemas culturales, nacionales y étnicos, así como a la urgencia de corregir las importantes divergencias en materia de desarrollo económico.

1.10 Las soluciones aportadas por los parques han tenido una incidencia claramente favorable en el empleo, creando numerosos puestos de trabajo (en Hungría, por ejemplo, se han creado más de 140 000 nuevos puestos de trabajo desde 1997). El desarrollo de los parques también ha ejercido una influencia positiva en la implantación de empresas en las regiones afectadas y ha permitido evitar la desindustrialización (desde 1997, más de 2 500 empresas se han instalado en los parques industriales húngaros). Los puestos de trabajo así creados están por lo general vinculados a las tecnologías de alto nivel y exigen conocimientos especializados muy elevados para responder a los desafíos de la reestructuración industrial.

1.11 En los países europeos más desarrollados y, en particular, en el caso de la Europa de los quince, el sistema institucional, jurídico y financiero de la regionalización se ha ido desarrollando durante decenios. Lo mismo ha sucedido con las estructuras de desarrollo industrial y con las designaciones que mejor corresponden a las condiciones cambiantes del crecimiento económico y del sistema de ayudas nacionales y comunitarias. En los nuevos Estados miembros, los esfuerzos se centraron sobre todo en los progresos que se debían realizar para superar el retraso acumulado en estos ámbitos y alcanzar al resto de la Unión. En el marco de tales esfuerzos, los parques industriales se han beneficiado, y siguen beneficiándose, de una atención especial. Contribuyen, en efecto, a mejorar la competitividad, a reducir las diferencias de desarrollo territorial y a aportar soluciones a los problemas de empleo. Esta situación tiene la particularidad de que las relaciones económicas y sociales que prevalecían antes de la adhesión a la Unión siguen presentando cierta dualidad: los elementos institucionales, de dirección y de financiación tradicionales siguen teniendo vigencia –aunque en gran parte, están en fase de declive– y coexisten con los del sistema de gestión y de administración, cada vez más decisivos, que se viene desarrollando desde hace poco tiempo.

En los países en fase de adhesión, los parques industriales han surgido como expresión de las nuevas ambiciones en materia de política económica e industrial y de desarrollo territorial.

1.12 El presente dictamen de iniciativa tiene por finalidad destacar, en la perspectiva de las misiones que corresponden a la Unión, las potencialidades de los parques industriales y los elementos que los conectan entre ellos. En efecto, estas infraestructuras que favorecen la cohesión económica y social merecen atención especial en lo que se refiere a las transformaciones industriales. Conviene señalar que es precisamente la formación del sistema normativo interno de la UE la que ha reforzado el papel de los parques industriales en los países de la Unión. Por otra parte, hace ya varios años que algunos nuevos Estados miembros, y los países que están en fase de negociación para su adhesión, reaccionaron ante esta evolución. Además, estas estrategias de política económica –que, en su complejidad, toman en consideración las potencialidades de los parques industriales e indican una orientación a seguir teniendo en cuenta las exigencias en materia de integración internacional– no se han formulado por doquier.

1.13 En el documento IP/05/1252 de la Comisión, el Comisario europeo responsable de Empresa e Industria afirma, conjuntamente con el Comisario europeo responsable de Ciencia e Investigación, que la innovación y la investigación

forman parte del núcleo de la empresa. Aluden al respecto a la importancia de los polos de innovación y agrupaciones industriales centrados en la investigación: el punto 3.2 del plan de acción de promoción de la investigación e innovación reclama la promoción de tales polos y agrupaciones y pide a los Estados miembros que utilicen plenamente las posibilidades que brindan los Fondos Estructurales (MEMO/05/366).

1.14 Los parques industriales, tecnológicos, científicos y otras estructuras con denominación comparable, desempeñan la función de polo de innovación y contribuyen así a la realización de las prioridades propias de la fase actual de la aplicación de las OGPE 2005-2008 y de la Estrategia de Lisboa. Con el presente dictamen de iniciativa, el Comité Económico y Social Europeo desea favorecer la cooperación entre las estructuras del mismo tipo en la Europa de los quince, por una parte, y en los diez nuevos Estados miembros, por otra, así como su desarrollo. Además, el Comité pretende el objetivo de que se refuerce la accesibilidad de las ayudas concedidas por la Comisión Europea y la de las condiciones de financiación propuestas por las demás instituciones de la Unión para los parques industriales, tecnológicos, científicos y similares de todos los Estados miembros de la UE.

2. El parque industrial como polo de innovación: los tipos de parques y su desarrollo en el mundo

2.1 Los tipos de parques

La experiencia internacional nos enseña –y las fuentes arriba citadas van en el mismo sentido– que no existen dos parques industriales idénticos propiamente dichos. Por otra parte, es normal que un mismo parque experimente cambios constantes. Las redes en desarrollo muestran bien esta diversidad, así como la capacidad de adaptación de los parques a necesidades cambiantes. Por tanto, se ha optado en lo que sigue por una interpretación global del concepto de «polo de innovación» que va más allá de las actividades desarrolladas en los parques y corresponde en sentido estricto a la innovación en los sectores industrial, tecnológico, científico y similares para abarcar la amplia gama de actividades innovadoras que generan valor.

Este planteamiento está en armonía con los términos empleados por la Comisión Europea para designar los polos de competitividad e innovación. Según la definición de la Comisión, los polos están determinados por la estrecha colaboración existente entre las empresas, los centros de formación y los institutos de investigación públicos o privados dentro de un territorio geográfico delimitado. El polo pone en marcha proyectos comunes, de dimensión innovadora, creando sinergias entre los distintos agentes locales. Estas colaboraciones se concentran en ámbitos tecnológicos o científicos determinados y deben aportar una masa crítica con miras a garantizar la competitividad y la transparencia internacional.

2.2 Entre los tipos de parques clasificables según las funciones (la misión) figuran los siguientes:

- los parques científicos,
- los parques tecnológicos,
- los centros de innovación y
- los parques comerciales.

Se caracterizan por una estructura organizativa global:

- la tecnópolis,
- el polo tecnológico,
- el distrito tecnológico,
- la zona de empresas y el metadistrito.

En lo que se refiere a las características de implantación, pueden mencionarse fundamentalmente dos tipos de parques que se distinguen de manera especial:

- los parques industriales de tipo «greenfield» y
- los parques implantados en zonas en fase de rehabilitación.

2.3 Los parques evolucionan de manera continua, por fases de desarrollo. Las infraestructuras industriales monumentales tienden a desaparecer en beneficio de establecimientos capaces de generar un valor añadido más sofisticado e importante, en los que las TIC y la amplia gama innovadora de servicios ofrecidos por el administrador del parque a las empresas que en él se implantan desempeñan un papel cada vez más importante.

3. Situación en los nuevos Estados miembros de la Unión

3.1 De manera general, en los diez nuevos Estados miembros que forman parte de la Unión desde el 1 de mayo de 2004 se encuentran parques industriales correspondientes a ciertos tipos de infraestructura, descritos detalladamente en el punto 2.1. Chipre dispone de varias estructuras denominadas «viveros de empresas». Financiadas en parte por el Gobierno, estas entidades privadas gestionan diversos proyectos concretos.

3.2 En la República Checa se han creado 82 zonas industriales por medio de CzehInvest, la agencia gubernamental para la inversión y el desarrollo de las empresas, en el marco del programa gubernamental destinado a promover el desarrollo de las zonas industriales. En 2001 se completó el programa con nuevos subprogramas, denominados, por ejemplo, «Regeneración de las zonas industriales», «Construcción y regeneración de los bienes de arrendamiento financiero» y «Acreditación de las zonas industriales».

3.3 Estonia conoce varios tipos de parques industriales con características y apelaciones diversas. En lo que a una parte de ellos se refiere, se pudieron crear gracias al apoyo de los entes locales y de otras organizaciones. Se ocupan esencialmente de investigación y desarrollo y colaboran con las grandes universidades. El país cuenta actualmente con dos parques de este tipo: el de Tartu y el de Tallinn. En cuanto a los parques industriales creados sobre la base de iniciativas privadas, están constituidos por empresas con fines lucrativos, que ejercen sus actividades principalmente en los sectores logístico, comercial, industrial y de servicios.

3.4 En Polonia, los «parques industriales» se han creado en su mayoría durante los últimos años. Si su importancia económica es actualmente insignificante, la razón estriba principalmente en el hecho de que, en la actualidad, son esencialmente las catorce «zonas económicas especiales» (ZES) las que atraen a los inversores, y particularmente los inversores extranjeros. Estas zonas se crearon entre 1995 y 1997, por una duración de veinte años, mediante decretos gubernamentales adoptados sobre la base de disposiciones legales. Con vistas a promover el

desarrollo regional, se implantaron en regiones industrialmente poco desarrolladas o necesitadas de reestructuración industrial. En su origen, los inversores se beneficiaron de la garantía de una exoneración del impuesto sobre las sociedades de hasta el 100 % durante los diez primeros años y de 50 % durante los diez siguientes, así como de una exoneración total del impuesto sobre las propiedades inmuebles. El 1 de enero de 2001 se procedió a establecer la conformidad del sistema preferencial con las normas comunitarias. Como el estatus particular de las ZES debe terminar antes de diciembre de 2017, es de suponer que en adelante será cada vez mayor la importancia, el número y la superficie de los parques industriales.

3.5 En Letonia, los parques se denominan «parques comerciales». Las empresas eligen establecerse en ellos debido a las infraestructuras y demás condiciones administrativas ventajosas de que pueden beneficiarse. En Letonia, el programa de I+D nacional se rige por la Ley sobre la innovación.

3.6 En Lituania, los decididos esfuerzos realizados por el Gobierno con vistas a promover el desarrollo de las industrias con elevada intensidad de mano de obra y valor añadido relativamente importante (la industria electrónica y electrónica del automóvil) o el de los sectores industriales y de servicios que requieren un elevado capital intelectual (las biotecnologías, tecnologías de la información, técnicas del láser) han contribuido a la constitución de la estructura industrial del país. Adoptado en la segunda mitad de los años noventa, el programa de desarrollo «parque industrial», dotado de una infraestructura sólida e implantación en el extrarradio urbano, constituye uno de los instrumentos del desarrollo económico de Lituania. La proximidad de la mano de obra cualificada hace que los esfuerzos de realización del desarrollo industrial se concentren en la vecindad inmediata de las grandes ciudades.

3.7 En Hungría, el Gobierno lanzó en 1997 un sistema de desarrollo de los parques industriales. Los planes de desarrollo a largo plazo relativos a cada proyecto de parque industrial deben presentarse para evaluación al Ministerio de Economía. Si son de un nivel suficientemente elevado, estas estructuras obtienen el derecho de beneficiarse del título de parque industrial. Los objetivos de los parques industriales son el aumento de la competitividad, la creación de puestos de trabajo y el establecimiento de condiciones que permitan una actividad industrial, logística y de servicios conforme a las normas comunitarias y respetuosas del medio ambiente. Los parques industriales húngaros cuentan aproximadamente con 2 500 empresas multinacionales extranjeras y PYME húngaras que dan empleo a más de 140 000 personas.

3.8 En Malta, las estadísticas del último año indican el peso relativamente importante de la producción industrial en la economía. *Malta Enterprise*, la agencia de promoción de la inversión, creó un «Centro de creación de nuevas empresas» destinado a favorecer el desarrollo de proyectos de carácter innovador, especialmente en los sectores de las tecnologías de la información y telecomunicación, concepción en los ámbitos de la mecánica y la ingeniería técnica, diseño industrial, energías renovables y biotecnologías. El centro de creación pone a disposición de las empresas que ejercen su actividad en los sectores mencionados las posibilidades de inversión y financiación, así como las infraestructuras variadas necesarias para su funcionamiento.

3.9 En Eslovaquia, las ayudas a los parques industriales se rigen por la Ley sobre los parques industriales (193/2001), modificada en 2003 y en 2004. En virtud de dicha Ley, se consideran parques industriales las zonas delimitadas en un plan de ordenación del territorio en cuyo perímetro desarrollan una producción industrial una o varias empresas. Los entes regionales y locales pueden establecer un parque industrial en un terreno que les pertenezca. Por lo demás, la ley garantiza la posibilidad para dos o varios municipios de crear en común un parque industrial sobre una base contractual.

3.10 En Eslovenia, los parques industriales se denominan «parques tecnológicos». Su objetivo es estimular la emergencia y favorecer el desarrollo de proyectos empresariales que requieran el recurso a tecnologías avanzadas y una preparación científica importante. Estos parques tecnológicos, por otra parte, crean las infraestructuras físicas intelectuales necesarias para la puesta en marcha de tales iniciativas prestando particular atención a las necesidades de las PYME. Sirven también de vínculo entre las empresas y los centros de enseñanza superior. En documentos procedentes del Ministerio de Economía se indica que un parque tecnológico es una persona jurídica que también asiste en la ejecución de los proyectos, contrariamente a un vivero empresarial, que, sin dejar de ser persona jurídica, se limita a crear las condiciones necesarias para la adopción de los proyectos.

4. Objetivos estratégicos, modelos

4.1 Los parques –cualesquiera que sean sus diferencias– forman progresivamente una red que, al tiempo que se integran en la política económica, industrial y de innovación de un país determinado, se articula en un conjunto de fines públicos. Si se analizan las prioridades de los entes públicos, se pueden distinguir políticas «centradas en las misiones» (temáticas y concentradas en los recursos públicos) y políticas «centradas en la difusión» (que sitúan en primer plano los impactos y las sinergias), o bien una combinación de ambas.

4.2 Los dos modelos definidos según sus objetivos globales no se diferencian entre sí de manera rígida, en la medida en que –por ejemplo– proporcionar un apoyo financiero a las tecnologías avanzadas de una región por medio de los parques industriales no sólo mejora la situación de la región, sino que también sirve para que progrese la innovación de manera global. No es más que una cuestión de definición de prioridades.

5. El proceso de Lisboa y los parques industriales

5.1 El proceso de Lisboa distingue como tareas especialmente importantes el desarrollo de la innovación como medio de estimular el crecimiento, el empleo y la sostenibilidad, la promoción de la difusión tecnológica, así como la explotación y el desarrollo comercial de los resultados de I+D. Entre sus condiciones organizativas, financieras y jurídicas, los parques industriales y sus estructuras conexas desempeñan un papel cada vez más importante.

5.2 Los parques industriales se caracterizan por el papel clave que desempeñan en la promoción de la innovación. Por eso, en la formación de la red de los parques industriales no basta con preocuparse de los aspectos relativos a la industria en sentido estricto y a la agricultura: la contribución de una base intelectual académica y universitaria se vuelve cada vez más indispensable para la realización de los desafíos a los cuales se enfrenta la economía. Mejorar la competitividad, llegar a una mayor flexibilidad económica, explotar los activos de los recursos humanos: estos objetivos sólo pueden alcanzarse aportando una base intelectual y promoviendo la innovación económica.

6. Transferencia de conocimientos, innovación

6.1 Centros de innovación, agencias de transferencia

6.1.1 Estas instituciones tienen un radio de acción que no se reduce a un ámbito claramente delimitado: en efecto, tienden puentes entre la ciencia y la economía por medio de los servicios que prestan (sin ánimo de lucro o sobre una base comercial) a las empresas de una región, de un país. La diferencia principal existente entre las distintas categorías reside en la forma en que estas instituciones funcionan: como organismo de prestación de servicio («donante») o como empresa «beneficiaria». Los centros y las agencias estimulan a las empresas y les ayudan a sacar partido de los resultados de la investigación, desempeñando casi en estos procesos un papel de intermediario. En cambio, los organismos que prestan servicios de I+D incluyen en su seno institutos de investigación, que en algunos casos se funden en una misma unidad junto con la empresa beneficiaria.

6.1.2 Los principales servicios que prestan los centros y las agencias son el asesoramiento, la mediación tecnológica, la gestión de una base de datos de información comercial, la organización de encuentros comerciales y ferias, la contratación de especialistas, el suministro de la infraestructura necesaria para la experimentación, el apoyo a las actividades de reagrupación empresarial, la relación con inversores privados y la conexión en red.

6.1.3 Estos organismos ejercen sobre todo actividades de asesoramiento a las empresas. Por ejemplo, los centros de innovación en los Países Bajos, la red de I+D en Noruega desempeñan un papel de mediación. Su actividad de servicios empresariales consiste en dar a conocer los resultados de la investigación y favorecer su asimilación. En Alemania, los centros de transferencia y las agencias efectúan la transferencia tecnológica de manera más directa, suministrando servicios de este tipo de la misma forma que los centros de servicios de la industria de transformación que existen en los Estados Unidos. Entre sus servicios se cuentan los préstamos de investigación financiados en el marco de los programas públicos: prestan a las empresas un apoyo financiero para que éstas puedan emplear a universitarios y proporcionar una parte de la remuneración de estos últimos.

6.1.4 Las agencias de este tipo se crean en general a partir de iniciativas públicas (o, en su caso, por medio de cámaras de comercio, como en Alemania), a partir de la toma de conciencia de que, para los beneficiarios de tales programas, el desarrollo tecnológico sólo puede hacerse eficaz –y, por tanto, beneficioso a largo plazo para la economía– si se dan las condiciones de una ayuda exterior (generalmente pública). Al nivel de la financiación, se observan situaciones dispares: los centros neerlandeses, por ejemplo, tienen un presupuesto financiado por el Ministerio neerlandés de Economía, y sus servicios son en parte gratuitos (las dieciséis primeras horas de asesoramiento). En Noruega, la actividad de los servicios de I+D se financia también con cargo a fondos públicos. En cambio, en Alemania y los Estados Unidos los centros obtienen un apoyo financiero que procede de un fondo específico, y en proporciones que van disminuyendo (en Alemania a lo largo de tres años, en los Estados Unidos a partir de un 50 % y a lo largo de seis años), y prestan sus servicios en parte de manera no lucrativa, en parte sobre base comercial.

6.2 Los organismos de prestación de servicios de I+D

6.2.1 Lo que caracteriza a las instituciones mejor organizadas y con un vínculo más estrecho entre ciencia e industria es que ponen en red las investigaciones, en particular industriales, los institutos de desarrollo y las empresas, e igualmente que, con un apoyo financiero público, prestan servicios de I+D principalmente a pequeñas y medianas empresas sobre la base de contratos con misiones precisas. Aunque sus actividades están muy vinculadas a las de las universidades, conviene tratarlas aparte y diferenciarlas de las agencias universitarias y parques universitarios.

6.2.2 Estos organismos se crean también a partir de iniciativas públicas, y funcionan en parte dentro de un marco público. En el marco de su funcionamiento, difunden los resultados de la investigación científica por encargo en parte del sector privado (industrial) y en parte del sector público (ministerios). No obstante, entre ellos se observan diferencias importantes en materia de financiación. Ésta puede variar del 10 % al 100 % en algunos casos.

6.3 Tipos de cooperación en forma de parques en la relación universidad–industria

6.3.1 Estos parques están establecidos en su mayoría cerca de instituciones productoras de conocimientos (esencialmente universidades y centros de investigación), con las cuales están en relación contractual o de las cuales forman parte (como, en Hungría, el InfoPark, o también INNOTECH, el parque de innovación de la universidad técnica de Budapest). No obstante, las condiciones materiales de su funcionamiento se garantizan con recursos públicos (al nivel nacional o local). Estos parques aportan de manera cada vez más completa las condiciones necesarias para la innovación a través de infraestructuras técnicas de alto nivel. Con ayuda de la transferencia tecnológica se cubre un número cada vez mayor de fases del proceso de innovación y la actividad de los distintos parques puede ampliarse hasta la comercialización de un producto, su fabrica-

ción en masa o incluso la implantación de nuevos sectores industriales.

6.3.2 Numerosos parques de investigación y parques científicos se han creado en espacios en los que se ha impulsado la prosperidad y una multiplicidad de oportunidades científicas. Existen espacios de esa naturaleza en Francia (por ejemplo, Lyon). En cuanto a los demás parques franceses, conceden también una enorme importancia al modelo de la tecnópolis, entendida como un concepto totalmente nuevo de la ciudad. Así nacieron –con la diferencia de que su creación tuvo lugar en el marco de un programa– los primeros parques japoneses, los cuales siguen el modelo de la tecnópolis, emparentada con el modelo francés. El más conocido de estos parques japoneses es el de Tsukala, una inversión de tipo «greenfield» que dio lugar a la creación de una nueva ciudad enteramente consagrada a la ciencia. Actualmente, los polos tecnológicos se fundan a partir de iniciativas locales. En los Estados Unidos es también en espacios de este tipo en los que se fundaron los primeros parques de innovación (como, por ejemplo, el Silicon Valley, o los alrededores de la «Route 128», en Boston).

6.3.3 En la actualidad existen parques de innovación en todos los países de la Unión Europea, de Lisboa a Atenas. Los parques examinados hasta aquí son, de entre los organismos orientados hacia la innovación, los más complejos y los que presentan el mayor potencial de organización, ya que en materia de innovación ofrecen todas las ventajas arriba expuestas.

7. Recomendaciones

7.1 El CESE considera necesario que la Unión Europea desempeñe un papel activo en la promoción del establecimiento y desarrollo de los parques industriales y tecnológicos como polos de innovación en los Estados miembros y sus distintas regiones. Se trata de garantizar la integración completa de los antiguos y de los nuevos Estados miembros en el mercado interior ampliado, que es uno de los elementos esenciales de la nueva asociación para el crecimiento y el desarrollo prevista en el marco de la Estrategia de Lisboa redinamizada. Este planteamiento tiene por objetivo:

- reforzar la competitividad de los nuevos Estados miembros y garantizar mejores resultados para la economía europea en su conjunto reduciendo las desigualdades territoriales;
- responder al desafío que representa el desarrollo de la competitividad a nivel local y regional, garantizando una gestión más eficaz de las reestructuraciones industriales, de la reutilización de los recursos naturales, financieros y humanos, y de una estrategia capaz de regular las posibilidades y las obligaciones económicas y tecnológicas que se derivan de la integración europea y del mercado mundializado;
- garantizar la explotación íntegra de las posibilidades que se derivan de la realización del mercado interior de la Europa ampliada, en caso necesario por medio de una conexión de los parques industriales al nivel transregional sobre la base de sus objetivos globales;

- aumentar el nivel general de la investigación y la innovación y velar por que sus resultados sean mejores y se adapten de modo más completo al mercado y a la comercialización, en particular estableciendo relaciones aún más estrechas entre el sector de las PYME, el mundo científico y la investigación, garantizando la formación de recursos humanos altamente cualificados, tanto a nivel operativo como organizativo, modernizando la administración pública y el marco regulador correspondiente y desarrollando las capacidades de todos los responsables que participan en el proceso de toma de decisiones en los parques, y, para que la Unión Europea se convierta en la economía más dinámica del mundo, dedicar un 3 % de su PIB a la innovación;
- mejorar, por medio de las redes europeas de parques tecnológicos e industriales, la interacción entre la industria, el sector de los servicios y el sector financiero, así como las relaciones tecnológicas y la capacidad de difusión y recepción de los nuevos conocimientos, con el fin de aumentar la competencia innovadora y la competitividad, y garantizar la compatibilidad de los distintos objetivos –crecimiento, competitividad, empleo, desarrollo sostenible e igualdad de oportunidades–, en particular recurriendo a la interacción y al consenso;
- controlar y evaluar regularmente los resultados de los parques industriales y tecnológicos, sus capacidades técnicas efectivas, los resultados reales y otros efectos beneficiosos que producen, basándose en particular en criterios estandarizados y predeterminados;
- garantizar la conformidad con las normas europeas, incluso las relativas a la competencia y a las financiaciones públicas, teniendo en cuenta simultáneamente la evolución de estas normas.

7.2.1 El CESE considera que conviene establecer a tres niveles –europeo, nacional y regional/local– una política europea de fomento eficaz de la red de parques industriales y tecnológicos, siempre en el respeto del principio de subsidiariedad establecido en los Tratados y de las normativas europeas, en particular las relativas a la competencia.

7.2.2 El Comité recomienda adoptar un enfoque global e integrado que englobe el séptimo programa marco europeo para actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, los recursos financieros del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la iniciativa para el crecimiento, los Fondos Estructurales, el programa plurianual de la empresa y el espíritu empresarial, los medios previstos en el marco de la nueva política de asociación, el programa marco para la innovación y la competitividad (PIC), así como los programas de enseñanza y formación comunitarios, teniendo en cuenta al mismo tiempo las directrices de las OGPE 2005-2008. Eso permitirá garantizar una mayor flexibilidad en la elección de los instrumentos, así como la coordinación, la coherencia y una mayor simplificación, y, por tanto, facilitará el acceso a los programas y la posibilidad de que una misma propuesta se aplique desde distintos puntos de vista. El objetivo pretendido es sostener a nivel interregional y transregional los programas de cooperación integrados entre los parques industriales y tecnológicos y los distritos industriales con vistas al desarrollo de redes paneuropeas.

7.2.3 Por lo que se refiere a los mecanismos del nuevo programa marco para la innovación y la competitividad (véase INT/270, grupo de estudio), el CESE recomienda que el programa para la innovación y el espíritu empresarial y el programa de apoyo estratégico en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) hagan explícitamente referencia al desarrollo de la red de los parques industriales y tecnológicos y de los distritos industriales, sobre todo en lo relativo a su financiación en el período inicial, su extensión por medio de un acceso más fácil al capital de riesgo y las medidas destinadas a estimular la introducción y la utilización más eficaz de las TIC por medio de las iniciativas «e-Europe» e «i2010». Es importante que los nuevos mecanismos del PIC prevean el apoyo a la red de los parques y distritos industriales y tecnológicos, y también con el fin de favorecer la participación de las PYME en el séptimo programa marco europeo para actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración.

7.2.4 Por lo que se refiere a los programas individuales previstos por el séptimo programa marco, y en particular los programas «Capacidades», «Personal» y «CCI» (Centro Común de Investigación), el CESE recomienda:

- reforzar las medidas de apoyo a las PYME, principalmente en lo relativo a la investigación y las organizaciones y reagrupaciones de empresas. Conviene reconocer la plena legitimidad de la red paneuropea de los parques industriales y tecnológicos y de las agrupaciones industriales o distritos industriales en materia de presentación de propuestas de investigación;
- reforzar las medidas destinadas a garantizar la explotación íntegra del potencial de conocimientos e investigación de las regiones europeas, promover el desarrollo de los parques industriales y tecnológicos y de las agrupaciones industriales, así como la extensión de sus redes europeas y paneuropeas, y financiar los ejercicios de prospectiva tecnológica participativa, con el fin de permitir el desarrollo de proyectos y estrategias a medio y largo plazo paralelamente a las actividades (prospectivas) vinculadas al ámbito temático «Ciencias socioeconómicas y humanas» en el marco del programa específico «Cooperación»;
- garantizar la puesta a disposición de recursos financieros y humanos suficientes para las actividades de asociación e intercambio entre las empresas y las universidades en el marco del programa específico «Personal», con el fin de responder a las necesidades de los parques industriales y tecnológicos y de las agrupaciones industriales. Es importante que los investigadores afectados conozcan las necesidades específicas propias de desarrollo de las PYME;
- velar por que la experiencia profesional acumulada por el CCI sea plenamente accesible a los parques industriales y tecnológicos y a las agrupaciones industriales, en particular financiando su participación en actividades indirectas de creación de redes de relaciones, estímulo de la formación y la movilidad y construcción de plataformas tecnológicas, explotando el alto valor añadido europeo acumulado por el CCI y sus instituciones, principalmente el IPTS de Sevilla.

7.2.5 En lo que se refiere al FEI, el BEI, la iniciativa para el crecimiento y los Fondos Estructurales y de Cohesión conviene –de acuerdo con las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo de marzo de 2005– aumentar y mejorar las sinergias en los ámbitos de la investigación y la innovación entre los fondos comunitarios, el FEI y el BEI. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo destacó la importancia de que los responsables regionales y locales apliquen de modo más óptimo la Estrategia de Lisboa en sus tres dimensiones (económica, social y medioambiental). El CESE recomienda una intensificación de los esfuerzos en la revisión de la política de cohesión –encaminada a garantizar la convergencia, la competitividad y la cooperación territorial–, un aumento de los recursos asignados a la innovación y al desarrollo de la sociedad del conocimiento, para anticipar y estimular los cambios económicos que contribuyen a aumentar la competitividad y las ventajas competitivas, y el refuerzo de las cualificaciones profesionales de la mano de obra, sobre todo en los nuevos Estados miembros. Conviene a tal fin desarrollar la actividad de los parques industriales y tecnológicos y de las agrupaciones industriales, así como sus redes, esencialmente acentuando la cooperación territorial europea y la colaboración entre agentes públicos y privados (asociaciones público–privadas: APP), así como en el marco de programas de financiación del tipo de la iniciativa «Innovación 2010» del FEI.

7.2.6 El quinto programa plurianual de la empresa y el espíritu empresarial y la Carta Europea de la Pequeña Empresa mencionan como acciones importantes el desarrollo de la enseñanza y la formación de los empresarios, la concepción de medidas que permitan una creación de empresas menos costosa y más rápida, la modernización del marco jurídico y reglamentario, la formación de más mano de obra cualificada, la simplificación del acceso a los servicios en línea, la mejora de las condiciones financieras y fiscales, el refuerzo de las capacidades tecnológicas de las PYME y, por último, la mejora de la accesibilidad de los modelos y prácticas acreditadas de los servicios de negocio electrónico («e-business»). El Comité ha apoyado siempre vigorosamente las acciones comunitarias consideradas especialmente cruciales desde el punto de vista de los parques industriales y tecnológicos y de las agrupaciones industriales.

7.2.7 El CESE considera deseable que la nueva política europea de vecindad –sobre todo en lo que se refiere a la parte cubierta anteriormente por los ámbitos de acción 2 y 3 del programa Interreg– en las actividades financiadas de apoyo a las redes interregionales, transregionales, europeas y paneuropeas integre también las acciones que se refieren a los parques industriales y tecnológicos y a las agrupaciones industriales.

7.2.8 El Comité considera deseable una cooperación, al nivel de los Estados miembros con las agencias para el empleo, y a nivel europeo con todo responsable del sistema institucional afectado por la creación de empleo, para que los parques propicien la creación de nuevos puestos de trabajo, utilizando las

posibilidades que se derivan de un funcionamiento en red. Es necesario garantizar que las empresas, las organizaciones representativas de los trabajadores, las entidades locales y las ONG participarán plenamente en la creación de empleos de alto nivel y que representen un conocimiento adicional (tácito) importante. Es preciso garantizar que las personas que trabajan en los parques podrán participar de manera continua en las acciones de formación, formación permanente y reconversión profesional que les permitan adaptarse a la reestructuración industrial. Como se expresa en el Dictamen del CESE 1073/2005, aprobado en el Pleno de los días 28 y 29 de septiembre de 2005 (CCMI/019), conviene destacar que el diálogo social y la participación de los trabajadores son esenciales para anticipar y gestionar las transformaciones industriales.

7.2.9 El Comité hace hincapié en las medidas destinadas a mejorar los sistemas europeos de enseñanza y formación y a apoyar el desarrollo de nuevos paradigmas de producción y consumo respetuoso del medio ambiente, en particular realizando acciones de enseñanza y formación que contemplen el desarrollo de las redes de parques industriales y tecnológicos y de agrupaciones industriales. La realización de nuevos programas de formación y enseñanza en estos parques y agrupaciones industriales podrá contribuir a hacer más atractivas para la juventud europea las carreras industriales y tecnológicas que requieren elevadas calificaciones.

7.2.10 En línea con sus posiciones anteriores sobre el asunto –principalmente su Dictamen 374/2005, de 12 de abril de 2005, sobre los distritos industriales europeos–, el CESE destaca la importancia de crear una plataforma europea de parques y distritos industriales entendidos como polos de innovación (plataforma europea de polos de innovación), con el fin de concebir posiciones estratégicas comunes y acciones comunes de desarrollo de la capacidad y hacer posible el desarrollo cultural de los sindicatos de trabajadores y organizaciones profesionales de la industria, en colaboración con los responsables competentes de la sociedad civil organizada. En este marco, conviene esforzarse en explotar todos los instrumentos adecuados de la transferencia de conocimientos y la innovación: intercambio de prácticas acreditadas, determinación de exigencias básicas armonizadas en materia de definición y adopción de medidas de formación comunes, acceso directo a los conocimientos profesionales del CCI, desarrollo de una terminología y de clasificaciones comunes, explotación de las sinergias posibles entre los parques y las agrupaciones industriales de los distintos países y, por último, la incitación a explotar las sinergias ofreciendo a dichas estructuras la posibilidad de participar directamente en los programas e iniciativas comunitarios. Al mismo tiempo, conviene desarrollar los sistemas comunes de evaluación, seguimiento y comparación de los resultados de los parques industriales y tecnológicos y de los distritos industriales europeos.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Reestructuraciones y empleo — Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea»

COM(2005) 120 final

(2006/C 65/12)

El 28 de abril de 2005, 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 propuesta mencionada.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de noviembre de 2005 (ponente: **Sr. ZÖHRER**, coponente: **Sr. SOURY-LAVERGNE**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 121 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

Resumen

El Comité acoge con satisfacción el planteamiento global intersectorial escogido por la Comisión. En la Comunicación, la Comisión reexamina una cuestión igualmente importante para las empresas y para los trabajadores. Las transformaciones industriales y la capacidad de preparación de las empresas para hacer frente a dichas evoluciones constituyen un factor fundamental de la competitividad. No obstante, el éxito depende de que se logre gestionar socialmente las repercusiones de las transformaciones.

El Comité está básicamente de acuerdo con el análisis del fenómeno descrito por la Comisión; no obstante, acogería con satisfacción que se realizase un análisis más minucioso.

Las reestructuraciones siempre van asociadas al temor, sobre todo por parte de los trabajadores, de sus repercusiones negativas. Sin embargo, las reestructuraciones bien gestionadas también pueden traducirse en nuevos desafíos y oportunidades. En principio, todo depende de la manera en que la empresa aborde la situación, de cómo gestione las distintas fases y de que las distintas partes interesadas colaboren y desarrollen un espíritu común que permita aprovechar las oportunidades.

El Comité está de acuerdo en que las respuestas al fenómeno de las reestructuraciones se inscriben en el marco más general de la estrategia de crecimiento y empleo.

El Comité acoge con satisfacción el objetivo de una mayor coordinación dentro de la Comisión, así como de creación de un grupo de trabajo interno y desarrollo de un diálogo regular con el Parlamento Europeo y el Consejo.

El Comité se declara básicamente de acuerdo con las prioridades establecidas por la Comisión en la revisión de la Estrategia europea para el empleo. La estrategia para el empleo no puede separarse de la toma en consideración del contexto macroeconómico y de la política industrial.

En lo relativo a la revisión de los instrumentos financieros, el Comité acepta que estén orientados en mayor medida hacia la anticipación y gestión de las reestructuraciones.

En materia de política industrial, el Comité estima que ahora hay que profundizar sobre todo en un enfoque sectorial que permita encontrar planteamientos adaptados a los distintos sectores. Un punto fundamental, que habrá que examinar y precisar igualmente, es la mejora de la normativa vigente para las empresas.

El Comité considera que las iniciativas tecnológicas, en particular las plataformas tecnológicas, son uno de los métodos principales para mejorar la situación. Para ello será preciso crear un entorno favorable a la innovación.

En el caso de la política sobre competencia se plantea la cuestión de si los recursos existentes serán suficientes. Respecto a las subvenciones estatales, el Comité destaca que será preciso prestar mayor atención a la relación existente entre las ayudas estatales, las reestructuraciones y las deslocalizaciones de la producción.

El Comité opina igualmente que el Observatorio Europeo del Cambio, con sede en Dublín, deberá desempeñar un papel fundamental.

La intensificación del diálogo social sectorial merece atención aparte. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que los interlocutores sociales, habida cuenta de su conocimiento de los sectores, pueden desempeñar un papel particular de alerta. No obstante, este instrumento no debería limitarse a examinar las situaciones de crisis.

El Comité espera con interés la anunciada Comunicación sobre la responsabilidad social de las empresas.

El Comité se felicita en principio de la creación de un Foro «Reestructuraciones», cuyo objetivo será elaborar una presentación de las mejores prácticas y analizar los obstáculos locales (reglamentación) que se oponen a su armonización.

Además de las acciones de modernización y simplificación de la normativa ya previstas en el programa de acción de Lisboa, y que el Comité acoge muy favorablemente, la Comisión anuncia igualmente un Libro Verde sobre la evolución del Derecho del trabajo. Precisamente en el contexto de las reestructuraciones, el objetivo de la evolución del Derecho del trabajo debe ser una relación equilibrada entre flexibilidad y seguridad.

En lo relativo a la promoción de la movilidad de los trabajadores en el seno de la Unión, la única propuesta de Directiva mencionada, esto es, la relativa a la mejora de la transferibilidad de los derechos a pensión complementaria, parece un poco insuficiente. Convendrá examinar la posibilidad de ofrecer un paquete de incentivos, por ejemplo en materia de cualificaciones, mercado laboral o legislación social o fiscal, incluida la eliminación de los obstáculos administrativos a la libre circulación de los trabajadores, para facilitar la movilidad.

El Comité celebraría que los interlocutores sociales continuasen y concretasen sus trabajos en materia de reestructuraciones.

Los comités de empresa europeos desempeñan una importante función en las reestructuraciones industriales. Por lo tanto, la fase de consulta sobre la revisión de la Directiva relativa a los comités de empresa europeos habrá de considerarse atendiendo a las reestructuraciones, pero deberá realizarse en un contexto más amplio.

El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las reestructuraciones no deben ser un sinónimo de retrocesos sociales y pérdidas económicas.

Es imposible evitar todas las consecuencias negativas para los trabajadores. Por lo tanto, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión, el objetivo de las medidas que habrá de adoptar la Unión Europea se centrará también en garantizar una protección adecuada de los trabajadores en la fase transitoria.

1. Introducción

1.1 En la agenda social adoptada por la Comisión el 9 de febrero de 2005 se prevé –al igual que en la Comunicación sobre la revisión de la estrategia de desarrollo sostenible⁽¹⁾– que la Comisión desarrollará una estrategia en materia de gestión de las reestructuraciones con miras a una mejor interacción de las políticas europeas pertinentes, una mayor participación de los interlocutores sociales, una sinergia más importante entre políticas e instrumentos financieros y la adaptación de los marcos jurídicos convencionales.

1.2 En la Comunicación «Reestructuraciones y empleo»⁽²⁾, presentada por la Comisión el 31 de marzo de 2005, se presentan las medidas que la Unión Europea tendrá que adoptar o reforzar para movilizar el potencial de que dispone.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Revisión en 2005 de la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible: Primer balance y orientaciones futuras, (COM(2005) 37 final) de 9.2.2005.

⁽²⁾ COM(2005) 120 final.

Para ello se adopta una perspectiva tanto horizontal como sectorial y se propone una serie de medidas en distintos ámbitos de la política comunitaria.

1.3 Por tratarse de una Comunicación de la Comisión destinada a todos los públicos, el texto recoge consideraciones generales, en particular sobre la existencia del fenómeno de la «reestructuración» en las fases que pueden atravesar todas las empresas cuando se ven abocadas a la necesidad de adaptarse.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Comisión tiene la convicción de que las reestructuraciones no tienen por qué ser sinónimo de retroceso social y pérdida de sustancia económica. Pueden, por el contrario, ser garantes de progreso económico y social, pero con la condición de que se anticipen debidamente, que las empresas puedan administrarlas con eficacia y rapidez y que la acción pública contribuya a acompañarlas en buenas condiciones.

2.2 Las reestructuraciones de empresas suponen a menudo costes que pueden ser muy elevados, no sólo para los trabajadores afectados, sino también para la economía local o regional. Mantener la cohesión social característica del modelo social europeo exige aplicar políticas de acompañamiento para minimizar los costes sociales y promover la búsqueda de fuentes alternativas de empleos y de ingresos.

2.3 Por ello, las respuestas que deben darse a escala comunitaria deben articularse en torno a cuatro exigencias:

- una exigencia de coherencia entre las políticas afectadas, para que el crecimiento y las reestructuraciones que supone no impliquen una destrucción de capital humano;
- una exigencia a largo plazo, en la cual deben inscribirse las distintas políticas comunitarias; para actuar, los agentes económicos y sociales necesitan previsión;
- una exigencia de participación de todas las partes interesadas, en primer lugar los interlocutores sociales;
- la toma en consideración de la dimensión territorial, ya que es en el nivel local donde la anticipación del cambio es más eficaz. Desde ese punto de vista, la política regional y de cohesión de la Unión Europea debe desempeñar el papel de catalizador.

2.4 La Comunicación enuncia las acciones que deben desarrollarse o reforzarse en torno a los distintos medios que la Unión puede movilizar a este respecto, desde un punto de vista tanto horizontal como sectorial. Al aplicar estas acciones, es necesario limitar al máximo las cargas impuestas a las empresas, garantizando al mismo tiempo una mejora de la anticipación y gestión de las reestructuraciones.

2.5 En concreto, el Anexo 1 de la Comunicación propone una serie de doce medidas entre las cuales cabe destacar:

- revisión de la Estrategia europea para el empleo;
- reforma de los instrumentos financieros y creación de un fondo de ajuste al crecimiento;
- creación de un foro «Reestructuraciones»;
- seguimiento reforzado de los sectores que pueden experimentar a corto plazo reestructuraciones.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge con satisfacción el planteamiento global intersectorial escogido por la Comisión. En la Comunicación la Comisión reexamina una cuestión igualmente importante para las empresas y para los trabajadores. El Comité ya se ha pronunciado en diversos dictámenes sobre este asunto. Las transformaciones industriales y la capacidad de preparación de las empresas para hacer frente a dichas evoluciones constituyen un factor fundamental de la competitividad. No obstante, el éxito depende de que se logre gestionar socialmente las repercusiones de las transformaciones.

3.2 Cuando la Comisión habla en su Comunicación sobre las reestructuraciones, se plantea naturalmente la cuestión de definir ese concepto. En diversos dictámenes, el CESE ha diferenciado entre «transformaciones industriales», como un proceso continuo de evolución de una empresa o de un sector, y «reestructuraciones», como una forma particular de transformación industrial, que constituye normalmente un proceso específico de adaptación (a menudo impuesto) a las condiciones del entorno empresarial, con el fin de recuperar la competitividad.

3.2.1 Aunque la Comisión no diferencie estos dos conceptos, para facilitar su comprensión el Comité recomienda que se adopte un punto de vista más matizado. La anticipación y la configuración proactiva de las transformaciones son sin duda elementos clave para llevar a cabo con éxito las transformaciones. No obstante, las reestructuraciones industriales constituyen un desafío cada vez mayor y diferenciado en un entorno globalizado. Ambos tipos de evolución precisan métodos y medidas diferentes.

3.2.2 El fomento de las transformaciones no puede constituir en sí mismo un objetivo. Una política industrial claramente definida a largo plazo y orientada hacia el futuro puede influir positivamente en esas transformaciones y mitigar sus consecuencias de manera tal que se transformen en nuevas oportunidades. El Comité examinará la nueva Comunicación de la Comisión sobre una nueva política industrial (COM(2005)...) de conformidad con este criterio.

3.3 El Comité está básicamente de acuerdo con el análisis del fenómeno descrito por la Comisión, la cual enumera cuatro motivos principales de las reestructuraciones:

- la evolución del mercado único europeo y la apertura internacional de las economías;

- la innovación tecnológica;

- la evolución del marco reglamentario, y

- los cambios fundamentales de la demanda de los consumidores.

3.3.1 De esta manera la Comisión se restringe en sus análisis a los factores generales que todo el mundo conoce ampliamente. Sin embargo, es igualmente importante saber si las reestructuraciones se planifican a largo plazo para anticipar ciertas evoluciones o si están ocasionadas por presiones exteriores o son consecuencia de una ausencia de anticipación por fallos en la gestión. Un ejemplo en tal sentido podría ser la evolución de la relación existente entre el potencial del mercado y las capacidades de producción. Si esto no se tiene en cuenta, se producen sobrecapacidades, que a su vez, antes o después, darán lugar a reestructuraciones. El Comité acogería con satisfacción un análisis más profundo, ya que el enfoque será diferente en función de la situación.

3.3.2 Las reestructuraciones siempre van asociadas al temor, sobre todo por parte de los trabajadores, de repercusiones negativas. Sin embargo, las reestructuraciones bien gestionadas también pueden traducirse en nuevos desafíos y oportunidades. Existen muchos ejemplos de reestructuraciones llevadas a cabo con éxito y de reestructuraciones llevadas a cabo con menos éxito. En principio, todo depende de la manera en que la empresa aborde la situación, de cómo gestione las distintas fases y de que las distintas partes interesadas colaboren y desarrollen un espíritu común que permita aprovechar las oportunidades.

3.4 La Comunicación propone pocas medidas concretas, y algunas de ellas sólo se mencionan. El Comité es consciente de que la Comisión no puede ir mucho más lejos habida cuenta de la situación actual. No obstante, considera que la Comunicación constituye una buena base para desarrollar la política comunitaria en este asunto, política que requiere una coordinación de las direcciones generales afectadas y de los Estados miembros.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité está de acuerdo en que las respuestas al fenómeno de las reestructuraciones se inscriben en el marco más general de la estrategia de crecimiento y empleo. La gestión de las transformaciones puede contribuir de manera significativa al logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

4.1.1 En este contexto, la UE debe preguntarse por la contribución que, además de las medidas adoptadas al nivel local, regional y nacional, puede aportar. La UE puede desempeñar un papel fundamental impulsando el proceso de debate en los Estados miembros y contribuyendo a sensibilizar a los ciudadanos al respecto. Asimismo, puede recurrir a todos los instrumentos en su poder para anticipar el cambio y acompañar las transformaciones.

4.2 *La movilización de las políticas comunitarias horizontales*

4.2.1 El Comité acoge con satisfacción el objetivo de una mayor coordinación dentro de la Comisión, mediante la creación de un grupo de trabajo interno y desarrollo de un diálogo regular con el Parlamento Europeo y el Consejo. La participación de todas las direcciones generales afectadas podría contribuir a desarrollar sinergias entre los distintos ámbitos de acción cuyo objetivo común es anticipar y gestionar las transformaciones. El Comité opina que, no obstante, es preciso garantizar que el grupo de trabajo interno se concentre en su función de coordinación y que la Comisión mantenga un reparto claro de competencias en materia de legislación y aplicación de la normativa comunitaria.

4.2.2 El Comité se declara básicamente de acuerdo con las prioridades establecidas por la Comisión en la revisión de la Estrategia europea para el empleo. A este respecto se deberá prestar particular atención a la formación, el aprendizaje permanente y la calidad de la organización del trabajo, incluida una buena gestión de los recursos humanos. La estrategia para el empleo no puede separarse de la toma en consideración del contexto macroeconómico y de la política industrial. La coordinación de las políticas económicas con la política industrial y la estrategia del empleo deberían facilitar una mejor gestión de las transformaciones.

La creación de un marco macroeconómico estable, previsible y coherente en Europa es la condición básica para la gestión óptima de las medidas de reestructuración.

Las condiciones locales en las que se presenten las reestructuraciones son decisivas y precisan ser integradas en una política global.

4.2.3 En lo relativo a la revisión de los instrumentos financieros, el Comité acepta que estén orientados en mayor medida hacia la anticipación y gestión de las reestructuraciones, pero señala que es preciso preservar los objetivos generales de los fondos existentes.

4.2.4 Por el momento, los instrumentos financieros propuestos por la Comisión con el nombre de «capacidad de intervención comunitaria en caso de crisis» han sido acogidos con escepticismo por el Consejo. A juicio del Comité, no convendría, sin embargo, renunciar a un debate de fondo sobre las posibilidades de intervención financiera, con vistas a facilitar las transiciones cuando se produzcan acontecimientos imprevistos que tengan serias repercusiones a escala regional, sectorial y social. Por lo tanto, el Comité respalda las medidas de la Comisión encaminadas a crear tales instrumentos.

4.2.5 El Comité ya examinó el tema de la política industrial en un dictamen de diciembre de 2004 ⁽³⁾. El Comité estima que ahora hay que profundizar sobre todo en un enfoque sectorial que permita encontrar planteamientos adaptados a los distintos sectores. Para ello, no se deberían examinar exclusivamente aquellos ámbitos económicos que se encuentran en crisis, sino que convendría analizar todos los sectores posibles que sean relevantes para Europa, con el fin de afrontar precozmente las transformaciones y gestionarlas de manera proactiva. El diálogo social desempeñará un papel fundamental en este proceso.

Un punto fundamental, que habrá que examinar y precisar igualmente, es la mejora de la normativa vigente para las

empresas. Dicha mejora debería conducir a una reducción de las cargas para las empresas, sin que ello suponga una rebaja de las normas sociales y medioambientales.

4.2.6 El Comité considera que las iniciativas tecnológicas, en particular las plataformas tecnológicas, son uno de los métodos principales para mejorar la situación. Las innovaciones tecnológicas permiten superar situaciones aparentemente congeladas, en particular en materia de energía, emisiones de residuos y reciclaje de productos. A su vez, estas innovaciones fomentarían avances tecnológicos que aumentarían la competitividad de los sectores industriales afectados.

4.2.6.1 En tal contexto será preciso crear un entorno favorable a la innovación. Los incentivos fiscales y la protección de la propiedad intelectual son condiciones básicas para ello. No obstante, en la gestión de las reestructuraciones convendría tener en cuenta la necesidad de una innovación organizativa y social.

4.2.7 En el caso de la política sobre competencia se plantea la cuestión de si los instrumentos existentes serán suficientes. Existen cada vez más factores de competitividad que la política de competencia no examina y que son fundamentales; como, por ejemplo, la imposición de las empresas.

En lo relativo a las ayudas estatales, todavía queda mucho camino por recorrer antes de que se anuncie una reforma encaminada a reorientar dichas ayudas a los ámbitos que más contribuyen al crecimiento y al empleo. En este contexto, el Comité destaca que será preciso prestar mayor atención a la relación existente entre las ayudas estatales, las reestructuraciones y las deslocalizaciones de la producción. Es preciso que las normativas en materia de ayudas estatales sigan siendo no discriminatorias y que se continúe fomentando la cohesión social. En este contexto, el Comité señala que hay que prestar particular atención a las prácticas en vigor fuera de la Unión Europea.

4.2.8 El Comité ya se ha pronunciado sobre la política exterior en diversos dictámenes.

4.2.9 El Comité comparte la opinión de que el Observatorio Europeo del Cambio, con sede en Dublín, debe desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de las herramientas necesarias para el análisis y seguimiento de las reestructuraciones. La CCMI debería reforzar aún más su cooperación con el Observatorio.

4.3 *El refuerzo de la asociación para el cambio*

4.3.1 La intensificación del diálogo social sectorial merece atención aparte. El Comité está de acuerdo con la Comisión en que los interlocutores sociales, habida cuenta de su conocimiento de los sectores, pueden desempeñar un papel particular de alerta. No obstante, este instrumento no debería limitarse a examinar las situaciones de crisis, sino que debería analizar todas las situaciones que los interlocutores sociales consideren necesarias, y no sólo cuando observen «una evolución preocupante». Esto estaría más en la línea de los objetivos encaminados a anticipar y acompañar los procesos de reestructuración.

⁽³⁾ DO C 157 de 28.6.2005 — Comunicación de la Comisión - Acompañar los cambios estructurales: Una política industrial para la Europa ampliada (COM(2004) 274 final).

4.3.2 El Comité espera con interés la anunciada Comunicación sobre la responsabilidad social de las empresas, que tendrá por objeto en particular las iniciativas positivas que toman las empresas en relación con las partes afectadas en caso de reestructuración. Efectivamente, el objetivo es, además de seguir perfeccionando los fundamentos jurídicos, difundir y fomentar las buenas prácticas en materia de gestión de las transformaciones. Ante todo, el Comité señala que en los procesos de reestructuración será preciso tener en cuenta igualmente a las distintas empresas afectadas de manera indirecta (por ejemplo, los proveedores, los prestadores de servicios, etc.).

Por lo demás, el Comité ya se pronunció sobre la responsabilidad social de las empresas en un dictamen anterior.

4.3.3 El Comité se felicita en principio de la creación de un Foro «Reestructuraciones». El objetivo del foro debe ser elaborar una presentación de las mejores prácticas y analizar los obstáculos locales (reglamentación) que se oponen a su armonización. Todavía es muy pronto para evaluar los resultados. No obstante, el Comité está dispuesto a aportar sus conocimientos al foro y colaborar para que se traduzca en un valor añadido para la política europea. La condición fundamental para lograrlo será utilizar un método de trabajo que funcione sin crear nuevas burocracias y se concentre en aquellas cuestiones a las que hasta ahora no se ha dedicado suficiente atención. Las organizaciones afectadas de la sociedad civil deben tener la posibilidad de participar en los trabajos.

4.4 *La adaptación del marco reglamentario y convencional*

4.4.1 Además de las acciones de modernización y simplificación de la normativa ya previstas en el programa de acción de Lisboa, y que el Comité acoge muy favorablemente, la Comisión anuncia igualmente un Libro Verde sobre la evolución del Derecho del trabajo. Precisamente en el contexto de las reestructuraciones, el objetivo de la evolución del Derecho del trabajo debe ser una relación equilibrada entre flexibilidad y seguridad.

4.4.2 En lo relativo a la promoción de la movilidad de los trabajadores en el seno de la Unión, la única propuesta de Directiva mencionada, esto es, la relativa a la mejora de la transferibilidad de los derechos a pensión complementaria, parece un poco insuficiente. La movilidad de los trabajadores en el contexto de las reestructuraciones es una cuestión fundamental muy compleja. La movilidad transfronteriza solo constituye un pequeño aspecto de todo el problema. Los trabajadores tienen que ser capaces de adaptarse a las nuevas condiciones resultantes de las reestructuraciones. A lo sumo, esto implicará una nueva orientación profesional o la búsqueda de un nuevo

empleo. Por lo tanto, es conveniente examinar las medidas a escala comunitaria y a escala nacional o regional que será preciso adoptar para facilitar a los trabajadores esta fase transitoria. Será necesario examinar la posibilidad de ofrecer un paquete de incentivos, por ejemplo en el ámbito de las cualificaciones, del mercado laboral y de las normas sociales y fiscales, incluida la eliminación de los obstáculos administrativos a la libre circulación de los trabajadores, para facilitar la movilidad.

4.5 *La segunda fase de consulta de los interlocutores sociales europeos sobre las reestructuraciones de empresas y los comités de empresa europeos*

4.5.1 Por primera vez, la Comisión inicia, en una Comunicación dirigida al público en general, una fase de consultas con los interlocutores sociales sobre dos temas diferentes. Este método no deja de plantear problemas y será preciso comprobar que se escoge el procedimiento adecuado para consultar a los interlocutores sociales.

4.5.2 Independientemente de estas cuestiones formales, el Comité celebraría que los interlocutores sociales continuasen y concretasen sus trabajos en materia de reestructuraciones.

4.5.3 Los comités de empresa europeos desempeñan una importante función en las reestructuraciones industriales. Por lo tanto, la fase de consulta sobre la revisión de la Directiva relativa a los comités de empresa europeos habrá de ser considerada atendiendo a las reestructuraciones, pero deberá realizarse en un contexto más amplio. El derecho de información y consulta de los trabajadores establecido en la Directiva sobre los comités de empresa europeos no se restringe exclusivamente a las reestructuraciones.

4.6 *Conclusiones de la Comisión*

4.6.1 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las reestructuraciones no deben ser un sinónimo de retrocesos sociales y pérdidas económicas. Las reestructuraciones pueden contribuir de manera esencial a la evolución económica y social. No obstante, tal y como la Comisión señala con acierto, las condiciones en las que se llevan a cabo las reestructuraciones desempeñan un papel fundamental.

4.6.2 Es imposible, no obstante, evitar todas las consecuencias negativas para los trabajadores. Por lo tanto, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión, el objetivo de las medidas que habrá de adoptar la Unión Europea se centrará también en garantizar una protección adecuada de los trabajadores en la fase transitoria.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el programa específico de “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo”, para el periodo 2007-2013 — “Programa general de seguridad y defensa de las libertades”»

COM(2005) 124 final — 2005/0034 (CNS)

(2006/C 65/13)

El 25 de julio de 2005, 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 14 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. CABRA DE LUNA).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Comisión comunica al Consejo y al Parlamento Europeo su propuesta de Decisión del Consejo para un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades, consistente en dos instrumentos: un programa marco de *Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo*, y otro sobre *Prevención y lucha contra la delincuencia*, ambos para el periodo 2007-2013. Ambos programas marco responden a la intención de la Comisión de apoyar el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia bajo las perspectivas financieras de 2007-2013, ampliando la definición a «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia» y ampliando por consiguiente el concepto tradicional de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) a un contexto más amplio que incorpora a la ciudadanía, en consonancia con los nuevos planteamientos de las Naciones Unidas sobre *Seguridad humana* y *Un concepto más amplio de seguridad*.⁽¹⁾ Este detalle innovador es de sumo interés y representa un avance importante hacia el establecimiento de un concepto de seguridad compartido por todos los agentes de la sociedad. El valor añadido de este programa marco reside en su dimensión europea, lo cual le permite generar sinergias entre el ámbito de acción europeo y el nacional.

1.2 La Comisión afirma que en el espacio europeo los elementos de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia han de desarrollarse en paralelo y con igual intensidad, con un equilibrio entre los principios de democracia, respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. La Unión está aumentando progresivamente sus acciones en esta área; empezando con el Plan de acción de Viena⁽²⁾ y siguiendo las líneas de acción del Consejo Europeo de Tampere de 1999, la Unión ha ido articulando respuestas de entidad legislativa y programas de apoyo financiero. Además, las citadas líneas de acción se han ido aclarando en el Tratado de la Unión y mediante el Programa de la Haya, establecido por el Consejo Europeo de noviembre de 2004. La política europea de seguridad y defensa y el Plan de acción de la UE contra el terrorismo también iluminan el camino de la lucha antiterrorista en el ámbito de la Unión.

1.3 Desde la óptica de la salvaguardia y garantía de las libertades en relación con las políticas que han sido propuestas y adoptadas en la UE, es necesaria una mayor participación del Parlamento Europeo y el Tribunal de Luxemburgo en todos estos temas.

1.4 Sin embargo, hasta ahora el enfoque de la Unión en el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia se ha centrado en la acción legislativa con un nivel de financiación relativamente pequeño, por lo que es ahora cuando los esfuerzos de la Unión han de centrarse en los aspectos operacionales, especialmente en relación con la lucha contra el terrorismo como una expresión de criminalidad especialmente insidiosa y que plantea imperativos de urgencia⁽³⁾.

1.5 El terrorismo, como expresión de criminalidad, constituye una de las mayores amenazas que afronta la ciudadanía actualmente. La premisa del programa marco es que los actos criminales amenazan a las libertades y derechos de los individuos, a las sociedades democráticas y al Estado de Derecho, por lo que la libertad sólo es posible dentro de un marco de seguridad y garantías legales. Los organismos públicos y la sociedad civil han de dotarse de la capacidad para seguir el ritmo creciente de sofisticación de los métodos de los terroristas y los criminales que operan de forma organizada y transnacional, por lo cual será posible cofinanciar proyectos bilaterales y nacionales con el fin de estimular la innovación y trasladar así las experiencias resultantes al nivel transnacional o de la UE.

1.6 El crimen organizado representa una amenaza significativa para la UE. Según Europol, aproximadamente la mitad de los grupos del crimen organizado de la Unión están formados por ciudadanos de los Estados miembros, y muchos de ellos tienen vínculos con países fuera de la Unión relacionados con una variedad de delitos, como por ejemplo el narcotráfico, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, los delitos financieros, el contrabando y diferentes tipos de delitos contra la propiedad.

⁽¹⁾ Informe *Human Security Now*, Naciones Unidas. <http://www.human-security-chs.org>.

⁽²⁾ DO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

⁽³⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

1.7 La lucha contra el terrorismo y el crimen organizado no debe cuestionar, sino al contrario preservar, las libertades individuales y el Estado de Derecho. La constitución democrática, la evolución del concepto de libertades individuales y la presunción de inocencia no pueden perder vigencia, ni ser puestas en duda por las políticas de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

1.8 El hecho de que la cooperación transfronteriza entre estos grupos vaya en aumento es motivo de preocupación, no sólo porque les proporciona más oportunidades criminales, sino porque también dificulta la acción de los cuerpos policiales y judiciales. No se puede luchar contra el crimen transfronterizo si los cuerpos policiales no pueden llegar más allá de las fronteras de sus respectivos Estados. El crimen organizado explota esta debilidad residiendo en Estados miembros diferentes a los Estados donde operan. La libertad de movimiento de bienes, personas, capital y servicios tuvo muchos aspectos positivos, pero el crimen organizado supo capitalizar las libertades que ofrecía y la flexibilidad de un espacio jurídico inadecuado para frenar sus acciones.

1.9 Actualmente, según Europol, hay unos 3 000 grupos del crimen organizado operando activamente en el territorio de la Unión, en cuyo seno se han identificado a unas 30 000 personas. Estas cifras, basadas en los datos facilitados por los Estados miembros, tan sólo son meramente ilustrativas, pero la realidad ofrece cifras mucho mayores. El tamaño, estructura, organización y otras características difieren tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Las organizaciones del crimen organizado en la UE realizan todo tipo de actividades criminales, especialmente tráfico de drogas, inmigración ilegal, tráfico de personas, contrabando, robo de obras de arte en museos e iglesias, fraude y crímenes financieros.

1.10 El CESE se pronunció con anterioridad en relación con esta materia a través del Dictamen⁽⁴⁾ sobre el «Documento de trabajo de la Comisión – Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección»⁽⁵⁾. Entre las conclusiones del citado Dictamen cabe destacar las siguientes:

- a. El Comité, que apoya plenamente la acción coordinada contra el terrorismo a escala comunitaria, y apoya el método abierto de coordinación recomendado por la Comisión, invita, no obstante, a la máxima prudencia y a una honda reflexión en lo que se refiere a los métodos de lucha preventiva y de represión, al margen de la profunda y legítima emoción que supusieron los odiosos atentados del 11 de septiembre de 2001 perpetrados en los Estados Unidos de América y los demás crímenes terroristas cometidos en distintos países europeos y terceros países.
- b. Al tiempo que reafirma el predominio del respeto de los derechos humanos y de los instrumentos internacionales de protección sobre cualquier otra consideración, el Comité es

consciente de que conviene mejorar la política común de seguridad interior y lucha contra el terrorismo, sin por ello poner en entredicho estos principios y esta ética política y humanista, garantizando la protección real de las personas y los bienes, para lo cual es necesario buscar un equilibrio entre las diversas exigencias que plantea la defensa de los distintos derechos y libertades.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

Gestionar mejor los riesgos de seguridad que afectan a la ciudadanía de la Unión, garantizando sus derechos y libertades,

- 1) promover y desarrollar la coordinación, cooperación y comprensión mutua entre cuerpos policiales, autoridades nacionales y otros cuerpos relevantes,
- 2) estimular, promover y desarrollar métodos y herramientas horizontales para crear estrategias de lucha contra el terrorismo y el crimen, como asociaciones entre lo público y lo privado, códigos de conducta y buenas prácticas, estadísticas comparativas, técnicas criminológicas, y
- 3) intercambiar información, conocimiento y estándares para la protección de infraestructuras críticas y la gestión de las consecuencias del terrorismo y el crimen, tanto en la protección civil como en la protección de víctimas del terrorismo y la protección de testigos.

2.1 Tipos de acción propuestos

- Proyectos de entidad europea iniciados y gestionados por la Comisión, mecanismos de coordinación y redes, *inter alia*, actividades analíticas tales como estudios y actividades que sirvan para generar soluciones vinculadas a políticas concretas, formación, intercambio de personal;
- Proyectos transnacionales iniciados y gestionados por, al menos, dos Estados miembros (o un Estado miembro y un país solicitante);
- Proyectos nacionales con Estados miembros;
- Subvenciones a organizaciones no gubernamentales que desarrollen misiones de entidad europea.

2.2 En especial se apoyarán:

- Acciones sobre cooperación operativa y coordinación (reforzamiento de *networking*—vínculos y relaciones, confianza y entendimiento mutuo, intercambio y disseminación de información, experiencia y mejores prácticas);
- Acciones analíticas de seguimiento y de evaluación;
- Desarrollo y transferencia de tecnología y metodología;
- Formación, intercambio de personal y expertos, y
- Actividades de divulgación y conocimiento.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 24 de abril de 2002 (ponente único: Sr. RETUREAU) (DO C 149 de 21.6.2002).

⁽⁵⁾ En relación con el Documento de trabajo de la Comisión «Relación entre salvaguardia de seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección» (COM(2001) 743 final).

2.3 Respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

En cuanto al principio de subsidiariedad, el programa marco no pretende intervenir en las áreas que están cubiertas por programas gestionados por las autoridades nacionales de cada Estado miembro, sino que se concentra en áreas donde se puede generar valor añadido en el nivel europeo. En este sentido complementa los programas nacionales y maximiza las sinergias de acciones bilaterales o multilaterales.

En cuanto al principio de proporcionalidad, se da a las acciones las definiciones más genéricas posibles y se simplifican al máximo los requisitos administrativos y financieros que se aplicarán a su implementación.

2.4 Simplificación y racionalización

Se pretende simplificar la articulación legal y la gestión de los instrumentos propuestos, racionalizando la financiación, flexibilizando la asignación de prioridades de acción y aumentando la transparencia. Los beneficiarios potenciales podrán realizar sus solicitudes mediante un sistema estándar.

2.5 Dotación presupuestaria

La propuesta de programa marco lleva una dotación total de € 735 millones, de los que € 137,4 serían para el instrumento de «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo» y € 597,6 para el instrumento de «Prevención y lucha contra la delincuencia».

2.6 Tipos de intervención y métodos de implementación

- Subvenciones tras una solicitud de propuestas,
- Contratos públicos de provisión de servicios.

3. Observaciones generales – Dimensiones del crimen y del terrorismo como amenazas al bienestar de los ciudadanos en la UE

3.1 Según Europol, las organizaciones del crimen organizado utilizan la inestabilidad política y económica en los países de fuera de la Unión para facilitar sus acciones ilegales, especialmente en países de origen y de tránsito. A través de la corrupción y de la promesa de un futuro mejor, la gente puede ir introduciéndose en el crimen, activamente o como sujetos pasivos. Este enriquecimiento criminal perpetuará algunas de las deficiencias estructurales que facilitaron las oportunidades iniciales para la acción criminal, por ejemplo, retrasando la implantación de reformas democráticas o económicas.

3.2 Por su parte, el terrorismo atenta directamente contra la dignidad humana y los principios más elementales del derecho internacional, es una amenaza para todos los Estados y todos los pueblos, puede materializarse en cualquier momento y en cualquier lugar, y ataca directamente los valores básicos de las sociedades que conforman la UE y otras organizaciones internacionales⁽⁶⁾: el estado de derecho, la seguridad de los ciudadanos, el respeto y la tolerancia. Los crímenes terroristas son crímenes contra la humanidad, la democracia y los derechos

⁽⁶⁾ Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en la Cumbre sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad del Club de Madrid, Madrid, España, 11 de marzo de 2005. <http://www.safe-democracy.org>.

humanos; crean odio y temor, y alimentan las divisiones entre grupos religiosos, ideológicos y étnicos.

3.3 Este fenómeno lleva décadas azotando a ciudadanos del todo el mundo, ya que ciudades de todos los continentes son puntos de la geografía mundial marcados por ataques de diversa magnitud que persiguen un mismo objetivo: asesinar o causar el mayor daño físico posible deliberadamente a seres humanos, destruir bienes e infraestructuras, arruinar negocios y economías para intimidar a la población o a un grupo de personas y violentar la voluntad de los gobiernos u organizaciones internacionales.

3.4 El derrumbe del *World Trade Center* de Nueva York en septiembre de 2001 culminó una nueva expresión de terrorismo planetario que comenzó con la tentativa de voladura que sufrieron los mismos edificios en 1993. El terrorismo al que nos enfrentamos actualmente es inédito en su alcance y capacidad para impulsar un conflicto grave⁽⁷⁾, y en su determinación para emplear medios de asesinato indiscriminado y masivo contra la población civil. La aviación civil, las infraestructuras críticas y los sistemas de gestión electrónica que rigen la mayoría de los procesos que dotan de normalidad y modernidad a nuestra vida son blancos vulnerables a los actos de grupos terroristas, guiados por una determinación total de infligir el mayor daño posible a nuestras sociedades por el flanco más vulnerable: la ciudadanía.

3.5 Europa ha sufrido duros ataques terroristas, incluyendo la más reciente expresión de la campaña de terror global, en Londres el 21 de julio de 2005. La posibilidad de que se produzcan nuevos ataques es real y constante, por lo que debemos estar preparados. Primeramente, para evitarlos, y en segundo lugar para tratar las consecuencias de los ataques que no seamos capaces de evitar, en todas sus vertientes. Nos vamos acostumbrando a atentados con explosivos que causan decenas o centenares de muertos y caos urbano; sin embargo, grupos terroristas responsables de estos atentados tienen la determinación, la paciencia y los recursos necesarios para llevar a cabo acciones de gran magnitud, como derribar aviones comerciales o disipar agentes químicos, bacteriológicos o radiológicos en zonas densamente pobladas.

3.6 Lo anteriormente descrito no ha de entrar en conflicto con la integridad del Estado de Derecho y las garantías constitucionales inherentes a toda persona. Las autoridades, siempre sometidas a la tutela y sanción judicial, en modo alguno pueden extralimitarse en su acción de prevención y represión del terrorismo.

3.7 Las medidas de política social y económica pueden contribuir a paliar la exclusión y el impacto negativo de los cambios socioeconómicos rápidos que propician el rencor, elemento explotado con frecuencia por los terroristas. Por ello es conveniente:

- La adopción de políticas comerciales, de subvenciones y de inversión a largo plazo que contribuyan a integrar a grupos marginales y a fomentar su participación.

⁽⁷⁾ Rohan Gunaratna. *Al Qaeda, viaje al interior del terrorismo islamista*. p. 27. Editorial Servi Doc., Barcelona, 2003.

- Nuevos esfuerzos para reducir las desigualdades estructurales en las sociedades eliminando la discriminación de determinados grupos.
- Impulsar programas centrados en promover la educación de los niños y de la mujer, el empleo y la representatividad de los excluidos.
- Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015.

3.8 La prevención de los ataques terroristas ocupa un lugar preeminente en el área de las políticas de libertad, seguridad y justicia de la UE; de acuerdo con el Eurobarómetro, 8 de cada 10 ciudadanos europeos temen al terrorismo y un 83 % de la población de la Unión cree en el valor añadido de la acción de la UE contra el terrorismo y la demanda, por consiguiente. El documento central que recoge el ideario antiterrorista de la UE es el «Plan de acción de la UE para combatir el terrorismo»⁽⁸⁾. Sus principales líneas de acción son:

1. Profundizar en el consenso internacional y potenciar los esfuerzos internacionales para luchar contra el terrorismo;
2. Empezar acciones en la política exterior de la UE hacia terceros países prioritarios donde sea necesario potenciar las capacidades antiterroristas o el compromiso para luchar contra el terrorismo;
3. Tratar los factores que contribuyen a apoyar el fenómeno y a reclutar terroristas;
4. Reducir el acceso de los terroristas a los recursos financieros y económicos;
5. Maximizar la capacidad de los cuerpos de la UE y de los Estados miembros para detectar, investigar, perseguir y evitar los ataques terroristas;
6. Proteger la seguridad del transporte internacional y garantizar la existencia de sistemas efectivos de control fronterizo;
7. Potenciar la capacidad de la UE y de los Estados miembros para gestionar las consecuencias de un ataque terrorista.

3.9 Como fenómeno global, la respuesta al terrorismo ha de ser también global, no sólo en el sentido de que es esencial la cooperación internacional, entre Estados y organizaciones y cuerpos internacionales, sino en cuanto a que debe implicar a todos los sectores de las sociedades: sociedad civil organizada (incluyendo los agentes económicos y sociales, así como a las organizaciones de interés general o actividades diversas), a instituciones de gobierno de todo tipo, y a la ciudadanía en general. Un proceso de diálogo político y civil en esta materia debe establecerse en el marco general de seguridad y defensa de las libertades.

3.10 A tal efecto, la sociedad civil organizada tiene la capacidad y la responsabilidad especial de desempeñar un papel central en la respuesta integrada al desafío terrorista. El hecho de que la sociedad civil organizada tenga su fundamento en la ciudadanía activa le confiere un posicionamiento más flexible,

creativo y diverso para desarrollar tareas de prevención más efectivas que las administraciones públicas. La sociedad civil organizada puede impulsar conocimiento y comprensión horizontalmente y *de abajo hacia arriba*, ya que es indispensable para construir sociedades inclusivas que permitan la participación de todos a través de la colaboración cívica, la actividad económica y la educación.

Asimismo, las propuestas de la sociedad civil organizada sobre el necesario equilibrio entre las medidas de seguridad y las correspondientes a la salvaguardia de las libertades deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades públicas competentes.

3.11 Los actores no estatales en toda su diversidad de movimientos y agentes económicos y sociales, medios de comunicación, organizaciones de intereses diversos, comunidad académica, líderes religiosos, el mundo del arte y la cultura, la opinión pública global – todos pueden y han de jugar un papel más activo en esta materia.

3.12 Una sociedad civil dinámica puede desarrollar un papel estratégico en la protección de las comunidades locales, haciendo frente a las ideologías extremistas y tratando la cuestión de la violencia política. La sociedad civil es un espacio libre en el cual los ciudadanos pueden ocuparse de su propio destino, una forma de resistencia y lucha, una fuente de conocimiento, debate público y reflexión social, y un mecanismo de mediación, reconciliación y compromiso. La sociedad civil le da voz a los diferentes grupos y causas de vocación social, proporciona un canal de expresión a las minorías y a los que disienten, y promueve –por su propia diversidad– una cultura de tolerancia y pluralismo. La sociedad civil incluye a los radicales y a los moderados, a los que están fuera y los que están dentro, los que ofrecen resistencia y los que negocian.

3.13 La sociedad civil puede jugar un papel crítico en la reconstrucción de una nueva perspectiva de acción global y coordinada, hasta ahora dificultada por las actitudes unilateralistas y por los desacuerdos políticos internacionales en el pasado más reciente. A lo largo de las últimas décadas, diferentes representantes de la sociedad civil han articulado alianzas transnacionales dinámicas –involucrando a gente y grupos de todo el mundo– en el avance de causas globales, tales como cuestiones de igualdad de género, paz y derechos humanos, la lucha contra el SIDA, el medio ambiente, los movimientos para el comercio justo y la justicia global, etc.

3.14 Existe una convicción cada vez más compartida de que, en la lucha contra el terrorismo la acción de los Estados no es suficiente si no va de la mano con un compromiso activo de la sociedad civil y de sus actores. Como foro de la sociedad civil organizada, el Comité tiene ante sí la oportunidad y la responsabilidad de actuar en los ámbitos que le son propios en el marco de las acciones contra el terrorismo que se están impulsando en el seno de la UE y en otros foros relevantes. Asimismo, los esfuerzos en este sentido deberían permitir de forma natural que el Comité, en su rol preventivo de cooperación y de diálogo, contribuya a conformar las políticas antiterroristas que afectan su ámbito de acción. La propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de prevención de la delincuencia ofrece un marco amplio y flexible para acomodar todo tipo de iniciativas.

⁽⁸⁾ Note to the European Council, 16-17 June 2005, submitted by the Presidency and the EU Counter-Terrorism Coordinator: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>.

3.15 En esencia, procede hacer las siguientes consideraciones generales:

3.15.1 El CESE condena firmemente cualquier tipo de terrorismo y toma posición en esta materia.

3.15.2 El CESE apoya firmemente la lucha contra el crimen y el terrorismo, y destaca el valor positivo del nombramiento del Coordinador de la UE de la lucha contra el terrorismo, el Sr. Gijs de Vries.

3.15.3 Debe proseguir el avance en el proceso de consolidación de la lucha antiterrorista y contra el crimen en el seno de la UE.

3.15.4 Asimismo, debe alcanzarse un nivel de cooperación y coordinación verdaderamente eficaz entre Estados miembros en material policial y de inteligencia (destacando el principio de disponibilidad de la información pertinente), y judicial, así como un nivel de cooperación eficaz y permanente con terceros países.

3.15.5 También son muy importantes las asociaciones estratégicas entre el sector público y privado en el marco de la propuesta de la Comisión.

3.16 El papel de la sociedad civil organizada se puede estructurar en dos niveles: en la prevención de los ataques y en la gestión de las consecuencias de los mismos, ya sean de entidad física, psicológica o económica. Conforme a los tipos de acciones definidos en la propuesta, y en aprovechamiento de lo genérico de las definiciones, el Comité puede impulsar varios tipos de iniciativas en el ámbito de sus competencias, que, también de forma genérica y somera, podrían empezar a configurarse alrededor de las mismas áreas que han centrado el debate de la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad clausurada en Madrid el 11 de marzo de 2005. En este encuentro se estableció un plan de acción conocido como la Agenda de Madrid, que prefigura un marco de aplicación de recomendaciones heterogéneas (?).

4. Observaciones particulares

4.1 Propuesta de Decisión del Consejo 2005/0034 (CNS) sobre un Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo para el periodo 2007-2013.

4.1.1 El CESE comparte los criterios de la Comisión en los objetivos generales del Programa recogidos en los Artículos 3 y 4 de la propuesta.

4.1.2 En el marco de las acciones subvencionables detalladas en el Artículo 5 de la propuesta, el CESE considera que debe prestarse especial atención a:

(?) <http://cumbre.clubmadrid.org/agenda/la-agenda-de-madrid.html> .

4.1.2.1 «Actividades de análisis, seguimiento, evaluación, auditoria y control» [Artículo 5.2 (b)], sin perjuicio de que la investigación básica en este campo se canalizará a través del 7º programa marco de investigación, el cual destina, según la actual propuesta de la Comisión, € 1 000 millones para este propósito, este programa debe fomentar la investigación aplicada relacionadas con el debate y la difusión del conocimiento que se desarrolla en *think tanks*, instituciones académicas y diversos foros y organizaciones que sirven como centros de pensamiento y de propuestas de políticas que refuercen los vínculos formales e informales entre investigadores, analistas e intelectuales, por un lado, y decisores, por otro.

4.1.2.2 «Actividades de formación e intercambio de personal y expertos» [4.2(d)], relacionadas con lo anterior pero, sobre todo, con aquellas que permitan el inicio, desarrollo y mantenimiento sostenido de programas de calidad de formación y especialización de lingüistas, traductores e intérpretes en lenguas en las cuales actualmente hay pocos expertos y que sirven como vehículo de transmisión de mensajes relacionados con la comisión de crímenes, actos terroristas y la propaganda que los justifica y atrae a nuevos adeptos.

4.1.2.3 «Actividades de sensibilización y difusión» [5.2(e)], incluyendo lo mencionado en el punto 4.2.2.1, pero concediendo un especial relieve al papel de los medios de comunicación, los cuales pueden ser un instrumento de deslegitimación de la violencia, pero que en ocasiones permiten la difusión sin impedimento alguno de la propaganda de reconocidos grupos terroristas y criminales, mezclando el inalienable derecho a la transmisión de la noticia con una irrestricta facilitación de contenido, con el efecto perverso de servir de altavoz a la intención terrorista de los grupos criminales: divulgar imágenes de atentados, secuestros y asesinatos en vivo de personas cautivas y aterrizadas.

4.1.3 En el Artículo 6 sería deseable que se precisara con mayor claridad y detalle quién puede acceder a la convocatoria, como ocurre en el artículo 5 del siguiente Programa que se informa. Dado que su acción se efectúa en ámbitos especialmente delicados, la Comisión publicará la lista de los beneficiarios de las subvenciones con carácter anual.

4.1.4 El Artículo 14.3 establece que la Comisión presentará al Parlamento y al Consejo informes de evaluación intermedia y una comunicación sobre la implementación del Programa. El CESE también deberá ser tenido en cuenta como parte relevante a lo largo del proceso de evaluación.

4.2 Propuesta de Decisión del Consejo 2005/0035 (CNS) sobre un programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia para el periodo 2007-2013.

4.2.1 El CESE comparte los objetivos generales y específicos del programa [Artículos 2 y 3].

4.2.2 Sin perjuicio de que la asistencia social y jurídica a las víctimas está contemplada en el programa de derechos fundamentales. El CESE otorga un especial interés a los aspectos de protección de víctimas y testigos y la promoción y el desarrollo de mejores prácticas en materia de protección de los mismos desde la perspectiva de los servicios policiales [Artículos (3.1(c) y 3.2(c)], así como a los aspectos relacionados con la criminología aplicada a la prevención de la delincuencia y el desarrollo de métodos y herramientas horizontales para estrategias de prevención y lucha contra la delincuencia [Artículos 3.1(b) y 3.2(b)]. A estos efectos el CESE respalda los trabajos de la Comisión sobre los proyectos piloto de lucha contra el terrorismo, el tráfico de personas y de apoyo financiero a las víctimas del terrorismo. Sobre la base de la evaluación de estos proyectos piloto, una vez que sean puestos en marcha, el CESE estima que sería deseable que los mismos condujeran a un fondo de compensación permanente para víctimas del terrorismo.

4.2.2.1 Sobre la protección a las víctimas del terrorismo y sus familiares y dependientes, en todas sus vertientes: La «dimensión humana» en la lucha contra el terrorismo, centrada en la promoción y protección del papel de las víctimas y de la sociedad civil, debe ser incorporada como una parte integral de toda Estrategia de lucha contra el terrorismo. Las víctimas sufren en su propia carne una violencia que va dirigida contra la sociedad en su conjunto, y contra los valores que ésta representa y que, por tanto, exige un reconocimiento y una respuesta por parte de ésta, como deber moral y político, con la obligación de todo Estado de proteger los derechos y libertades de sus ciudadanos y garantizar su libre disfrute, empezando por el derecho a la vida y a vivir libre de todo miedo, frente a toda amenaza. Las víctimas representan la verdadera cara y realidad del terrorismo, y son la primera voz y la primera línea de la sociedad frente al terrorismo. Las víctimas son el testimonio más sólido para concienciar y generar el necesario compromiso de la sociedad frente al terrorismo y para articular una respuesta cívica. Son la más sólida vía de deslegitimación y aislamiento político y moral del terrorismo. Y por ello es necesario:

- el reconocimiento y solidaridad por parte de la comunidad internacional, enviando un claro mensaje de la centralidad del respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo;
- medidas y mecanismos internacionales de protección y asistencia para las víctimas del terrorismo;
- el debate sobre las víctimas tiene un amplio calado en el debate sobre los derechos humanos y exige ampliar el debate sobre el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos en la lucha contra el terrorismo, que concilie y aúne como dos dimensiones complementarias la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, y la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos humanos de los individuos frente al terrorismo. Desafortunadamente, en el documento de la Comisión aquí examinado no está presente este debate;
- fomentar medidas para promocionar el compromiso de la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo, a través de

los cuales se exprese la voz y la participación activa de los actores civiles y, en particular, las víctimas, en la escena internacional.

4.2.2.2 Sobre la prevención de la delincuencia: El narcotráfico es el mayor problema de crimen transnacional de la UE. Grupos criminales bien establecidos en todos los Estados miembros garantizan la distribución a gran escala por toda la Unión. Además, la tendencia al tráfico en más de una sustancia continúa en aumento.

El tráfico de seres humanos es un problema creciente en la Unión. Los beneficios económicos de esta actividad son exorbitantes. La UE ha de potenciar su capacidad operativa para iniciar y apoyar investigaciones sobre el tráfico de seres humanos y todas sus vertientes asociadas, como la explotación sexual de niños y la prostitución en un sentido más amplio. A tal efecto, el CESE considera muy necesarias iniciativas como 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»⁽¹⁰⁾, la cual consiste en reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración ilegal, creando un permiso de residencia destinado a las víctimas de la ayuda a la inmigración ilegal y la trata de seres humanos⁽¹¹⁾.

La corrupción, el blanqueo de capitales, los delitos financieros y la falsificación de dinero también son motivos de preocupación para la Unión. El blanqueo de capitales es una actividad central de los grupos de crimen organizado que operan en la Unión, ya que sirve como fuente de financiación. La convergencia de todo lo antedicho (diferentes expresiones de criminalidad y financiación del terrorismo) no hace más que reforzar de manera sinérgica la explotación y el abuso de personas⁽¹²⁾. Es especialmente necesario:

- fomentar la cooperación y las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado, en especial en lo concerniente al desarrollo de mejores prácticas, así como en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y en el cumplimiento de estándares de transparencia e integridad profesional en el sector financiero y de las organizaciones sin ánimo de lucro, en consonancia con las recomendaciones del GAFI⁽¹³⁾ (el principal organismo internacional encargado de proteger el sistema financiero internacional contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo) y el Plan de Acción de la UE⁽¹⁴⁾;
- fomentar marcos comparativos de estadística y criminología aplicada, así como su aplicación a medidas y políticas reales.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE de 29.5.2002 (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS) (DO C 221 de 17.9.2002).

⁽¹¹⁾ COM(2002) 71 final del 11.2.2002.

⁽¹²⁾ <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2004#INTRODUCTION>.

⁽¹³⁾ http://www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html#Introduction.

⁽¹⁴⁾ Note to the European Council, 16-17 June 2005, submitted by the Presidency and the EU Counter-Terrorism Coordinator: <http://www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>.

4.3 En relación con el Artículo 4.2 (tipo de actividades que serán financiadas)

4.3.1 Debería hacerse una mención específica al diálogo interreligioso e intergeneracional para identificar planteamientos integristas, poniendo en valor buenas prácticas que refuercen la comprensión mutua, la moderación y la tolerancia democrática, limitando así la radicalización y el reclutamiento de adeptos. La lucha contra el terrorismo requiere privar al fenómeno de su legitimación moral, y esto sólo se puede lograr desde el diálogo y la comprensión del *otro*. Han de fomentarse las acciones que permitan a los grupos que profesan diferentes confesiones y sus respectivos líderes tender puentes de comprensión y entendimiento que ahonden en la concordia y la tolerancia y que contribuyan a crear un cuerpo de conocimiento que permita saber qué es lo que fomenta el odio y cómo se puede desactivar. Las diferentes comunidades religiosas han de conocerse mejor y nada mejor para ello que medidas que permitan la articulación de redes entre sus miembros.

4.3.2 Sin perjuicio de la intervención del programa de flujos migratorios en materia de integración social y laboral de personas pertenecientes a grupos minoritarios de carácter étnico, religioso, cultural o migratorio, especialmente respecto de los jóvenes, este programa debería desarrollar también buenas prácticas sobre metodologías exitosas en este campo, especialmente en lo relativo a las actividades de formación e intercambio de personal y expertos, (Artículo 4.2).

4.3.3 En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, es necesario formular una observación negativa sobre la reciente propuesta preliminar de la Comisión Europea relativa a un código de conducta para promover la transparencia y la responsabilidad financiera de las organizaciones sin ánimo de lucro. Se trata de una propuesta que corre el peligro de producir efectos negativos para el conjunto de las ONG europeas y de desacreditar al conjunto de estas organizaciones, minando su capital social más valioso: la confianza de la opinión pública así como la de las instituciones locales, nacionales y europeas.

El CESE comprende la preocupación por prevenir la posible utilización de las organizaciones sin ánimo de lucro para la financiación del terrorismo y otras actividades criminales. Sin embargo, todo esto ha de hacerse con los instrumentos ordinarios de prevención y de represión de las autoridades de los diferentes Estados miembros. Pero, sobre todo, sería deseable continuar el trabajo, desafortunadamente interrumpido, sobre la

adopción de los Estatutos de la Asociación Europea y de la Mutualidad Europea.

4.3.4 Se reitera lo expresado en los puntos 4.1.2.2 y 4.1.2.3 anteriores respecto de «actividades de formación e intercambio de personal y expertos» y sobre «actividades de sensibilización y difusión».

4.3.5 El arte y la cultura deben ocupar también un lugar preeminente en la articulación de un entramado de respuesta cívica al crimen y el terrorismo, pero también como medio de expresión y de comprensión de lo que representan otros puntos de vista que no forman parte de la concepción dominante en nuestros países.

4.4 En relación con el artículo 14 (Evaluación) se reitera lo expresado en el punto 4.1.4 anterior.

5. Conclusión

5.1 El CESE considera que las dos propuestas de este Programa marco son necesarias, por lo que debe reforzarse económicamente más adelante, si en el proceso de evaluación intermedia se determina que se está avanzando en la buena dirección.

5.2 Asimismo, es necesario que el CESE, en el ámbito de las competencias que le son propias, forme parte del proceso de interlocución con la Comisión y el Parlamento Europeo en el marco de la concreción de los planes anuales del Programa, así como en los procesos de evaluación correspondientes.

5.3 Por otra parte, el CESE desea recordar que los recursos utilizados en los programas europeos en curso para la defensa de las libertades y la seguridad deberían estar en justo equilibrio con la defensa de las libertades, de acuerdo con lo expresado en el Dictamen «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años – Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» (COM(2005) 184 final) (SOC/209).

5.4 La protección de los derechos fundamentales, de las libertades y de la seguridad es responsabilidad de todos. Debe empezar con la enseñanza de los valores comunes desde la escuela primaria, y debe conseguirse mediante una búsqueda constante del equilibrio entre los tres pilares: libertades, democracia y seguridad.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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 relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) — Hacia una sociedad justa»

COM(2005) 225 final — 2005/0107 (COD)

(2006/C 65/14)

El 27 de octubre de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de diciembre de 2005 (ponente: **Sra. HERCZOG**)

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, ningún voto en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la posición del CESE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo reitera su pleno apoyo al programa del Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007), y se compromete a defender la causa de la igualdad de oportunidades, de la cohesión social en Europa y de los derechos fundamentales para todos.

1.2 En todos sus dictámenes anteriores sobre este tema, el Comité Económico y Social Europeo destacó que era preciso lograr avances más concretos que los realizados hasta el momento para eliminar toda forma de discriminación, de conformidad con el artículo 13⁽¹⁾. Es preciso reconocer que se han adoptado muchas medidas correctoras de la desigualdad, pero todavía hay cuestiones que es preciso resolver sin dilación alguna. En este sentido, el Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) puede ser una buena oportunidad para identificar y tomar en consideración a los grupos de personas mencionados.

1.3 El CESE considera que todas las personas residentes en la UE deben tener la garantía de que no serán discriminadas y de que tendrán igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, el Año europeo debería utilizarse para avanzar hacia la supresión de todas las formas de discriminación. Aunque se preste especial atención a los motivos cubiertos por el artículo 13, el Año europeo debería verse como una oportunidad para aumentar la sensibilización sobre la discriminación que sufren grupos concretos que no suelen tenerse en cuenta, como los niños, y sobre los aspectos relacionados con la discriminación que todavía no se han abordado.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Las mujeres y la pobreza en la Unión Europea» (ponente: Brenda King) — DO C 24 de 31.1.2006; Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — La Agenda Social» (ponente: Ursula Engelen-Kefer) — DO C 294 du 25.11.2005; Dictamen del CESE sobre el «Fondo Social Europeo» (ponente: Ursula Engelen-Kefer) — DO C 234 de 22.9.2005; Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social — PROGRESS» (ponente: Wolfgang Greif). DO C 234 du 22.3.2006; SOC/167; Dictamen del CESE sobre «EQUAL» (ponente: Sukhdev Sharma) — DO C 241 de 28.9.2004; Dictamen del CESE sobre el tema «el Año europeo de las personas con discapacidad» (ponente: Miguel Angel Cabra de Luna), DO C 110 de 30.4.2004.

1.4 El CESE acoge favorablemente la Agenda Social para 2005-2010 que, al elaborar una estrategia de acción en los ámbitos de la igualdad de oportunidades y la cohesión social, se centra en estos dos ámbitos. Sin perjuicio de incorporar las aportaciones y modificaciones propuestas a continuación, el CESE acepta y respalda los objetivos del Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) que se articulan en torno a los derechos, la representación, el reconocimiento, el respeto y la tolerancia, así como la integración de las cuestiones más importantes.

2. Exposición de motivos del dictamen y observaciones

2.1 Síntesis del documento de la Comisión

2.1.1 La Comunicación de la Comisión sobre la Agenda social para el período 2005-2010 puso énfasis en la importancia de promover la igualdad de oportunidades para todos a fin de dar más cohesión a la sociedad. En ella se anuncia la intención de la Comisión de desarrollar una nueva estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos (que se establece en la Comunicación que acompaña la propuesta examinada⁽²⁾). Una de las principales iniciativas anunciadas en la Comunicación es la de proponer que 2007 sea designado Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos. El objetivo general del Año será aumentar la conciencia de las ventajas de una sociedad justa y cohesiva en la que todos tengan iguales oportunidades. Para que así sea, es necesario luchar contra los obstáculos que impiden la participación en la sociedad y promover un clima en el que la diversidad de Europa se considere una fuente de vitalidad social y cultural. Los objetivos específicos del Año europeo serán los siguientes:

— Derechos: sensibilizar a la opinión pública sobre el derecho a la igualdad y a no ser discriminados

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos» (COM(2005) 224).

- Representación: estimular un debate sobre los medios para aumentar la participación civil, política, económica, social y cultural de la sociedad
- Reconocimiento: apreciar y acoger la diversidad
- Respeto y tolerancia: fomentar una sociedad más solidaria.

La propuesta examinada contiene disposiciones relativas al Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos y establece el presupuesto para esta medida. La propuesta se basa en el artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ⁽³⁾.

2.2 Observaciones generales y concretas

2.2.1 La igualdad de oportunidades es y deberá seguir siendo una prioridad política para la UE. Aunque se hayan producido importantes cambios legislativos a nivel europeo y nacional en el ámbito de la lucha contra la discriminación, en particular contra las discriminaciones mencionadas en el artículo 13 del Tratado CE, todavía es necesario adoptar otras medidas para garantizar una práctica más coherente de la igualdad de oportunidades y la ausencia de discriminación. Aunque se puedan constatar las formas indirectas de discriminación en el momento en que se producen, éstas son difíciles de demostrar. El programa de 2007 deberá tener en cuenta este aspecto.

2.2.2 Otro aspecto que merece atención son las diferencias, en términos de nivel y alcance, que presenta la protección frente a los diferentes tipos de discriminación. El CESE recomienda encarecidamente que se prohíba cada una de las discriminaciones específicas –por razones de género, raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual– en los ámbitos del empleo, la formación profesional, la educación, la protección social, las ventajas sociales y el acceso a bienes y servicios. De lo contrario, se corre el riesgo de crear una jerarquía entre los grupos.

2.2.3 Desde la elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, no se puede seguir considerando a la UE como una asociación interestatal basada en la racionalidad económica. Por consiguiente, es necesario prestar la debida atención a los grupos sociales que, como consecuencia de los diversos tipos de exclusión, no pueden acceder al mercado de trabajo ni integrarse en la vida económica, o viven en la pobreza aunque estén activos en el mercado de trabajo.

⁽³⁾ Artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: 1) Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. 2) No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando el Consejo adopte medidas comunitarias de estímulo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, para apoyar las acciones de los Estados miembros emprendidas con el fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1, decidirá de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251.

2.2.4 Distintos argumentos sociales y económicos justifican que se quiera garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas y, en particular, para las personas discriminadas o desfavorecidas debido a circunstancias sociales, económicas, culturales, geográficas o de otra índole. Si se presta a esas personas el apoyo adecuado podrán participar plenamente en la sociedad y aportar su contribución social y económica.

2.2.5 El CESE considera que el Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) constituye una oportunidad para destacar los grupos que pueden pasar desapercibidos, como los jóvenes y los niños que sean objeto de discriminación por razones de edad, las personas que sufran discriminación múltiple de diferentes tipos y los residentes en regiones o municipios alejados y poco poblados que puedan no tener acceso a los servicios pertinentes.

2.2.6 El Comité considera que el Año europeo también debe permitir que se analicen más a fondo retos clave como el tema de la discriminación múltiple que se ejerce a menudo contra determinados grupos (por ejemplo, niños con discapacidad, emigrantes de edad avanzada y mujeres gitanas). Por último, debe tenerse en cuenta, en todas las iniciativas de lucha contra la discriminación, el carácter variado y heterogéneo de los grupos que sufren más discriminación.

2.2.7 El Año europeo debería brindar la oportunidad de mejorar la situación de otros grupos. Para indicar la dirección que debe seguirse, debería prestarse especial atención a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ratificada por todos los Estados miembros de la UE y que, por lo tanto, puede ser considerada como parte de los principios reconocidos por los Estados miembros; así se eleva, en el futuro, la aplicación de los derechos del niño al rango de una exigencia internacional de la máxima importancia.

2.2.8 Todavía es un poco pronto para evaluar las principales repercusiones del Año Europeo de las personas con discapacidad (2003), encaminado a mejorar la igualdad de oportunidades de los discapacitados en el marco del plan de acción (2004-2010) ⁽⁴⁾ aprobado en 2003. Sin embargo, se puede constatar claramente ⁽⁵⁾ que ese grupo de personas, merced a la repercusión del Año Europeo, ha recibido mayor atención en los Estados miembros y que los ciudadanos de la Unión Europea están ahora mejor informados sobre sus conciudadanos con discapacidad. No obstante, para lograr cambios reales son esenciales una evaluación adecuada de los avances logrados hasta la fecha y el seguimiento de los resultados de los Años europeos. El CESE está elaborando un dictamen sobre la evaluación y el seguimiento del Año Europeo de las personas con discapacidad.

2.2.9 Con vistas a las repercusiones indirectas del año 2007, será necesario que en el capítulo de la legislación que regule el seguimiento no se establezca exclusivamente el criterio del porcentaje de población europea que ha obtenido más información sobre los grupos de personas que sistemáticamente sufren discriminaciones. En efecto, será igualmente importante examinar los cambios concretos que se hayan producido en la vida cotidiana y en la práctica administrativa.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE SOC/163 — DO C 110 de 30.4.2004.

⁽⁵⁾ Véase el Eurobarómetro.

2.2.10 La integración de los diferentes motivos de discriminación en todas las políticas e iniciativas de la UE, así como la consideración de los requisitos concretos de un motivo específico al desarrollar acciones relacionadas con otras formas de discriminación (por ejemplo, tener en cuenta los aspectos de la discapacidad cuando se analizan los demás motivos), constituyen la clave para avanzar hacia la supresión de la discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades. La experiencia adquirida al respecto en ámbitos como la igualdad entre hombres y mujeres podría aplicarse al tratamiento de otros motivos de discriminación.

2.2.11 Además del carácter inaceptable de la discriminación, la xenofobia y el racismo, será fundamental destacar los valores de una Europa multicultural y la importancia que tiene la aplicación de directivas aprobadas en el pasado en el ámbito de la política comunitaria de lucha contra la discriminación.

2.2.12 El CESE ya ha resaltado en diversos dictámenes la enorme importancia que otorga a la participación de las ONG⁽⁶⁾, de los grupos minoritarios mencionados supra, de los empresarios públicos y privados, de los actores de la economía social, de los trabajadores y de los representantes regionales. Asimismo, es preciso implicar en todos los niveles y en todas las fases de realización a las personas víctimas de la discriminación y a los grupos y organismos que les representan. En las fases de programación, aplicación y control de las ayudas será necesario comprobar de manera más eficaz (y, si fuese necesario, mediante informes de otras fuentes) si existe, por ejemplo, una comunicación real y adecuada con las ONG.

2.2.13 Cabe conceder una atención y un reconocimiento especial al papel de las ONG y de las organizaciones representativas de los grupos que sufren discriminación. Debe garantizarse que su participación en el Año europeo se realizará en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo) y en todas las fases (programación global, aplicación, cumplimiento, evaluación y seguimiento). En concreto, debe destacarse y tenerse en cuenta el papel de empresas y organizaciones de la economía social (cooperativas, asociaciones, fundaciones y fondos mutuos) en la lucha contra la discriminación.

2.2.14 El CESE celebra que la Comisión reconozca la importancia de colaborar con los empresarios y trabajadores con el

fin de fomentar y respaldar la lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo y la aplicación de las políticas de diversidad. El CESE recomienda que el Año Europeo se utilice con el fin de:

- determinar y promover los intercambios de información y ejemplos de buenas prácticas;
- potenciar la concienciación de las empresas sobre el valor añadido que ofrece el respeto y la integración de la igualdad de oportunidades en el marco de sus políticas de contratación y de progresión de carrera;
- crear asociaciones y redes sostenibles entre empresarios y otras partes interesadas, como las ONG y las organizaciones que trabajan con grupos que sean objeto de discriminación;
- ponerlo en relación y utilizarlo como adelanto del Plan de la Comisión en materia de responsabilidad social de las empresas (que se publicará en enero de 2006).

2.2.15 El Año Europeo de la Igualdad de oportunidad debe ser objeto de una preparación cuidadosa, sobre la base de las experiencias anteriores. Es necesario facilitar información en una lengua y un lenguaje que todo el mundo comprenda, garantizar oportunidades de educación y formación, y asegurar que los medios de comunicación prestan la debida atención, que se coordina con otras políticas y que se presta la ayuda técnica necesaria. Conviene utilizar, difundir y adaptar aún más los resultados actuales de las investigaciones, las buenas prácticas y los programas que han demostrado su eficacia.

2.2.16 El CESE estima que el presupuesto previsto es muy limitado respecto a los objetivos y las necesidades. Por lo tanto, sería necesario revisar la asignación de los recursos disponibles con el fin de garantizar que las personas destinatarias en un principio tengan acceso a esos recursos.

2.2.17 Asimismo, con motivo del Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos, conviene destacar que es importante garantizar que todo el mundo en los países de la Unión Europea (y no sólo los grupos mencionados en el artículo 13 del Tratado CE y en el presente dictamen) tenga la oportunidad de desarrollar mejor sus capacidades y sus posibilidades, sobre todo gracias a la integración social y la educación.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽⁶⁾ Véase SOC/189 — DO C 234 de 22.9.2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica»

(2006/C 65/15)

La Comisión, mediante carta de la Comisaria Loyola de PALACIO con fecha de 2 de julio de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema: «*Integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica*»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. PEZZINI; copONENTE: Sr. DANTIN).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Contexto del dictamen

1.1.1 El presente dictamen responde a una petición de Loyola de Palacio, antigua miembro de la Comisión. En la carta que envió para realizar la consulta, con fecha de 2 de julio de 2004, tras señalar que *la Comisión valoraba positivamente el papel activo del Comité Económico y Social Europeo en el fomento de un diálogo abierto entre los agentes no estatales de los países ACP y la Unión Europea*, pedía al Comité que elaborase un *dictamen exploratorio sobre la forma de integrar los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, centrándose especialmente en el empleo, las normas laborales, la seguridad social y los aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres*.

1.1.2 Los acuerdos de asociación económica (AAE) se rigen por el artículo 37 del Acuerdo de Cotonú. Deben celebrarse antes del 31 de diciembre de 2007 y tienen por objeto «*promover la integración progresiva y armoniosa de los Estados ACP en la economía mundial, en cumplimiento de sus elecciones políticas y sus prioridades de desarrollo, fomentando así su desarrollo sostenible y contribuyendo a la erradicación de la pobreza en los países ACP*» (apartado 1 del artículo 34). De manera más general, forman parte de la aplicación de la «*estrategia de desarrollo*» que se recoge en los artículos 19 a 27 del Título I del Acuerdo de Cotonú.

1.1.3 La carta de consulta de la Comisión se basa en el artículo 37 y en el Título I del Acuerdo de Cotonú, que determina el marco en el que se inscribe el presente dictamen exploratorio.

1.2 Esta consulta demuestra la importancia que concede la Comisión a la inclusión de los aspectos sociales en las negociaciones de los acuerdos de asociación económica.

1.2.1 El Comité celebra el interés y el planteamiento de la Comisión.

1.2.2 En efecto, no puede lograrse un desarrollo económico óptimo sin ir acompañado de forma paralela por un desarrollo social. Ambos conceptos deben ir unidos si se quiere que los avances económicos sean plenamente eficaces y, por lo tanto, mejoren la forma de vida y el bienestar de las poblaciones.

1.2.3 Por lo demás, la aplicación de los AAE acarreará de manera ineluctable reformas estructurales necesarias, alterando muchas facetas de la vida actual de las poblaciones de los países ACP. Estas reformas estructurales, que a menudo se recibirán con dificultades, deberán acompañarse en paralelo de avances sociales si no se quiere que las poblaciones rechacen los acuerdos de asociación económica.

1.2.4 Desde este punto de vista, es esencial la participación de la sociedad civil en las distintas fases del proceso subyacente a los acuerdos de asociación económica.

1.3 En general, el **Acuerdo de Cotonú** establece la supresión progresiva de los obstáculos vinculados a los intercambios entre ambas partes y considera que el período de negociación es útil y adecuado para desarrollar la capacidad de los sectores público y privado.

1.3.1 Los objetivos básicos de las negociaciones sobre los AAE –que forman parte de la aplicación del Acuerdo de Cotonú– se refieren esencialmente a los siguientes aspectos: erradicación de la pobreza, desarrollo sostenible, participación real de las mujeres, participación de los agentes no estatales y compromiso de mantener un nivel suficiente de recursos públicos en los sectores sociales ⁽¹⁾.

1.3.2 El Acuerdo de Cotonú dispone que los AAE cubrirán una amplia variedad de sectores: política de competencia ⁽²⁾; derechos de propiedad intelectual ⁽³⁾; medidas sanitarias y fitosanitarias ⁽⁴⁾; consideraciones comerciales y medioambientales ⁽⁵⁾; normas comerciales y laborales ⁽⁶⁾; protección de los consumidores ⁽⁷⁾; seguridad alimentaria ⁽⁸⁾; e inversiones ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Artículo 25 del Acuerdo de Cotonú.

⁽²⁾ Considerando Q de la Resolución que la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE aprobó en Addis Abeba (3643/04/fin).

⁽³⁾ Artículo 46 del Acuerdo de Cotonú.

⁽⁴⁾ *Ibidem*, artículo 48 que cita los Acuerdos de la OMC.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, artículo 49.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, artículo 50.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, artículo 51.

⁽⁸⁾ *Ibidem*, artículo 54.

⁽⁹⁾ *Ibidem*, artículo 75.

1.4 Los **AAE**, cuyo marco incluye varios aspectos (véase el anexo II), se consideran acuerdos recíprocos de libre comercio, que deben ser negociados de forma bilateral entre la UE y los países o regiones ACP. A este respecto hay que destacar el principio de que los AAE deben respetar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1.4.1 Con tal fin, los países ACP y la UE están convencidos de que debe instaurarse, en el marco de la OMC, un sistema comercial multilateral más equilibrado y justo, basado en un vínculo claro entre comercio y desarrollo que permita un tratamiento realmente diferenciado de los países en desarrollo – sobre todo, los PMA y los pequeños países insulares– y que, además, se caracterice por la transparencia y la integración real en el proceso decisorio.

1.5 Las **negociaciones** entabladas hasta el momento (véase el anexo II) han puesto de relieve que existen importantes divergencias entre los países ACP y la Unión Europea, como destacó la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE.

1.5.1 No debe olvidarse que la deuda exterior constituye un obstáculo insuperable para el desarrollo económico y social de muchos países ACP⁽¹⁰⁾. Además, éste es uno de los motivos por los que la primera fase de negociación de los AAE no culminó en un acuerdo marco vinculante, tal como deseaban los países ACP.

2. Observaciones generales

2.1 Numerosos países ACP, en especial los de África Austral, consideran que los efectos de una integración regional serán, inicialmente, una pérdida de ingresos debido a la reducción de los aranceles aduaneros. Por lo tanto, resulta necesario prever durante este período un mayor compromiso financiero en función de los distintos niveles de contribución. Posteriormente, dado que, en muchos países ACP, los ingresos arancelarios constituyen una proporción importante de los ingresos públicos, convendría instaurar lo antes posible un sistema fiscal que pueda generar ingresos para compensar estas pérdidas. Estos países necesitan asesoramiento en el establecimiento de sistemas fiscales eficaces. Además, los países ACP sólo han registrado avances mínimos hacia formas concretas de cooperación comercial regional. Los acuerdos vigentes o a punto de concluirse, aparte de limitarse a determinadas regiones, no han alcanzado en general el objetivo de incrementar los intercambios interregionales. De hecho, muy pocas de las zonas de integración ya existentes registran un volumen significativo de intercambios comerciales infrarregionales.

2.1.1 Las negociaciones actuales en las seis zonas regionales son largas y complejas. Probablemente no se respetará el plazo fijado de 2007. El período de transición será más largo y durará bastante más allá de 2008. Las mayores dificultades se plantean

esencialmente en África Oriental y Austral. En efecto, los países africanos muestran mucho más interés por los problemas de infraestructuras (carreteras, hospitales, centros de formación, desarrollo agrario, etc.) que por los aspectos relativos a la sociedad civil⁽¹¹⁾.

2.1.2 Cada región cuenta con grupos de trabajo que efectúan un seguimiento permanente de las negociaciones comerciales⁽¹²⁾. *Estos grupos de trabajo deben consultar obligatoriamente a las organizaciones que representan a la sociedad civil para escuchar sus análisis, así como sus propuestas sobre los aspectos sociales y, de manera más general, sobre el conjunto de problemas relacionados con el desarrollo. Con tal fin, los representantes de la sociedad civil deben establecer estructuras a nivel regional y contar con una organización que les permita elaborar las posiciones de manera colectiva. La Unión Europea debe contribuir financiera y técnicamente a la instauración operativa de este planteamiento.*

2.1.3 El Comité ya se ha pronunciado a favor de una participación clara de la sociedad civil⁽¹³⁾, habida cuenta de que las disposiciones del Acuerdo de Cotonú relativas a la participación de los agentes no estatales ocupan más de treinta artículos, así como una declaración final y el anexo IV relativo a los procedimientos de ejecución y gestión. Las frases que mejor ilustran este enfoque figuran en el artículo 2, «Principios fundamentales», y en el capítulo 2, dedicado en su totalidad a «Los participantes en la asociación».

2.1.4 El CESE considera que es importante trasladar a las regiones ACP las experiencias puestas en práctica en Europa, especialmente en las regiones del objetivo nº 1, con la utilización de los Fondos Estructurales⁽¹⁴⁾.

2.2 La **sociedad civil**, esto es, su participación en la realización de los acuerdos de asociación económica, es una de las condiciones esenciales para obtener buenos resultados.

2.2.1 En el artículo 6 del Acuerdo de Cotonú se definen como «participantes no oficiales» el sector privado, los interlocutores sociales y económicos incluidas las organizaciones sindicales, así como la sociedad civil en todas sus formas y con arreglo a las características nacionales⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Valoraciones expresadas en las reuniones con funcionarios de la Comisión.

⁽¹²⁾ Constan de representantes de cada Estado y de la Comisión, por medio de las delegaciones.

⁽¹³⁾ Véanse, entre otros, los dictámenes (ponente: Sr. PEZZINI) y REX/069/2002 (ponente: Sr. BAEZA SANJUÁN).

⁽¹⁴⁾ A la asociación vertical se añade la asociación horizontal, que prevé la participación obligatoria de la sociedad civil en la elaboración y gestión de los planes operativos regionales.

⁽¹⁵⁾ En los documentos de la Comisión (DG Desarrollo) se precisan los sectores que se añaden a los trabajadores y empresarios: organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones de base, organizaciones femeninas, asociaciones de jóvenes, organizaciones de protección de la infancia, representantes de las poblaciones autóctonas, organizaciones de defensa del medio ambiente, organizaciones agrarias, asociaciones de consumidores, representantes de organismos religiosos, ONG, asociaciones culturales y medios de comunicación.

⁽¹⁰⁾ Artículo 45 del Acuerdo de Cotonú.

2.2.2 A lo largo del Acuerdo abundan las referencias a la sociedad civil ⁽¹⁶⁾ y, en concreto, el artículo 4 establece la forma en que debe participar ⁽¹⁷⁾.

2.2.3 La sociedad civil está poco organizada en la mayoría de los países ACP. Por lo tanto, la negociación de los acuerdos de asociación económica representa una oportunidad para que aumente su organización y, en consecuencia, su capacidad de formular propuestas. Sólo cumpliendo esta condición podrá desempeñar un papel esencial, sobre el terreno, en la aplicación de las orientaciones adoptadas y contribuir así a impulsar el crecimiento mediante el incremento de la competitividad y la mejora de los aspectos sociales.

2.2.4 A este respecto, es importante establecer determinados criterios vinculantes aplicables al conjunto de los países ACP y que incluyan, aparte de una integración lógica en la economía mundial, **el desarrollo del comercio acompañado de los derechos sociales correspondientes, la reducción de la pobreza y el respeto de los derechos de los trabajadores** ⁽¹⁸⁾. Estos criterios deberían guiar las negociaciones regionales.

2.2.5 Debe destacarse que numerosos aspectos vinculados al empleo, la seguridad social y la igualdad entre hombres y mujeres, así como el estrecho vínculo existente entre el desarrollo del comercio y las normas laborales se recogen exclusivamente y de manera más bien genérica en el preámbulo del **mandato de negociación** sobre los AAE otorgado a la Comisión.

2.2.6 Los documentos que ha elaborado la Comisión sobre los resultados de la primera fase de negociaciones entre la UE y las distintas regiones ACP abordan de manera superficial el desarrollo de los aspectos sociales y los problemas de la igualdad entre hombres y mujeres.

2.2.7 Ello es contrario al principio de que los AAE representan la dimensión económica del Acuerdo de Cotonú y, por lo tanto, los valores referentes a la persona en todas sus dimensiones, que ocupan un lugar destacado en el Acuerdo, también deberían figurar y defenderse en las negociaciones sobre la asociación económica.

2.3 Si se quiere que los acuerdos de asociación económica tenga resultados positivos en materia social, conviene establecer un marco para los agentes económicos y sociales que genere una unidad de lugar y de tiempo.

⁽¹⁶⁾ Véanse en especial los siguientes artículos: 2; 4-7; 8; 9; 10; 15; 17; 19-24; 25; 33; 37; 56; 57; 58; 65; 70; 71; 72; 74-78; 81. Además, la sociedad civil también se cita en la «Declaración común sobre los participantes en la cooperación» (Declaración I anexa al Acta final), en el artículo 4 del anexo IV, en el compendio de las estrategias de cooperación y en las directrices de programación.

⁽¹⁷⁾ Los participantes de la sociedad civil deben ser informados constantemente, reciben recursos financieros, están implicados en la aplicación de los proyectos y reciben apoyo cultural y económico para mejorar de manera permanente su capacidad organizativa.

⁽¹⁸⁾ Artículo 50 del Acuerdo de Cotonú y Normas fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2.3.1 Con el fin de que tanto las negociaciones como la aplicación de sus contenidos ofrezcan resultados satisfactorios, este marco deberá favorecer la elaboración de una metodología participativa verdadera que incluya a los agentes económicos y sociales desde la fase de elaboración de las intervenciones.

2.3.2 No obstante, por el momento las negociaciones iniciadas se basan en desigualdades graves y crecientes entre ambas partes, tanto respecto del nivel de desarrollo, la calidad de vida y los derechos sociales como de las condiciones de los intercambios, y más aún de la capacidad autónoma de propuesta, gestión y control. Estas desigualdades y desequilibrios hacen que las negociaciones sobre los AAE sean muy complejas y delicadas. No obstante, esta complejidad no debe impedir la inclusión imprescindible de los aspectos sociales en las negociaciones, de forma directa o como resultado seguro y claro de las opciones económicas y comerciales elegidas. Debe hacerse hincapié específicamente en el empleo y el espíritu empresarial, las normas laborales, la seguridad social y los aspectos de la igualdad entre hombres y mujeres ⁽¹⁹⁾.

2.3.3 A escala regional, algunas hojas de ruta prevén la presencia de la sociedad civil en las distintas fases de negociación y en los comités nacionales y regionales. Sin embargo, todavía no se conocen los niveles de participación ni el grado de satisfacción de los representantes de la sociedad civil respecto del proceso de asociación.

2.3.4 No obstante, el CESE, mediante las reuniones periódicas con los representantes económicos y sociales de los países ACP, puede evaluar su grado de participación en las distintas fases del proceso.

3. Participación de la sociedad civil

3.1 La sociedad civil suele estar poco o nada organizada en la mayoría de los países ACP. Por lo tanto, la negociación de los acuerdos de asociación económica puede representar una oportunidad para que aumente su organización y, en consecuencia, su capacidad de formular propuestas. Ésta es una de las condiciones necesarias para desempeñar después un papel esencial, sobre el terreno, en la aplicación de las orientaciones adoptadas y contribuir a impulsar el crecimiento mediante el incremento de la competitividad y el desarrollo de los aspectos sociales. La organización de la sociedad civil y, por lo tanto, su capacidad de actuación no podrán mejorarse sin la determinación de la Comisión y la voluntad de los países interesados.

3.1.1 Una evaluación regular y permanente de la participación de los agentes económicos y sociales en todas las fases propias de la realización de los AAE podrá crear una dinámica positiva hacia una mejora constante. Esta evaluación debería corresponder a los negociadores institucionales.

⁽¹⁹⁾ DO C 74 de 23.3.2005 (ponente: Sra. FLORIO).

3.1.2 La consulta y la participación de los distintos sectores de la sociedad civil durante las distintas fases del proceso permitiría dar relevancia y concreción al trabajo efectuado que, por medio de los AAE y de acuerdo con los principios adoptados en Cotonú, tiene por objeto mejorar de la calidad de vida de toda la población.

Los ejemplos de buenas prácticas deberían traducirse a las lenguas locales y difundirse de manera amplia.

3.2 Con el fin de aplicar y valorizar una metodología participativa eficaz, requisito indispensable de la eficacia y calidad de la contribución de la sociedad civil, es necesario que se den las condiciones para que los participantes no oficiales puedan reunirse, entablar debates, elaborar objetivos de manera colectiva, proponerlos en las negociaciones sobre los AAE, seguir su evolución y, sobre todo, garantizar y seguir sobre el terreno su aplicación, así como evaluar su impacto.

3.2.1 El cumplimiento de estas condiciones demuestra la necesidad de crear un espacio para los agentes económicos y sociales que garantice tanto una unidad de tiempo como de lugar.

3.2.2 A tal efecto, el Comité Económico y Social Europeo, como indicó en su declaración final de la **24ª reunión de los medios económicos y sociales ACP-UE** celebrada a finales de junio en Bruselas, propone la creación de **comités regionales para el diálogo social** que reunirían a los agentes socioprofesionales para contribuir a elaborar, proponer y garantizar el seguimiento y la aplicación de programas de desarrollo social.

3.2.3 De manera general, el mandato de estos comités regionales para el diálogo social debería referirse esencialmente a:

- la aplicación y el control de los convenios de la OIT relativos a los derechos sociales fundamentales;
- el fomento del empleo digno y del desarrollo social;
- el impacto económico y social a escala regional de los AAE, así como las repercusiones de la integración regional.

3.2.3.1 De forma más concreta, los comités regionales podrían hacer hincapié, eventualmente con ayuda de grupos especializados, en la elaboración de propuestas sobre:

- fomento del empleo (objetivos y métodos) y dignidad del empleo (remuneraciones, condiciones de trabajo, etc.),
- educación,
- formación profesional y continua,
- mecanismos de protección social,
- evolución negociada de los sectores informales,
- igualdad entre hombres y mujeres,
- desarrollo sostenible, con especial atención al medio ambiente,
- infraestructuras e inversiones.

3.2.4 La OIT podría colaborar, desde el punto de vista de la metodología de organización y funcionamiento, en la instauración de los comités regionales para el diálogo social. En efecto, la OIT ha adquirido enorme experiencia con su programa PRODIAP (Programa Regional de Promoción del Diálogo Social en los Países Africanos de Habla Francesa), que podría aprovecharse para incrementar la eficacia de los comités.

3.2.5 Respecto de la composición del comité regional, los criterios de selección aplicables podrían inspirarse en el acuerdo entre los Estados ACP y el Consejo de la Unión Europea sobre el acceso a los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

3.2.6 Cuando regiones homogéneas ya organizadas (Caribe, etc.) cuenten con plataformas, foros u otras agrupaciones estructuradas de agentes no estatales –creados para responder a las necesidades derivadas de la elaboración de los programas indicativos nacionales y regionales–, convendría examinar las modificaciones que requieren con el fin de responder a la realización de los objetivos asignados a los comités regionales para el diálogo social.

3.2.7 En aras de la eficacia, los comités regionales para el diálogo social podrían intervenir, en casos concretos, en la labor de los grupos de trabajo de preparación regional (en inglés, RPTF). En efecto, los RPTF desempeñan un papel determinante al garantizar que la programación de la ayuda satisfará las necesidades expresadas durante las fases de negociación.

3.2.7.1 La participación de estos comités permitiría a la sociedad civil organizada desempeñar un papel más importante y supervisar el desarrollo sostenible durante las negociaciones y en las intervenciones concretas a nivel regional.

3.2.7.2 Como se ha repetido en varias ocasiones, los problemas vinculados a la agricultura y los distintos aspectos medioambientales tienen una relevancia especial en los países ACP y es importante que se tengan siempre presentes durante las fases de negociación a través de la experiencia directa de los representantes locales del sector.

3.2.7.3 Los comités regionales para el diálogo social podrán tener una función más concreta y de iniciativa, una vez aclarados los problemas de disponibilidad económica y de organización, en la medida en que puedan mantener contactos con el Comité de seguimiento ACP/UE y aprovechar el intercambio de experiencias con el Comité Económico y Social Europeo.

4. Desarrollo del empleo

4.1 El empleo digno es el instrumento esencial para luchar contra la pobreza dado que:

- genera rentas que suponen poder adquisitivo que, a su vez, crea mercados;
- libera a las personas y grupos de depender de la asistencia;

— produce bienes y servicios accesibles a las poblaciones y necesarios para satisfacer sus necesidades;

— contribuye a financiar los aspectos sociales: educación y formación, pensiones, subsidios de desempleo y asistencia sanitaria; en sustancia, lo que se define como «seguridad social».

4.1.1 Las políticas en favor del empleo deben generar dinamismo y combinar la aportación de los sectores público y privado con las realizaciones de la economía social y solidaria.

4.1.2 Los programas de desarrollo del empleo deberían prever una integración progresiva y negociada de la economía informal en los sectores público o privado mediante la promoción de las normas internacionales sobre el trabajo (en concreto, los derechos fundamentales), así como el compromiso de las empresas beneficiarias de fondos procedentes de licitaciones públicas (inversiones y obras) de cumplir estas normas internacionales sobre el trabajo y las normas de defensa del medio ambiente (clima, biodiversidad, Protocolo de Kioto, protección de los bosques, etc.). Todo ello pertenece, en parte, al ámbito de la responsabilidad social de las empresas.

4.1.3 Por lo demás, estos programas deberían esbozar las orientaciones relativas a las reformas económicas, fiscales y administrativas necesarias, la lucha contra la corrupción, la instauración, por ejemplo, de créditos fiscales y otros servicios destinados principalmente a las PYME y la artesanía.

4.1.4 Es notorio que la asociación tiene por objeto fomentar y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los países ACP. Su fin principal es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. Los AAE deberían potenciar la asociación, facilitando que las economías se abran, sobre todo respecto de la dimensión Sur-Sur, y alcancen una mayor liberalización, con normas claras y atractivas para los inversores nacionales y extranjeros.

4.1.5 Es necesario un enorme esfuerzo para lograr que los países ACP sean más abiertos desde un punto de vista cultural y económico. Por lo tanto, debe aprovecharse la ocasión que ofrecen los AAE para crear una unión aduanera que beneficie a todas las partes y favorezca la integración regional.

4.2 Sin embargo, al principio de las negociaciones no se realizó ningún estudio de impacto sobre el empleo para tener una imagen fidedigna de la situación de partida. Este estudio habría permitido evaluar mejor los progresos realizados.

4.2.1 La cooperación tiene por objeto apoyar las reformas y las políticas económicas e institucionales necesarias para crear un entorno propicio a la inversión y al desarrollo de un sector privado dinámico, eficiente y competitivo. De forma paralela, también debe reforzarse el sector público en especial, entre otras cosas con inversiones en educación, sanidad y servicios sociales que sirvan, a su vez, de respaldo al sector privado.

4.2.2 Asimismo, la cooperación debe respaldar:

— el fomento del diálogo entre los sectores público y privado;

— el desarrollo de la capacidad empresarial y de una cultura económica;

— la superación de las actividades informales, respetando el Estado de derecho.

4.2.3 Aunque las intervenciones efectuadas durante los acuerdos anteriores ⁽²⁰⁾ dieron algunos resultados, es evidente que no se logró todo lo que se esperaba, sobre todo respecto del fomento del sector privado y de su papel de estímulo del crecimiento y diversificación de la economía.

4.2.4 Los agentes económicos y sociales, durante la elaboración del programa de desarrollo, deberían realizar análisis específicos de las dificultades para fomentar, proteger y apoyar las intervenciones destinadas a las pequeñas y medianas empresas.

4.3 Las opciones fundamentales del desarrollo, sobre todo en África, se basan en la agricultura. Por lo tanto, ésta seguirá siendo durante bastante tiempo la principal línea de actuación para organizar las intervenciones, que pueden centrarse en:

— la evolución y eficacia de las prácticas agrarias tradicionales,

— la realización de infraestructuras y servicios sociales generalizados,

— el desarrollo de actividades artesanales y empresariales a pequeña escala, a menudo en el sector agroalimentario.

4.3.1 Para que el sector agrario pueda desarrollarse y consolidarse, es necesario que el comercio entre los países ACP y la UE, sobre todo durante los próximos años, cuente con normas flexibles que permitan asimilar las disposiciones sanitarias y fitosanitarias y faciliten la creación, refuerzo y diversificación de pequeñas empresas nuevas, mediante la protección de cláusulas de salvaguardia adecuadas.

4.3.2 Tras un período adecuado, las intervenciones en el sector agrario deberían permitir:

— desarrollar normas de seguridad agroalimentaria para lograr mercados de exportación;

— mejorar el acceso al mercado agrario mediante la mercadotecnia;

— eliminar los obstáculos burocráticos y mejorar la logística;

— fomentar la formación en el ámbito de los servicios y la investigación;

⁽²⁰⁾ Convenio de asociación del Tratado de Roma (artículo 131); Yaundé I y II; Lomé I, II, III, IV y IV bis.

- potenciar entidades de crédito agrario y cooperativo;
- adoptar normas seguras y aceptadas sobre la propiedad de la tierra;
- favorecer el paso progresivo del empleo desde la agricultura al desarrollo de servicios rurales.

4.3.2.1 La realización de los objetivos expuestos se puede alcanzar mediante una cooperación que se incorpore, en parte, a los AAE y, en parte, a los proyectos de ayuda y que se ocupe de los siguientes aspectos:

- proyectos integrados de desarrollo rural;
- formación y refuerzo de las organizaciones de agricultores, de trabajadores y de mujeres con empleo en la transformación agraria, la industria agroalimentaria y el sector del crédito agrario;
- creación de registros de la propiedad agrícola;
- legislación sobre la certificación alimentaria, completada con organismos de certificación, el establecimiento de normas fitosanitarias y el análisis del suelo, que contribuyan a proteger el medio ambiente;
- intervenciones referidas al agua de regadío y potable;
- desarrollo de las capacidades entre organizaciones e instituciones públicas y privadas.

4.3.3 Todavía hay extensas zonas agrícolas que padecen sequía, aunque se encuentran cerca de lagos o fuentes de agua dulce, simplemente porque carecen no sólo de infraestructuras de regadío, sino también de profesionales capaces de organizar el transporte del agua mediante bombas.

4.3.4 Es frecuente que los sistemas hidráulicos adquiridos con los recursos procedentes de la cooperación no se utilicen porque no hay personas cualificadas para hacerlos funcionar o, la mayoría de las veces, repararlos.

4.3.4.1 En otros casos, el desarrollo de las pequeñas empresas se ve limitado por la lentitud de las transformaciones tecnológicas posibles y por los imperativos de carácter cultural ⁽²¹⁾ e institucional.

4.3.5 Otras veces los resultados se ven reducidos por la suma de fuertes desequilibrios en la distribución de los recursos con la debilidad de los modelos organizativos, que podrían hacer que numerosas poblaciones sigan viviendo durante mucho tiempo en condiciones precarias y con una presión migratoria creciente.

⁽²¹⁾ En muchas culturas africanas los bienes no pertenecen a una única familia, sino a la *mbumba*, es decir, a toda la familia patriarcal en sentido amplio, compuesta por muchas decenas de personas. Ello obstaculiza cualquier acumulación de la riqueza, ya que se convierte en patrimonio de todos, incluso de los que no la han producido.

4.4 Las fases de negociación de los AAE deberían servir para potenciar la capacidad de análisis de la situación por parte del sector privado. No obstante, incluso al margen de las negociaciones, debería aprovecharse la capacidad de acción del sector privado mediante la cooperación descentralizada, aunque siempre con la participación directa de los representantes de la sociedad civil.

4.4.1 El CESE ha dedicado documentos informativos y dictámenes, algunos de ellos recientes, al proceso de formación de una nueva capacidad emprendedora, de creación de empresas y de valorización de la igualdad entre hombres y mujeres, así como de cualificación y valorización de los recursos humanos.

4.5 La industria de los países ACP, sobre todo el sector de la transformación, está muy poco o nada desarrollada. En esencia, el tejido productivo que supone el 70 % del empleo corresponde al sector informal y a las PYME artesanales. Dada su importancia, ambos sectores deben recibir una atención muy especial y requieren políticas que generen un desarrollo y asistencia adecuados.

4.5.1 Muchos de los problemas tradicionales que afrontan las PYME, como falta de financiación, dificultades de explotación de las tecnologías, capacidades de gestión limitadas, escasa productividad e imperativos normativos, se agravan en un sistema globalizado y dominado por la tecnología, especialmente con la situación reinante en los países ACP caracterizada por graves carencias de estructuras e infraestructuras.

4.5.2 El objetivo de la integración regional por medio de los acuerdos de asociación económica debería estribar en fomentar la creación y consolidación de determinadas estructuras fundamentales para favorecer el acceso de las pequeñas empresas y las microempresas a la financiación, la recogida de información, el acceso a los mercados, la formación y la modernización tecnológica. Pero estas estructuras se gestionan con la intervención de los representantes de las organizaciones socioprofesionales, por lo que deben poder formarse, crecer y acumular experiencia en las relaciones con los demás. Los AAE también sirven para este fin.

4.5.3 Las organizaciones sectoriales constituyen uno de los elementos fundamentales. Dado que la productividad laboral aumenta en paralelo con la calidad de la presencia sindical, la eficacia de las pequeñas empresas y las microempresas no puede incrementarse sin un refuerzo adecuado de sus órganos de representación.

4.5.4 Las organizaciones sectoriales permiten, en el exterior, defender los valores de la empresa y el espíritu emprendedor y, en el interior, reforzar la capacidad de gestión, la modernización y el respeto de todos los que contribuyen al desarrollo de la empresa y la sociedad.

4.5.5 En esencia, los países ACP sólo podrán incorporar en su momento los valores propios de la responsabilidad social de las empresas si los acuerdos de asociación económica incluyen los aspectos que permitieron a Europa convertirse en un modelo de «economía social de mercado». Este tipo de economía requiere organizaciones sólidas y consolidadas de representación de los trabajadores y los empresarios.

4.6 Vista la amplitud de las disparidades expuestas, algunos temas propios de las negociaciones de los AAE revisten una importancia estratégica especial. *A este respecto cabe señalar que el comercio y la integración económica, como motores de la competitividad y del crecimiento, deben favorecer la mejora –y no el deterioro– del nivel de vida, de las condiciones laborales y de los derechos sociales.*

4.6.1 A este respecto es imprescindible realizar estudios de impacto económico y social (anterior y posterior) con la participación de los agentes económicos y sociales de la región ⁽²²⁾.

4.7 **Primacía de los derechos humanos, especialmente los derechos de los trabajadores.** Los AAE deben garantizar la primacía de los derechos humanos y sociales en particular, tal como los define la OIT, frente a todo aspecto comercial o financiero. Estos derechos deben integrarse de manera sistemática en todas las negociaciones de los AAE a nivel regional.

4.7.1 Deben establecerse vínculos claros entre la reducción de la deuda exterior y un aumento de las inversiones destinadas a la protección social, con ayuda de los recursos públicos que se liberen cuando disminuyan los intereses de la deuda.

4.7.2 En efecto, los países que soportan una importante deuda disponen de poco margen de maniobra para iniciar campañas de lucha contra la pobreza ⁽²³⁾. Por lo tanto, hay que defender nuevos esfuerzos en la reducción de la deuda de la mayoría de los países endeudados. No obstante, esta medida debería completarse con el compromiso de los gobiernos de alcanzar objetivos nacionales.

4.7.3 **Un plan concreto de desarrollo social.** El período de negociación debe aprovecharse para aplicar un programa concreto de desarrollo social que incluya los objetivos de desarrollo de Cotonú ⁽²⁴⁾ con la participación de los medios económicos y sociales. Este programa debería formar parte íntegra de los AAE tanto respecto de las orientaciones y objetivos elegidos como de la estrategia de aplicación y los estudios de impacto. También debe ser el resultado del aumento probable de la competitividad y el crecimiento que generaría la liberalización del comercio, así como su complemento necesario.

4.8 Por consiguiente, se requiere un programa pluridimensional de amplio alcance que podría englobar una nueva cualificación de los servicios de educación y sanidad, medidas de garantía de las rentas para los pequeños productores rurales y los pescadores artesanales, políticas activas de protección y desarrollo de empleos dignos ⁽²⁵⁾ y, por último, un enfoque realmente participativo abierto a la sociedad civil organizada.

4.8.1 El programa, centrado en los recursos humanos, podría aprovechar el ejemplo y la experiencia adquirida en la UE con la gestión del Fondo Social Europeo (FSE). Las interven-

⁽²²⁾ Véase la nota 17.

⁽²³⁾ La lucha contra la pobreza mediante la promoción del desarrollo sostenible: por un enfoque basado en la asociación (CESE 104/2003; ponente: Sr. EHNMARK).

⁽²⁴⁾ Véanse los artículos 19 a 27.

⁽²⁵⁾ Véase la estrategia de la OIT sobre el trabajo digno.

ciones, destinadas a la cualificación y recualificación favorables a una cultura comercial más abierta, deberían coordinarse con los representantes de la sociedad civil organizada.

5. Derechos individuales y derechos sociales

5.1 La situación de muchos países ACP sigue siendo difícil desde el punto de vista de los indicadores sociales fundamentales y la actividad económica. Por lo tanto, las negociaciones actuales sobre los AAE constituyen una gran oportunidad para los países ACP, y la calidad de los acuerdos alcanzados será determinante para el desarrollo futuro.

5.1.1 En esta fase también es importante recordar que el objetivo primordial de las negociaciones de los AAE, como ocurre con las relativas a la ayuda humanitaria, es el desarrollo de los países ACP y la reducción de la pobreza. Ambas partes deben actuar concertadamente y garantizar que las posiciones respectivas obedecen realmente a estas prioridades. Por ello es necesaria una coordinación continua.

5.2 La historia de la civilización nos muestra que la base de todo desarrollo es la educación y la formación profesional. La primera permite a las personas leer, comprender e integrarse en la historia, mientras que la segunda les permite satisfacer sus necesidades y transformar la materia, contribuyendo así a mantener la actividad de construcción continua del mundo ⁽²⁶⁾.

5.2.1 La experiencia adquirida en materia de cooperación muestra que entre los principales factores que motivan el fracaso de las iniciativas suelen figurar:

- la falta de posición central de la formación en las políticas de desarrollo;
- las dificultades de los países beneficiarios para acometer reformas que permitan utilizar de manera racional tanto los recursos internos como los internacionales;
- la escasa participación de las personas directamente interesadas, sobre todo cuando se trata de que adopten las tecnologías, las técnicas innovadoras y el espíritu emprendedor.

5.2.2 El enfoque de la formación es indispensable durante las fases de elaboración y aplicación de los AAE para que las iniciativas de cooperación ofrezcan resultados. A menudo, el fracaso de los proyectos de cooperación se debe a la falta de transferencia de los conocimientos prácticos, técnicas de gestión y diversos elementos necesarios para que los potenciales operadores locales puedan evaluar la situación, tomar decisiones operativas o aprovechar las oportunidades de integración en los mercados regionales que registran una constante evolución.

⁽²⁶⁾ Aristóteles decía que el hombre, con la mente y la cultura, toma las ideas del mundo y, con la educación y sus manos, aporta sus ideas al mundo.

5.2.3 Las decisiones sobre modernización, consolidación del mercado y competitividad, potenciación de las estructuras económicas formales, desarrollo de una agricultura moderna e integración entre agricultura e industria han tenido que afrontar no tanto la base económica como la falta de recursos humanos y culturales.

5.3 Es indispensable ocuparse de las frágiles estructuras productivas mediante intervenciones de formación programadas a largo plazo. Se trata esencialmente de englobar tres líneas de actuación: políticas sectoriales (especialmente la agricultura), intervenciones en el sistema de producción y acciones destinadas a la distribución.

5.3.1 Es necesario un compromiso de dinamización del sector privado por medio de:

- inversiones en el ámbito de los recursos humanos y la investigación con el fin de introducir conocimientos que permitan iniciar procesos de transformación, socialmente aceptables y viables a largo plazo;
- refuerzo de la capacidad organizativa e institucional, que incluye el desarrollo institucional (*Institution building*) de la Administración pública central y periférica, de los agentes económicos y, muy especialmente, de las asociaciones de empresarios y trabajadores;
- desarrollo y difusión de «paquetes tecnológicos»⁽²⁷⁾;
- cursos prácticos para mejorar el funcionamiento del mercado, con información sobre el almacenamiento, transporte y transformación de los productos. A este respecto, una contribución importante sería el desarrollo de formas de organización asociativa que aprovechen la experiencia de las numerosas situaciones existentes a nivel europeo y reciban apoyo de un sistema de incentivos del sector privado orientado a introducir nuevos procesos y reducir los costes de transporte y transformación.

5.3.2 La inversión en capital humano es el principal componente de los procesos de desarrollo y debe servir de referencia en las negociaciones previstas dentro de los AAE. La educación básica permite asimilar y difundir la formación en los distintos sectores, favorece el asociacionismo y facilita la modernización tecnológica.

5.3.3 Un buen nivel de enseñanza es muy útil para las mujeres, ya que desempeñan un papel importante desde el punto de vista económico y social. En la mayoría de los países ACP, las mujeres suelen constituir la única fuente segura y continua de ingresos dentro de los pueblos. Por lo tanto, toda la economía puede beneficiarse de una formación específica para las mujeres⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Tipos de semillas, técnicas de producción y maquinaria, así como transporte, conservación y gestión del agua.

⁽²⁸⁾ DO C 74 de 23.3.2005 (ponente: Sra. FLORIO).

5.3.4 Los AAE deberían permitir que se garantice y mejore en cada región:

- el acceso sin discriminación a la enseñanza;
- el desarrollo y la difusión de una formación profesional en materias técnicas;
- una estrecha colaboración entre los agentes no estatales y las ONG para lograr una mayor y mejor distribución de las posibilidades de formación;
- intercambios de experiencias entre organizaciones europeas⁽²⁹⁾ y de los países ACP⁽³⁰⁾.

5.3.5 Hay una estrecha relación entre el nivel de instrucción y la posibilidad de encontrar un empleo estable. Pero también es necesario crear un entorno que lleve a los jóvenes instruidos a utilizar sus competencias en beneficio del país y región de origen⁽³¹⁾.

5.3.6 El modelo de los períodos de prácticas para jóvenes en las empresas privadas o instituciones públicas, que ha dado excelentes resultados en los países europeos, debería hacerse extensivo a los países ACP y formar parte de las negociaciones realizadas dentro de los AAE.

5.3.7 En definitiva, el amplio tema de la educación y la formación debería ser un aspecto clave del proceso de negociación.

5.4 En una época caracterizada por los efectos conocidos de la globalización, la sociedad civil ha generado una cultura que se basa en los valores y conceptos propios de la economía social de mercado: responsabilidad individual, reconocimiento del Estado de Derecho, respeto de la persona y la propiedad, transparencia, dignidad humana, igualdad y libertad, reconocimiento de los derechos fundamentales sindicales y laborales, relaciones sindicales sólidas, acceso a la educación y la formación para todos independientemente del sexo, así como un nivel elevado de protección social. Estos valores y conceptos son la base del enfoque de la UE para afrontar la globalización.

⁽²⁹⁾ Organizaciones representativas de empresarios, trabajadores, consumidores, defensa de la igualdad de oportunidades, protección de los animales, etc.

⁽³⁰⁾ Las experiencias europeas de gestión de la formación profesional, en centros gestionados de forma paritaria por representantes de los interlocutores sociales y de la administración, han ofrecido resultados positivos tanto para los jóvenes como para el mercado laboral.

⁽³¹⁾ Estudios recientes de la OCDE ponen de manifiesto que el 50 % de los jóvenes que abandonan los países en desarrollo poseen títulos de formación profesional y, por lo tanto, serían muy útiles para el desarrollo de su país.

5.4.1 Estos valores se han confirmado y consolidado en las últimas décadas merced al proceso de regionalización registrado en Europa tras el último conflicto mundial. Además de ser el fundamento de la paz y el progreso, constituyen la plataforma y la experiencia concreta en las que debe apoyarse el proceso de los AAE con los países ACP.

5.4.2 Los intercambios entre las autoridades administrativas y la sociedad civil de los países en desarrollo, además de generar un rendimiento elevado en cuanto a consenso político, tienen un valor específico al acercar los centros decisorios a los distintos órganos resultantes de la multiplicidad de situaciones existentes sobre el terreno.

5.4.3 Este ejercicio de asociación incrementa de manera notable la capacidad de la política de un país para cumplir la exigencia de distribuir lo mejor posible los beneficios de la democracia social y económica entre la población local, con una repercusión considerable en la reducción de la pobreza y, por añadidura, en la eficacia de las políticas sociales.

5.4.4 Pero la evolución de la sociedad civil y la práctica de la «democracia de proximidad» no surgen por generación espontánea. Son el fruto de la cultura de la participación, que procede de prácticas y modelos consolidados pero que se mejoran continuamente. La calidad y utilidad de estos modelos, así como su aplicación a la vida diaria, constituyen el mensaje que debe integrarse en los acuerdos de asociación.

5.4.5 Si los países ACP, mediante profundos procesos culturales e intercambios continuos con las organizaciones de la sociedad civil europea, pudieran adoptar estos modelos y afianzarlos en sus entornos sociales, es probable que superaran mucho más rápidamente los graves desequilibrios actuales.

5.4.6 El Comité, de acuerdo con ello y en su calidad de órgano de la UE representativo de la sociedad civil organizada, reitera «el papel fundamental de las mujeres en materia de desarrollo e insiste en la necesidad de promover sus organizaciones garantizando su participación equitativa en los órganos de consulta y decisión»⁽³²⁾.

5.4.6.1 No se trata sólo de promover una mayor integración de la mujer en la sociedad civil, sino también de crear las condiciones básicas para su verdadera participación, valoración y apoyo, de forma que alcancen la igualdad con los hombres⁽³³⁾ y contribuyan al desarrollo de su país mediante la especificidad de su papel dentro de la sociedad.

⁽³²⁾ Véase el Dictamen acerca del «Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI - Desafíos y opciones para una nueva asociación» (ponente: Sr. MALOSSE), REX/152.

⁽³³⁾ DO C 74 de 23.3.2005 sobre «El papel de las asociaciones de mujeres como actores no estatales en el marco de la aplicación del Acuerdo de Cotonú» (ponente: Sra. FLORIO), REX/154.

5.5 En un estudio del Banco Mundial de febrero de 2003 se relaciona la reducción de las desigualdades de renta y de la discriminación salarial, así como la mejora de los resultados económicos, con un alto índice de sindicación y unas buenas relaciones sindicales⁽³⁴⁾, y también se subraya la necesidad de intervenir para lograr un mayor equilibrio entre los valores económicos y sociales⁽³⁵⁾.

5.6 Los aspectos sociales del Acuerdo de Cotonú y sus repercusiones en los AAE deben estructurarse con arreglo a los convenios fundamentales de la OIT, especialmente los que se refieren a la:

- libertad de asociación, acción y negociación,
- prohibición del trabajo forzoso,
- erradicación del trabajo infantil,
- no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres.

5.6.1 Asimismo, pueden añadirse los siguientes:

- Convenio nº 183 (2000) sobre la protección de la maternidad,
- Convenio nº 102 (1952) sobre la seguridad social,
- Convenio nº 122 (1964) sobre la política de empleo,
- Convenio nº 142 (1975) sobre el desarrollo de los recursos humanos,
- Convenios nº 81 (sectores industriales) y nº 129 (agricultura) sobre la inspección del trabajo,
- Convenio nº 97 sobre los trabajadores migrantes.

5.6.2 El criterio del beneficio social (compromiso para garantizar, como mínimo, los ocho convenios sobre derechos fundamentales de la OIT) debería ser una condición obligatoria de toda inversión en los países ACP. Ello también es válido para las licitaciones públicas de servicios financiados por el FED u otros fondos del Acuerdo de Cotonú.

5.6.3 Determinadas intervenciones financieras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la creación y desarrollo de empresas deberían vincularse con realizaciones concretas, con arreglo al principio de la responsabilidad social de las empresas. A modo de ejemplo, se podría dar incentivos a las empresas que organicen cursos de cualificación del personal, así como a las pequeñas empresas y microempresas que demuestren que conocen y aplican los principios sobre higiene y seguridad en el lugar de trabajo.

⁽³⁴⁾ *Sindicatos y negociación colectiva: los efectos económicos sobre el entorno global*, Banco Mundial, Washington, 2003.

⁽³⁵⁾ DO C 221 de 8.9.2005 acerca de «La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos» (ponentes: Sr. ETTY y Sra. HORNUNG-DRAUS), REX/182.

6. Aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres

6.1 La igualdad entre hombres y mujeres ⁽³⁶⁾ siempre debe tenerse presente tanto en las ayudas al desarrollo como en las negociaciones de los AAE.

6.1.1 Los análisis realizados hasta ahora y las experiencias vividas en los países ACP muestran:

- el acceso limitado de las jóvenes y mujeres a la educación y a la formación ⁽³⁷⁾;
- el acceso limitado a los recursos financieros, sobre todo a los microcréditos ⁽³⁸⁾;
- los obstáculos que impiden a las mujeres acceder a la propiedad de la tierra;
- las disparidades de acceso al mercado de trabajo declarado;
- la diferencia de salario entre hombres y mujeres;
- el incremento del porcentaje de las jóvenes y mujeres infectadas con el VIH;
- la violencia y la arrogancia, a menudo demasiado frecuentes contra las mujeres.

6.2 En el marco de las negociaciones previstas en los AAE, es necesario realizar determinados estudios en las regiones y países ACP, financiados y supervisados por las delegaciones de la Comisión, para localizar las organizaciones de mujeres y evaluar su actividad y efectividad.

6.2.1 La cultura y el debate sobre los aspectos de la igualdad entre hombres y mujeres deben contar con la participación permanente de los funcionarios de las delegaciones de la Comisión. Sería necesario dar a las delegaciones una responsabilidad concreta para promover la integración de la perspectiva de género (*mainstreaming*) ⁽³⁹⁾ y formular una estrategia de construcción de capacidades destinada específicamente a la mujer ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁶⁾ Los aspectos de la igualdad de oportunidades interesan a las mujeres en especial, pero también a todos los que pueden padecer discriminación por motivos económicos, religiosos, étnicos, de edad o culturales.

⁽³⁷⁾ Véase el Dictamen 1205/2004 (ponente: Sra. FLORIO): En los países en desarrollo, el 61 % de los hombres han cursado como mínimo educación básica, frente al 41 % de las mujeres.

⁽³⁸⁾ De acuerdo con los estudios de la FAO, las mujeres de África sólo reciben un 10 % de los préstamos destinados a los pequeños propietarios de la tierra.

⁽³⁹⁾ Véase el dictamen CESE 1205/2004 (ponente: Sra. FLORIO).

⁽⁴⁰⁾ El artículo 3 del Tratado señala que en todas las actividades, **incluidas las referidas a la cooperación al desarrollo**, «la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades **entre el hombre y la mujer y promover su igualdad**».

6.2.2 Dado que las intervenciones que programan las delegaciones de la UE y los grupos de trabajo de preparación regional, que efectúan un seguimiento de los trabajos de los AAE y las intervenciones previstas en la cooperación al desarrollo, deben basarse en el *acervo* comunitario ⁽⁴¹⁾, el CESE pide que los análisis de impacto incluyan estadísticas desglosadas por sexos con el fin de evaluar mejor las repercusiones de las distintas medidas de tipo comercial para los hombres y mujeres de los países y regiones ACP.

6.3 Si se desea abordar la igualdad entre hombres y mujeres en los acuerdos de asociación económica, es preciso reconocer que la transición hacia el libre comercio con la Unión Europea tendrá un efecto especial en las mujeres que, como productoras y consumidoras, constituyen una parte importante del proceso ⁽⁴²⁾. Un análisis de impacto permitirá determinar en qué sector económico la introducción del libre comercio beneficiará a las mujeres como consumidoras y no las penalizará como productoras.

6.3.1 Es sabido que las mujeres ocupan una posición central en la agricultura de la mayoría de los países ACP, sobre todo en África. Por lo tanto, se verán más afectadas si aumentan las exportaciones agrarias comunitarias a los mercados locales y regionales.

6.3.2 Dado que las normas de la OMC sobre liberalización de la agricultura ⁽⁴³⁾ ya penalizan en la práctica a las mujeres, puede resultar útil analizar los sectores especialmente importantes para las mujeres con vistas a:

- adoptar eventualmente medidas de salvaguardia simples y eficaces,
- excluir, en su caso, a estos sectores de la lista de productos afectados por la transición hacia el libre comercio,
- prever disposiciones concretas que obedezcan a intereses específicos de determinadas regiones.

6.3.3 Desde el punto de vista de la igualdad entre hombres y mujeres, el análisis de los problemas vinculados al desarrollo que se abordan en los AAE debería centrarse en destacar los sectores en los que las mujeres se ven desfavorecidas, especialmente respecto del acceso a los recursos productivos, y determinar las medidas necesarias para facilitar este acceso, de forma que las mujeres se preparen mejor para afrontar el libre comercio con la UE.

⁽⁴¹⁾ Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo (2001-2006), (COM(2001) 295 final).

⁽⁴²⁾ Convenio de Aprovechamiento sobre la igualdad de oportunidades en los AAE, Dakar, octubre de 2003.

⁽⁴³⁾ Programa GERA, Fase II- Red del Tercer Mundo-África.

6.3.4 Otro aspecto esencial del análisis debe consistir en poner de relieve la forma en que las mujeres ya se benefician de los programas gubernamentales y comunitarios destinados a mejorar sus condiciones de acceso a los recursos.

6.3.5 Los estudios que se realicen permitirán establecer de forma clara los tipos de ayudas que necesitarán las mujeres para afrontar el reto del libre comercio.

6.4 Además de las mujeres y las personas más necesitadas, los aspectos de la igualdad de oportunidades afectan a los pequeños productores, que constituyen la parte débil dentro de las negociaciones correspondientes a los AAE. Respecto de los problemas económicos y presupuestarios, hay dos sectores vitales para las mujeres y los pequeños productores, por lo que deben tenerse en cuenta en los acuerdos:

- **servicios sociales:** por ejemplo, educación, sanidad, uso del agua y ayuda a la maternidad;
- **servicios económicos:** especialmente agricultura, infraestructuras, vías rurales, políticas financieras, acceso a los microcréditos e innovación.

6.4.1 En general, las dotaciones previstas en los AAE para los servicios sociales y económicos son más bien escasas si de lo que se trata es de proteger los mercados interiores regionales u ofrecer un apoyo alternativo a las limitaciones de la oferta. Un análisis de impacto en profundidad debería indicar el nivel de asignación de las ayudas en función de la disminución de los ingresos de los países ACP debido a la transición al libre comercio con la UE.

6.5 Para permitir una mejor integración y participación de las mujeres en la vida social y económica de los países ACP, es necesario programar intervenciones específicas como:

- crear canales privilegiados que permitan el acceso exclusivo de las mujeres a fondos europeos destinados a distintos proyectos (creación de capacidades, espíritu emprendedor, microcréditos, asociaciones de mujeres, formación, etc.)⁽⁴⁴⁾;
- establecer un mayor apoyo para los proyectos de formación de las mujeres;
- impulsar las intervenciones destinadas a desarrollar el espíritu empresarial de las mujeres.

6.6 En definitiva, el aspecto esencial es la defensa de la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto del derecho de acceso a la educación y la formación, como se prevé en el tercer punto de los *Objetivos de desarrollo para el milenio*.

⁽⁴⁴⁾ La UE tiene una amplia experiencia en la materia. Véase el Programa ILO destinado a las mujeres europeas en los años ochenta, así como los numerosos proyectos financiados por la DG V de entonces para reforzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. También debe citarse el actual Programa EQUAL.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 En la actualidad, todos los países desarrollados tienen dificultades para gestionar los múltiples aspectos de la globalización. Es indudable que la apertura progresiva de los mercados, uno de los motivos de esta dinámica, repercutirá de manera diferente en los distintos países.

7.1.1 En un sistema globalizado llevan ventaja los países que tienen una red de servicios bien desarrollada y una economía en la que se ha reducido el valor añadido bruto⁽⁴⁵⁾ del sector manufacturero (VAB 2). En este momento histórico, más que antes, la capacidad de prestar servicios avanzados contribuye a determinar el éxito de una economía.

7.1.2 Es notorio que las estructuras de producción de los países ACP son débiles o inexistentes y que los servicios presentan una situación peor. Por lo tanto, se trata de ayudarles a adquirir, merced al incremento del comercio y la producción, instrumentos para reducir el hambre y la pobreza. No obstante, esto supone que el proceso de liberalización y reducción de los aranceles aduaneros será largo y deberá prolongarse más de lo previsto.

7.1.3 Asimismo, ello significa que el proceso actual sólo tendrá éxito si se logra la participación y motivación de la sociedad. No obstante, las respuestas y el consenso de la sociedad se expresan por medio de los organismos y asociaciones, aún muy frágiles e incluso obstaculizados en muchos países.

7.1.4 El primer cometido fundamental de los acuerdos de asociación es reforzar, en las distintas regiones, las asociaciones de trabajadores, empresarios, consumidores, defensa de la igualdad de oportunidades y muchas otras que contribuyen a generar cultura y a orientar el consenso hacia intervenciones capaces de acelerar el progreso humano, social y económico.

7.2 Existen enormes diferencias entre los países ACP motivadas por la lengua, la cultura, la religión y, en consecuencia, la actuación de la sociedad civil. Estas diferencias han sido objeto de varios estudios⁽⁴⁶⁾ que podrían resultar útiles en la fase de negociación de la asociación.

7.2.1 Tales diferencias entre países deberían llevar a regiones diferenciadas que sean objeto de AAE con distinto contenido.

⁽⁴⁵⁾ El VAB 6 (valor añadido bruto de los seis principales sectores económicos que, sumados, determinan el PIB) - VAB 1: agricultura; VAB 2: sector manufacturero; VAB 3: construcción; VAB 4: comercio y turismo; VAB 5: financiación y servicios empresariales; VAB 6: administración.

⁽⁴⁶⁾ Entre otros, cabe citar los que ha encargado el Banco Africano de Desarrollo.

7.2.2 Aunque la distribución de los países ACP en seis grandes zonas permite desarrollar las relaciones Sur-Sur y, por lo tanto, ampliar la experiencia positiva que ha realizado hasta ahora la Unión Europea, debe destacarse que los niveles de desarrollo de los distintos países ACP, destinados a estrechar las relaciones económicas y sociales, son muy heterogéneos. Ello requiere un esfuerzo considerable de la Comisión para determinar aspectos específicos de identidad de las distintas regiones que centren la atención y los intereses de la sociedad civil.

7.2.3 Los grandes proyectos debatidos en Johannesburgo, que son la base del plan de acción para el nuevo milenio (a saber, asistencia sanitaria, acceso al agua, reducción del hambre, desarrollo sostenible, creación de las capacidades, etc.), representan los primeros elementos que deben ocupar la atención de la sociedad civil para que se sienta parte activa de los procesos de cambio.

7.2.4 La postura predominante durante las negociaciones y las fases de realización de los proyectos debe ser, sobre todo, de escucha y sensibilización. Uno de los objetivos en los se deberán concentrar los esfuerzos es lograr la integración de los distintos aspectos sociales con los económicos, culturales y medioambientales.

7.3 De acuerdo con los argumentos que defiende el Sr. Mandelson, miembro de la Comisión, el comercio debe utilizarse durante la negociación de los AAE como uno de los factores de desarrollo. Aunque no cabe duda de que el libre comercio por sí solo no es la solución contra el hambre y la pobreza ni el instrumento más adecuado para realizar el desarrollo sostenible, debe considerarse, **dentro de un proyecto de asociación**, como uno de los instrumentos capaces de fomentar la competitividad.

7.3.1 El CESE pide que se asigne una dotación adecuada de fondos al refuerzo de la representación de la sociedad civil en las seis zonas de los países ACP y de las relaciones, ya existentes, entre la sociedad civil organizada de los Estados miembros de la UE y la de los países ACP.

7.3.2 En consecuencia, los debates y decisiones de todas las complejas fases sobre las normas comerciales deben contar con la participación de los representantes de la sociedad civil, ya que esta última soportará las repercusiones de las decisiones adoptadas.

7.3.3 La Comisión Europea debería apoyar con carácter urgente la financiación de estructuras de cooperación regional de agentes de la sociedad civil de los países ACP, empezando por los interlocutores sociales, para fomentar su asociación y participación directa en el proceso de integración regional de los países ACP y en la preparación de los AAE. Por su parte, el

Comité de seguimiento ACP-UE del Comité Económico y Social Europeo decidió conceder prioridad a impulsar el desarrollo de estas redes de cooperación regional de la sociedad civil en relación con la preparación de los AAE.

7.4 Los acuerdos de asociación económica sólo serán plenamente eficaces y positivos en la medida en que se garantice la participación de los agentes económicos y sociales en su concepción, elaboración y aplicación (especialmente los estudios de impacto), así como en la negociación y la determinación de los aspectos sociales implícitos.

7.4.1 Los aspectos positivos de los AAE (desarrollo regional, creación de mercados interiores nacionales y regionales, etc.) pueden verse frenados por:

- las diferencias considerables entre los niveles de desarrollo de la UE y de los países ACP;
- las diferencias entre los socios sobre el grado de control técnico y financiero de los mercados.

7.5 Con arreglo a los resultados de los estudios de impacto, será posible decidir si se continúa el proceso de integración, se modifica o incluso se aplaza, con cláusulas de salvaguardia o prórrogas que permitan nuevos exámenes periódicos.

7.6 Los estudios de impacto podrán indicar las correcciones que deben hacerse a las normas de la OMC con el fin de poder adaptar los AAE a las necesidades de los PMA.

7.6.1 Es evidente que los PMA deberán soportar costes sociales y económicos considerables en la fase de transición hacia el libre comercio. Será difícil cuantificar la mayoría de los beneficios derivados de los AAE. Por lo tanto, la Comisión debería evaluar, junto con los representantes de la sociedad civil de los países ACP, los costes y los beneficios reales de los AAE celebrados con la UE.

7.7 En todo caso, el éxito de los AAE está íntimamente vinculado a la participación de la sociedad en todas las fases de las negociaciones.

7.8 El CESE está dispuesto a incrementar su colaboración con la Comisión y a compartir su experiencia, tal como ha hecho hasta ahora, para potenciar el diálogo y el intercambio de buenas prácticas con los representantes de las regiones ACP, programando encuentros y seminarios de trabajo y organizando períodos de prácticas destinados a profesionales concretos que trabajen en las asociaciones de la sociedad civil.

7.9 Sería necesario incluir a determinados representantes de la sociedad civil de los países ACP, especialmente del mundo empresarial y de los sindicatos, en los grupos de trabajo de preparación regional constituidos en cada región.

7.10 Tal como recomendó en la 24ª reunión de los medios económicos y sociales ACP-UE, con el acuerdo expreso dado en esta reunión por el Sr. Mandelson, miembro de la Comisión, el CESE propone «la creación de **comités regionales para el diálogo social** que reunirían a los agentes socioprofesionales para contribuir a elaborar, proponer y garantizar el seguimiento y la aplicación de programas de desarrollo social. El mandato de estos comités podría referirse al impacto económico, social y regional de los AAE, a la aplicación y el control de los convenios de la OIT relativos a los derechos sociales fundamentales, a la promoción del empleo y del desarrollo social, al desarrollo de la formación profesional, a los dispositivos de protección social y a la evolución negociada de la economía informal».

7.11 Asimismo, el Comité Económico y Social Europeo se muestra convencido de que, con arreglo al mandato vinculado al Acuerdo de Cotonú, los principales aspectos sociales y de género, el desarrollo de las posibilidades de empleo y las garantías sobre protección social deben incluirse en las negociaciones

y, a continuación, concretarse en las realizaciones que se deriven de las negociaciones.

7.12 Los aspectos mencionados, que resultan fundamentales para un desarrollo económico y social adecuado, siempre deben tenerse muy en cuenta dentro de la política de desarrollo que debe completar y englobar las negociaciones sobre los AAE.

7.13 Es posible que se haya alcanzado una fase del proceso de globalización que exige prestar mayor atención a las preferencias y sensibilidades colectivas expresadas por los ciudadanos, para reducir las tensiones internas e internacionales y evitar los conflictos comerciales «ideológicos», que no dejan de aumentar y no parecen solventarse con los mecanismos y normas impuestas desde fuera o exclusivamente por tecnócratas.

7.14 En definitiva, el CESE, tal como ya ha señalado en distintos dictámenes, considera que los AAE representan un reto muy difícil para la UE y la economía mundial. Estos acuerdos tendrán una puesta en práctica más larga de lo previsto ⁽⁴⁷⁾ y sólo alcanzarán sus objetivos si logran que participe la sociedad civil y, dentro de ella, que se valore el papel de las mujeres en los procesos decisivos y en la aplicación de las intervenciones concretas.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽⁴⁷⁾ Basta ver las dificultades que todavía tiene Europa, cincuenta años después de su nacimiento.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Documento de consulta sobre ayuda estatal a la innovación»

COM(2005) 436 final

(2006/C 65/16)

El 21 de septiembre de 2005, 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 - Documento de consulta sobre ayuda estatal a la innovación».

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 422º Pleno celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), ha nombrado al Sr. PEZZINI ponente general y ha aprobado por 80 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el documento de consulta sobre la ayuda estatal a la innovación, mediante el que la Comisión quiere elaborar un marco jurídico seguro, además de determinar criterios para aplicar la ayuda de manera más eficaz y lograr una simplificación del marco regulador.

1.1.1 El CESE es consciente de que el documento de la Comisión abre, por primera vez, un debate profundo sobre temas de la máxima actualidad:

- qué se entiende por innovación?
- cuáles son los límites entre la fase de innovación, en la que se pueden recibir ayudas, y la de comercialización?
- qué actuaciones pueden aceptarse para que las PYME compensen los límites señalados que condicionan su crecimiento?
- en el proceso actual de globalización, ¿cómo actúan nuestros principales socios en el ámbito de la innovación? y ¿qué obligaciones hemos asumido al aceptar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)?

1.2 El resultado de las respuestas determinará el nuevo marco jurídico que propondrá la Comisión y que deberá conciliar, por una parte, el compromiso de los Estados miembros de impulsar el desarrollo y el progreso y, por otra, el cumplimiento de las normas, especialmente las de competencia.

1.3 La insuficiente competitividad de Europa se debe, en gran parte, al modesto nivel de innovación, que suele depender de las deficiencias del mercado. En estos casos, las ayudas estatales pueden contribuir a animar a los agentes del mercado para que inviertan más en la innovación de productos y procesos ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ En 2003 la exportación de productos de alta tecnología representó, en porcentaje de las exportaciones totales, para la UE-25, el 17,8 %; para Japón, el 22,7 %; para Estados Unidos, el 26,9 % (Fuente: Eurostat, Ciencia y tecnología 8/2005).

1.4 La alternativa a la innovación es la decadencia de la Unión desde el punto de vista cultural y económico. El CESE es plenamente consciente de ello y, por medio de la participación de sus miembros en los distintos sectores de la sociedad civil organizada, lucha por que (merced a un uso adecuado de las ayudas estatales):

- los factores externos del mercado se superen o encaucen;
- se refuerce el espíritu empresarial;
- se determinen las medidas útiles, en los distintos ámbitos, para ayudar a las microempresas y PYME y lograr que sean innovadoras;
- se ayude a los empresarios y agentes que actúan en el ámbito social a comprender y utilizar las continuas innovaciones que se producen en el proceso de globalización de los mercados;
- se establezcan formas de aplicación de la normativa a instancia de los particulares (*private enforcement*), facilitando el cumplimiento y la plena aplicación de la legislación ⁽²⁾;
- se realice en la práctica el Espacio Europeo de la Investigación (EEI), mediante la labor coordinada de los polos tecnológicos y de las escuelas de formación de alto nivel, con el fin de divulgar y concretar los resultados de la investigación ⁽³⁾;
- se intervenga con instrumentos y medios adecuados en la formación inicial y continua, para adecuar las capacidades profesionales a las demandas, permanentemente innovadoras, del mercado, y para ayudar a la sociedad a comprender los continuos cambios, así como difundir y consolidar los principios de responsabilidad social de las empresas ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ INT. 268, punto 6.2.

⁽³⁾ El objetivo es superar la «paradoja europea»: estamos en la vanguardia en cuanto a investigación, pero la utilización comercial de los resultados de la investigación es escasa.

⁽⁴⁾ Véase el «Libro Verde - Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas».

1.5 Hasta ahora la Comisión no había preparado normas específicas sobre ayudas estatales a la innovación. Con arreglo a los artículos 87 y 88 del Tratado, ha tenido en cuenta la innovación dentro de otros tipos de ayudas: ayudas de finalidad regional, ayudas a la formación, intervenciones de los capitales de inversión y ayudas para el empleo, así como intervenciones en favor de las PYME.

1.5.1 La innovación se englobaba, en cierta forma, en la reglamentación de las ayudas estatales de investigación y desarrollo⁽⁵⁾, que se prorrogó desde el 30 de junio de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2005⁽⁶⁾.

1.6 El CESE ya se ha pronunciado sobre muchas de las cuestiones que plantea la Comisión, por unanimidad o amplia mayoría, en dictámenes anteriores:

- autorizar las ayudas estatales adecuadas para subsanar las deficiencias del mercado;
- intervenir para compensar los límites de los factores externos;
- fijar criterios compartidos para elaborar normas de evaluación previa, sobre todo en el ámbito de las PYME;
- considerar importantes los procesos innovadores, no sólo en el ámbito tecnológico, sino también en los de servicios, comercio y administración. Innovación de productos y procesos;
- establecer incrementos de la ayuda a la innovación para las regiones beneficiarias de la política de cohesión y para las zonas con dificultades geográficas (zonas montañosas, insulares y rurales), mediante una aplicación justa de una «fiscalidad ventajosa» (tratamiento fiscal menos gravoso) de carácter regional⁽⁷⁾;
- elaborar y defender nuevas formas de ayuda financiera destinadas a las PYME, como el desarrollo de los microcréditos y el apoyo al crédito de explotación, además de la titulación de los créditos y garantías de fianzas para las microempresas y las pequeñas empresas, que tienen muchas dificultades para acceder al capital riesgo, habida cuenta de la forma jurídica de la sociedad, que suele ser personal;
- respaldar a los organismos que apoyan, mediante asesoramiento y medidas concretas, la tendencia a la innovación de las microempresas y las PYME;
- formar, con ayuda pública, a profesionales expertos en los distintos ámbitos del conocimiento, que puedan ayudar a las microempresas y pequeñas empresas que deseen orientarse hacia procesos de innovación;

- potenciar los centros de excelencia mediante inversiones públicas y privadas, y facilitar sus relaciones con las empresas y el «mundo académico».

1.7 El Comité ya destacó que las ayudas estatales para incentivar las inversiones en proyectos innovadores por parte de las PYME también deben destinarse a fomentar la expansión de las empresas e incluir en especial:

- apoyo a las redes de innovación regionales y transregionales,
- fomento de la política de distritos y parques tecnológicos industriales,
- establecimiento de inversores privados no institucionales (*business angels*) y de intermediarios de servicios, como proveedores de tecnología empresarial (*venture technologists*), agentes intermediarios (*brokers*) y asesores en el ámbito de las patentes,
- creación de centros de transferencia de tecnología y de capital riesgo,
- formación y contratación de personal técnico cualificado⁽⁸⁾.

2. Exposición de motivos

2.1 Síntesis de la Comunicación

2.1.1 El objetivo de la Comisión es abrir un debate que permita mejorar la legislación comunitaria relativa a la ayuda estatal destinada a proyectos de innovación.

2.1.2 La Comisión presenta y explica su posición respecto de seis sectores generales:

- apoyo a la creación de nuevas empresas innovadoras y a su expansión en la fase inicial,
- utilización del capital riesgo,
- disposiciones para incluir en el régimen vigente la innovación que forma parte de los proyectos de investigación y desarrollo,
- ayudas a las PYME para que puedan adquirir servicios prestados por organismos especializados en la intermediación de la innovación,
- ayudas a las PYME destinadas a contar con la colaboración de investigadores e ingenieros altamente cualificados y garantizar intercambios eficaces con universidades y grandes empresas,
- promoción y desarrollo de polos de excelencia, útiles para todas las empresas e interesantes para los inversores privados.

⁽⁵⁾ DO C 45 de 17.2.1996; modificación publicada en el DO C 48 de 13.2.1998.

⁽⁶⁾ DO C 111 de 8.5.2002.

⁽⁷⁾ Véase la ingeniería financiera y la función social del crédito.

⁽⁸⁾ INT. 268.

2.1.3 Con la condición de que:

- la ayuda se destine a compensar una carencia específica del mercado,
- la ayuda constituya el instrumento más idóneo,
- la ayuda incite a los beneficiarios a innovar y sea proporcional al objetivo perseguido,
- las distorsiones de la competencia sean limitadas.

2.2 Situación actual

2.2.1 El CESE siempre ha destacado en sus dictámenes anteriores la importancia de controlar las ayudas estatales, con el fin de establecer de manera concreta dentro de la UE:

- una política de competencia que lleve a una convergencia entre las distintas economías de los Estados miembros,
- un espíritu empresarial favorable a la innovación y el carácter emprendedor,
- una política de cohesión atenta y centrada en las regiones menos favorecidas,
- un crecimiento sostenible respetuoso con las exigencias de mejora del mundo laboral, empresarial y medioambiental.

2.2.2 Si, por una parte, la política de competencia⁽⁹⁾ es esencial para el buen funcionamiento del mercado interior, de forma que se desarrolle sin dificultades generadas por normas discriminatorias, por otra, la intervención del Estado puede resultar conveniente y necesaria para subsanar los límites y las deficiencias del mercado.

2.2.2.1 La propia Estrategia de Lisboa, revisada y fortalecida con un nuevo pragmatismo en la primavera de 2005⁽¹⁰⁾, pide que se preste especial atención a:

- las deficiencias del mercado,
- la cohesión económica y social,
- el desarrollo sostenible,
- la innovación.

2.2.3 Las ayudas estatales se han reducido ligeramente en los últimos años⁽¹¹⁾ y, sobre todo, se han orientado principalmente hacia objetivos horizontales. En 2003, las ayudas horizontales representaron el 79 % del total de las ayudas y, dentro de este porcentaje, el 14 % se destinó a la investigación y desarrollo⁽¹²⁾. El Consejo Europeo de marzo de 2005 tomó nota de

⁽⁹⁾ Sección segunda del Título VI, Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones, del Tratado CE.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 24 final de 2.2.2005: «Los Estados miembros deben reducir y reorientar las ayudas estatales para hacer frente a los fallos del mercado en sectores que presentan un potencial de crecimiento importante y para estimular la innovación.»

⁽¹¹⁾ En el período 1999-2001 representaban el 0,61 % del PIB comunitario y en el período 2001-2003, el 0,59 %, (COM(2005) 147 final de 20.4.2005).

⁽¹²⁾ Fuente: COM(2005) 147 final de 20.4.2005. Cuadro 7: un 23 % se destinó al medio ambiente y al ahorro de energía; un 21 %, al desarrollo regional; un 13 %, a las PYME; un 3 %, a la formación; un 3 %, al empleo; y un 2 %, a la cultura y a la conservación del patrimonio.

ello y reiteró la necesidad de conceder las excepciones adecuadas cuando las ayudas sean imprescindibles para corregir las deficiencias del mercado.

2.2.3.1 También el Parlamento Europeo, en su Resolución «Reforzar la competitividad europea: consecuencias de las transformaciones industriales en la política y en el papel de las PYME»⁽¹³⁾, apoya la reducción del volumen global de las ayudas y recuerda la utilidad de estas ayudas destinadas a la investigación, el desarrollo, la formación y el asesoramiento de las pequeñas empresas.

2.2.4 Dentro del proceso de reforma del régimen de ayudas⁽¹⁴⁾ sobre el que también se pronunció el CESE⁽¹⁵⁾, el Parlamento Europeo reitera la necesidad de elaborar una línea de acción clara en la reforma de la ayuda estatal en favor de la innovación, entendida en el sentido más amplio y no restringida a los aspectos tecnológicos⁽¹⁶⁾, y que cubra horizontalmente todos los sectores, incluidos el comercio y los servicios, que pueden contribuir de manera activa a la Estrategia de Lisboa.

2.2.5 El CESE destaca que la Comisión presentó en 2004 varias propuestas estructuradas para lograr una reforma general de las ayudas que tienen en cuenta las deficiencias del mercado. Estas propuestas, que el Comité acogió de manera favorable, ya se están convirtiendo en realidad mediante las correspondientes comunicaciones publicadas.

2.2.6 Por otra parte, el CESE es plenamente consciente de que este asunto registra un dinamismo importante, ya que depende de variaciones del marco político, social, económico y jurídico, así como de la aceleración del proceso de globalización de los mercados. Por lo tanto, son necesarias adaptaciones periódicas⁽¹⁷⁾, que no alteren la claridad y la transparencia del marco jurídico de referencia.

2.2.7 Respecto de la globalización de los mercados, debe prestarse especial atención, por una parte, al marco multilateral de referencia de la OMC y, por otra, al de los principales socios comerciales de Europa.

2.2.8 En Estados Unidos, la *United States Small Business Administration* (SBA) concede a las PYME, por medio de diversos programas públicos federales, una serie de ayudas a la innovación que se añaden a las ayudas dispensadas por los Estados federados y a las que se conceden dentro de la iniciativa federal *Small Business Innovation Research Program – SBIR* (programa de investigación en favor de la innovación en las pequeñas empresas).

⁽¹³⁾ Resolución PE_6TA(2005)0230 (Informe PE A6-0148/2005 de 12.5.2005, punto 36).

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 107 final, «Plan de acción de ayudas estatales».

⁽¹⁵⁾ INT. 268.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota 5, Resolución del PE, punto 50.

⁽¹⁷⁾ Véase SEC(2005) 795 de 7.6.2005.

2.2.8.1 La SBA cuenta con varios programas al respecto:

- *Basic Loan Program*, con garantías (de hasta el 75 %) para préstamos que pueden alcanzar los dos millones de dólares por cada empresa,
- *SBA Investment Program*, para las inversiones de capital privado no institucional y de capital riesgo,
- *Certified Development Company «504» Loan Program*, con intervenciones en favor de la innovación y la modernización que pueden alcanzar los cuatro millones de dólares,
- *Microloan Program*, con intervenciones a corto plazo y hasta 35 000 dólares, por medio de intermediarios,
- *Prequalification Loan Program*, con intervenciones hasta 250 000 dólares, por medio de intermediarios,
- *Export Working Capital Program*, que concede garantías de hasta el 90 % y un máximo de un millón y medio de dólares,
- *SBA Express*, con intervenciones hasta los 350 000 dólares y garantía del 50 %,
- *SBA Community Express*, con intervenciones hasta los 250 000 dólares y garantía del 75 %,
- *SBA Secondary Market Program* y *SBA Asset Sales Program*, para facilitar el acceso al mercado bursátil,
- *SBA Women's Network for Entrepreneurial Training Initiative*, para mujeres empresarias.

2.2.8.2 La iniciativa SBIR, destinada a conceder ayudas públicas a la innovación y la investigación en pequeñas empresas, prevé una contribución de capital inicial para estudios de viabilidad que puede llegar a los 100 000 dólares en una primera fase; e intervenciones que alcanzan los 750 000 dólares en la segunda fase de desarrollo de los prototipos; no se prevé la concesión de fondos de SBIR en la tercera fase, pero se utilizan mecanismos de búsqueda de fondos públicos y privados para la fase de comercialización.

2.2.9 En recientes **recomendaciones del Comité consultivo europeo de investigación (EURAB, en inglés)** órgano consultivo de la Comisión Europea formado por representantes del mundo académico y empresarial europeo, se defendió la necesidad de adoptar un mecanismo similar a escala comunitaria o nacional, además de las intervenciones del programa marco de IDT, destacando que ello puede requerir la **modificación de las normas sobre ayudas estatales** ⁽¹⁸⁾.

2.2.10 En Japón, la Agencia para las pequeñas y medianas empresas concede varios tipos de ayudas públicas a la innovación, por ejemplo:

- programa *Start Up*, que asume parte de los costes de aplicación práctica de la I+D, evaluación tecnológica y obtención

de patentes (reducción del 50 % de los gastos de registro y renovación por tres años),

- programa de I+D de tecnología creativa,
- programa de I+D de revitalización local,
- programa de fomento de la colaboración entre la industria, el mundo académico, las autoridades públicas y el gobierno,
- *Small Business Innovation Research System*, esto es, el SBIR japonés, destinado a activar el desarrollo de las capacidades tecnológicas de las PYME, conceder ayudas públicas a sus actividades creativas y financiar la comercialización de los resultados de la investigación,
- un programa que apoya, con fondos públicos, la implantación y el desarrollo de las tecnologías de la información en las empresas,
- el programa *Subsidies for SMEs Business Innovation*,
- el programa *Subsidies for Strengthening SMEs Business Resource*,
- el programa de exención de garantías de crédito,
- medidas de reducción de los tipos de interés de los créditos a cargo de la *Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise (JASME)*, la *National Life Finance Corporation (NLFC)* y el *Shoko Chukin Bank*,
- plan sobre ventajas fiscales para las PYME,
- plan de inversiones de hasta 300 000 yenes por parte de las *Small and Medium Business Investment and Consultation Companies*,
- plan de incentivos previsto en la Ley sobre promoción de una mejor gestión del empleo en las pequeñas y medianas empresas con el fin de garantizar la mano de obra y crear empleos de calidad.

2.2.11 Dentro de los **acuerdos multilaterales de la OMC** se define el concepto de «subvención específica» como ayuda que se concede sólo a una empresa, industria o grupo de industrias dentro del país que la concede. Las normas de la OMC sólo se aplican a este tipo de ayudas, con excepción del sector agrario, y distinguen dos categorías: **subvenciones prohibidas y subvenciones recurribles**.

2.2.12 Se **prohíben** las subvenciones destinadas a favorecer las exportaciones o fomentar el uso de productos nacionales frente a los productos importados, falseando el comercio internacional y, por lo tanto, obstaculizando el comercio de otros países. Estas subvenciones se someten a la OMC mediante un procedimiento acelerado, con el fin de suprimir la medida de ayuda o de permitir al país o países perjudicados adoptar «contramedidas apropiadas».

⁽¹⁸⁾ EURAB (Comité consultivo europeo de investigación), 02.053 final, «improving innovation», 2005.

2.2.13 Respecto de las subvenciones **recurrables**, el país que se considera perjudicado por una subvención recurrible de otro país debe demostrar que esta subvención daña sus intereses legítimos con arreglo a tres tipos de «perjuicios»⁽¹⁹⁾. En caso contrario, se autoriza la subvención. Cuando existe un perjuicio probado y reconocido por el Órgano de Solución de Diferencias, el país que concedió la subvención debe retirarla; si no lo hace, el país perjudicado puede imponer contramedidas.

2.3 Observaciones generales

2.3.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión destinada a determinar la relación existente, y que puede mejorarse, entre las ayudas estatales y la innovación en Europa. Está claro que la insuficiente competitividad de la UE respecto de otras partes del mundo se debe, en gran medida, a la debilidad del proceso de innovación, que se ve agudizada con la globalización.

2.3.1.1 El Comité también se felicita de que la problemática que relaciona las ayudas estatales con la innovación sea objeto de una consulta pública que permitirá recabar la opinión de los agentes más directamente interesados sobre esta materia delicada.

2.3.1.2 Las preguntas que se plantean en la Comunicación son amplias, están bien formuladas y abordan la mayoría de los problemas, desde las deficiencias del mercado hasta la posibilidad de simplificar los procedimientos. Dado el corto plazo de tiempo asignado y la falta de debate en un grupo de estudio, el ponente no puede examinar cada una de las preguntas ni responderlas de manera motivada.

2.3.2 El Comité es consciente de que la ayuda estatal a la innovación no representa, por sí sola, la solución al problema de la competitividad de la UE. Numerosos documentos comunitarios y diversos dictámenes del Comité han puesto de relieve los límites de la actuación de la Unión Europea:

- escaso nivel de innovación, no sólo tecnológica,
- normas y acciones comunes insuficientes,
- debilidad de los mercados financieros, que todavía están demasiado divididos,
- tasa de ocupación baja,
- funcionamiento cautivo del mercado de bienes,
- escasa coordinación de las políticas,
- dificultades para acceder a los servicios del mercado,

⁽¹⁹⁾ El acuerdo establece tres tipos de perjuicios: las subvenciones concedidas por un país pueden afectar a una rama de producción nacional de un país importador; pueden perjudicar a exportadores rivales de otro país cuando ambos compiten en terceros mercados; y por último, las subvenciones nacionales de un país pueden perjudicar a los exportadores que quieren competir en el mercado interior de este país.

— apoyo insuficiente a las nuevas producciones o combinaciones productivas, que crean valor añadido y empleos de calidad, permitiendo garantizar una ventaja comparativa europea⁽²⁰⁾.

2.3.3 Ello ha generado cierta inseguridad jurídica que sólo puede corregirse mediante un examen profundo de los límites y posibilidades que ofrece la ayuda estatal en este sector.

2.3.4 La innovación, en todos sus aspectos, de productos y procesos⁽²¹⁾ se refleja al final en el mercado y, por lo tanto, influye en actividades que podrían repercutir de manera significativa en la competencia y los intercambios.

2.3.5 De esta forma, para poder conceder una autorización previa, es necesario determinar un marco de referencia específico, transparente y común, con arreglo a un espíritu de asociación y colaboración entre la Comisión y los Estados miembros.

2.3.6 Definición de innovación y de proceso de innovación

2.3.6.1 El CESE es consciente de que la definición de innovación, que se formuló en el Libro Verde, debe actualizarse, habida cuenta de los cambios producidos en los diez últimos años. Por otra parte, también es necesario examinar a fondo las fases que se desarrollan entre los procesos de innovación y el límite en el que comienza la fase de comercialización. Todo ello con el fin de no distorsionar excesivamente las normas de competencia.

2.3.6.2 Antes, la evolución de la sociedad era demasiado lenta para percibirse en el espacio de una vida. En la actualidad, es tan rápida que es difícil de comprender. Las sociedades en su conjunto, pero sobre todo las empresas, las administraciones y los servicios, registran ahora una impresionante serie de cambios que tienden a mezclar los conocimientos adquiridos.

2.3.6.3 Por lo tanto, la innovación se convierte en un proceso social mediante el que las personas, entes y organismos con mayores conocimientos, porque recibieron el encargo de explorarlos, ayudan a los «demás» a entender las implicaciones y a transferirlas a su actividad profesional y relaciones recíprocas.

2.3.6.4 Si la utopía es un proyecto que se realizará en el futuro, la innovación no es más que la realización de todas las utopías⁽²²⁾.

2.3.6.5 Tras el Libro Verde, la Comisión convenientemente definió la innovación como «producir, asimilar y explotar con éxito la novedad en los ámbitos económico y social»⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. Dictamen para la Comisión ITRE A-6 0148/2005, punto 4.

⁽²¹⁾ Véase el Libro Verde de la innovación (COM(95) 688 final).

⁽²²⁾ Oscar Wilde.

⁽²³⁾ COM(2003) 112 final — «Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa».

2.3.6.6 La innovación es un proceso complejo. Junto con el desarrollo de las actividades de investigación y una mejor aplicación de la tecnología, muchos otros factores y condiciones, a menudo cambiantes, contribuyen a generar innovación, entre los que cabe citar:

- la cultura empresarial en favor de la innovación,
- el sistema de vínculos e interrelaciones con otras empresas, organismos y entes públicos, fundamentales para la creación y difusión del conocimiento y la innovación,
- el marco legislativo y reglamentario de referencia, especialmente sobre propiedad intelectual,
- el acceso al mercado de capitales, en particular respecto del capital riesgo y nuevas empresas,
- los servicios de educación y formación y las relaciones entre el mundo académico y científico y la empresa,
- las estructuras de apoyo (como incubadoras, redes de distritos, parques industriales y tecnológicos) y de intermediación para la innovación.

2.3.6.7 El Comité ya afirmó en su momento que la innovación es un proceso social⁽²⁴⁾ que se inicia con la investigación, se materializa en un régimen de competencia y se desarrolla cuando existe de manera generalizada una actitud positiva hacia el cambio y el riesgo. El resultado es el aumento de la competitividad, con una mejor cohesión y un mayor bienestar económico y social.

2.3.6.8 Con el fin de basarse en criterios objetivos, el Comité pide a la Comisión que precise mejor, con ayuda de las organizaciones representativas de la sociedad civil y con la coordinación de Eurostat, las actividades de producción y servicios que

pueden englobarse dentro de las que se consideran actualmente como actividades innovadoras. En efecto, sería muy útil contar con directrices en este sector sensible, complejo y cambiante.

2.3.6.9 **Ayudas a la innovación** (con arreglo a la definición del Libro Verde⁽²⁵⁾). El Comité, que ya se pronunció al respecto⁽²⁶⁾, considera que debería ampliarse el marco actual a nuevos tipos de ayudas que las directrices vigentes no contemplan, y establecer criterios adicionales de compatibilidad que concedan a los Estados un mayor grado de intervención, sin obligación de notificación.

2.3.6.10 La Comunicación analizada hace hincapié en las necesidades específicas de las PYME, que se han expuesto en repetidas ocasiones en los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo, el CESE y la propia Comisión. El CESE está convencido de que el impulso real a la competitividad procederá, sobre todo, de intervenciones innovadoras, concretas y específicas, destinadas a las microempresas y a las PYME.

2.3.6.11 Los procesos de innovación, tanto en las pequeñas como en las grandes empresas, requieren la adhesión del conjunto del personal, con un compromiso a todos los niveles. Ello sólo puede lograrse en un entorno sensible a la cooperación y si se aceptan con interés los estímulos en favor de la novedad. A tal efecto, la formación continua es fundamental.

2.3.6.12 El CESE considera que todos los Estados miembros deben intensificar sus esfuerzos para hacer que la ciencia sea más comprensible e incrementar el número de jóvenes que se sientan atraídos por ella⁽²⁷⁾. Los programas de televisión también podrían contribuir mucho a la cultura de la innovación⁽²⁸⁾. La formación, incluso televisada, puede potenciar las capacidades de comunicación, para informar mejor y, en consecuencia, innovar y poder competir. Una información específica y redactada de manera accesible contribuye a incrementar la sensibilización respecto de la ciencia y a generar innovación.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽²⁴⁾ Véase el Dictamen sobre el «Libro Verde de la innovación», Sirkeinen, Konitzer (DO C 212/1996).

⁽²⁵⁾ COM(1995) 688 final.

⁽²⁶⁾ INT. 268.

⁽²⁷⁾ En 2003, el 27 % de la población activa de la UE-25, alrededor de 50 millones de personas, trabajaban en el campo científico y técnico (recursos humanos de ciencias y tecnología). Fuente: EUROSTAT, Ciencia y tecnología, 11/2004.

⁽²⁸⁾ Según las estadísticas, siete de cada diez personas reciben la información por medio de las cadenas de televisión.

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 — Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate»

COM(2005) 494 final

(2006/C 65/17)

El 13 de octubre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate»

De conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió en su 421º Pleno, celebrado los días 26 y 27 de octubre de 2005, constituir un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El Subcomité «Período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate», encargado de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su proyecto de dictamen el 1 de diciembre de 2005 (ponente: **Sra. van TURNHOUT**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 87 votos a favor, 7 en contra y 13 abstenciones ... el presente Dictamen.

1. Resumen

El Comité se ha decantado deliberadamente por ofrecer una respuesta concisa y plenamente funcional a la Comunicación de la Comisión Europea. En esta respuesta se plantean algunas medidas concretas con las que el Comité estima que puede contribuir destacadamente, ya sea por sí solo o en cooperación con otras instituciones, al amplio debate que tendrá lugar durante el período de reflexión, y más adelante. En ella se exponen dos ideas fundamentales: hay que anticiparse a las disposiciones del Tratado Constitucional sobre la vida democrática de la Unión haciendo en mayor medida realidad, ya desde este momento, una democracia participativa sustentada en dos pilares que van de la mano como son el diálogo civil y el diálogo social reforzado en Europa, y garantizar que en este amplio debate se escuche la voz de la sociedad civil organizada y de sus representantes.

2. Introducción

Habida cuenta de:

- el breve plazo previsto para la elaboración del dictamen,
- el enfoque más pormenorizado que ha adoptado el Comité, con fecha de 26 de octubre de 2005, en su Dictamen al Parlamento Europeo sobre el período de reflexión ⁽¹⁾,
- la inminente aprobación por la Comisión Europea de su Libro Blanco sobre una estrategia de comunicación,
- la intención anunciada por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 16 y 17 de junio de 2005 ⁽²⁾ de hacer

balance de la situación durante el primer semestre de 2006 y el consiguiente apremio para impulsar el debate más amplio posible en la Unión y en los Estados miembros y, por ello, también en el seno de la sociedad civil organizada,

el Comité, a fin de contribuir a un debate lo más amplio posible en apoyo de la democracia participativa a escala local, regional, nacional y comunitaria, ha decidido limitarse en el presente dictamen a exponer algunas recomendaciones de carácter operativo que le permitirán impulsar ese debate y mejorar su papel como puente entre Europa y la sociedad civil organizada.

El Comité acoge favorablemente la presentación por parte de la Comisión Europea de su Comunicación sobre el Plan D. Sin embargo, el Comité considera que, aunque este plan establece unos objetivos necesariamente ambiciosos, cabe cuestionarse cuáles serán las verdaderas repercusiones de las propuestas, especialmente ante la falta de concreción sobre cómo se aplicarán las medidas que se proponen en dicho Plan. Por consiguiente, el Comité espera poder examinar en su debido momento las propuestas concretas que, según supone, presentará la Comisión y, por su parte, se muestra dispuesto a ayudar a mejorar la operatividad de las propuestas de la Comisión, especialmente en los ámbitos relacionados con la participación de la sociedad civil organizada.

3. Recomendaciones

3.1 Basándose en el éxito cosechado por un proyecto piloto, el Comité se propone generalizar entre sus miembros el uso del sistema de «tarjetas de visita electrónicas», que permite el envío personalizado de boletines a listas de correo personales y mejora así la función de intermediarios que desempeñan los miembros del Comité.

⁽¹⁾ «El período de reflexión: la estructura, los temas y el contexto para una evaluación del debate sobre la Unión Europea».

⁽²⁾ Doc. 10255/1/05 rev.1.

3.2 Teniendo presente el éxito de los foros de partes interesadas que se han celebrado en Bruselas durante los meses de abril y noviembre de 2005 sobre los temas «Desarrollo sostenible» y «Cómo acortar las distancias entre Europa y los ciudadanos» respectivamente, y basándose en especial en el buen uso que se ha hecho de la versión adaptada del «método del espacio abierto», el Comité se propone ayudar a sus miembros y a los consejos económicos y sociales europeos a organizar foros similares de partes interesadas a escala nacional. El Comité puede contribuir:

- implicando a sus distintas redes de miembros –y a sus organizaciones– y capitalizando, así, su posible efecto multiplicador,
- ofreciendo sus conocimientos como moderador experimentado del espacio abierto,
- redactando un manual sobre la mejor manera de organizar este tipo de foros, aprovechando las experiencias del Comité hasta la fecha, y
- buscando la implicación institucional, especialmente de la Comisión Europea, ya sea como coorganizadora o como participante.

Aunque estos foros no puedan resolver por sí solos los problemas de comunicación que afectan a la Unión Europea, sí pueden contribuir, junto con unos mejores mecanismos de consulta, a una mayor participación de la ciudadanía en el debate europeo.

3.3 Basándose en las recomendaciones expuestas en su Dictamen al Parlamento Europeo sobre el período de reflexión, el Comité seguirá animando a las instituciones a anticiparse a las disposiciones del Tratado Constitucional sobre democracia participativa y, en particular:

- solicita a la Comisión Europea que presente una o más propuestas para implantar nuevas modalidades y procesos que impulsen la participación de la sociedad civil organizada en los procesos decisorio y legislativo de la Unión Europea, con arreglo al espíritu del artículo I-47 del Tratado Constitucional;
- solicita a la Comisión que adopte medidas concretas para lograr una mayor participación directa de los ciudadanos en

el proceso político a escala de la UE mediante la presentación de una propuesta encaminada a reforzar jurídicamente el derecho de iniciativa de los ciudadanos europeos, de conformidad con el apartado 4 del artículo I-47 del Tratado Constitucional;

- solicita a la Comisión Europea que considere la presentación de una propuesta legislativa con vistas a una verdadera política de comunicación;
- desea con ahínco que se aplique y respete plenamente el nuevo Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité Económico y Social Europeo ⁽³⁾, en el que se establece «una cultura reforzada de diálogo y concertación con la sociedad civil organizada y sus representantes a la hora de elaborar y aplicar las políticas y decisiones de la Unión».

3.4 Fiel al espíritu del Plan D de la Comisión Europea, el Comité solicita a la Comisión y, en particular, a sus representaciones en los Estados miembros que impliquen plenamente a los miembros del Comité en todas sus iniciativas encaminadas a fomentar el debate en el ámbito nacional, garantizando así que la sociedad civil organizada se haga oír de un modo más sistemático y apropiado.

3.5 En este contexto, toma nota de las distintas acciones de carácter específico que ha propuesto la Comisión Europea para fomentar un debate público más amplio y promover la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, y le pide que implique plenamente al Comité y a sus miembros, especialmente allí donde deba hacerse oír la voz de la sociedad civil organizada.

3.6 También en este contexto, el Comité subraya la Sección 5 de la Comunicación sobre financiación y, en particular, la sugerencia de la Comisión de que «los recursos restantes deben utilizarse para apoyar iniciativas de los Estados miembros y de la sociedad civil». Tal como se especifica supra, el Comité está dispuesto a descentralizar el formato de su Foro de Partes Interesadas (que se ha saldado con un gran éxito) y, por consiguiente, estaría dispuesto a emprender acciones similares de cooperación con la Comisión Europea, incluso mediante la financiación conjunta, a nivel de Estado miembro.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽³⁾ Firmado en Bruselas el 7 de noviembre de 2005, El texto puede consultarse en el sitio web del CESE.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa»

(2006/C 65/18)

El 22 de abril de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la futura Presidencia austríaca de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa».

y, de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de su Reglamento Interno, el Comité decidió crear un subcomité encargado de preparar los trabajos en este asunto.

El subcomité aprobó el proyecto de Dictamen el 9 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. OLSSON; coponentes: Sra. BELABED y Sr. van IERSEL).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

Recomendaciones y conclusiones

1. El CESE propone que los Estados miembros y las instituciones de la UE se comprometan después de 2010 a crear un Espacio Europeo Común del Conocimiento, basado en una cooperación intensificada en las políticas de aprendizaje, investigación e innovación. Esto será un paso importante en la reactivación de la Estrategia de Lisboa, así como en el apoyo al modelo de sociedad europea, lo que impulsará también el acercamiento entre Europa y sus ciudadanos.

2. Esta reactivación requiere que las autoridades públicas y la sociedad civil organizada de cada país se movilicen en pro de este objetivo, definiendo prioridades clave y proponiendo y aplicando medidas tanto de iniciativa propia como fruto de su cooperación, lo que también debería reflejarse en los programas nacionales de reforma.

3. Los Estados miembros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, las empresas y las instituciones financieras, así como la sociedad civil, deben comprometerse con un Espacio Europeo Común del Conocimiento destinado a todos los ciudadanos, organizaciones y empresas y basado en objetivos claramente definidos, puntos de referencia y calendarios y unas responsabilidades claras.

4. El mercado interior sigue siendo el fundamento esencial del proceso de integración, que permitirá mejorar los resultados económicos, nuevos y mejores empleos, el progreso social y el desarrollo sostenible. La interacción entre el Espacio Europeo Común del Conocimiento y el mercado interior implica efectos de sinergia que liberarán nuevos potenciales para el crecimiento. Así pues, es preciso eliminar cuanto antes los obstáculos al mercado interior que impiden la transición a la economía del conocimiento.

5. Es preciso animar a todos los ciudadanos, sectores y regiones a que participen y sean capaces de recoger los frutos de la sociedad del conocimiento, que ofrece oportunidades únicas para tender puentes por encima de las diferencias.

6. La movilidad es un modo de adquirir y transferir conocimientos. La libre circulación de trabajadores, investigadores y

estudiantes, acompañada de condiciones de trabajo y de salarios dignos, debe fomentarse.

7. La UE, los Estados miembros y las regiones deben reorientar su gasto público hacia inversiones que impulsen el crecimiento. Los Estados miembros, en colaboración con intereses privados, deberían comprometerse a llevar a cabo un «Programa nacional para fomentar el conocimiento» que cuente con financiación de la UE.

8. El CESE insta a respaldar las propuestas de la Comisión Europea respecto de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 para la financiación de la investigación, la innovación y el aprendizaje. Debe llevarse a cabo en toda su extensión y orientarse adecuadamente el Séptimo Programa Marco para que contribuya a la capacidad de innovación europea.

9. El CESE insta a las empresas, instituciones financieras y fundaciones privadas a que aumenten sus inversiones en la economía del conocimiento y que se las apoye para ello con incentivos fiscales.

10. La Comisión Europea debería tener más capacidad para dar orientaciones políticas y supervisar los progresos. Debería publicar un informe anual sobre los progresos para ser debatido en el Consejo, en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales, así como entre los interesados afectados y la opinión pública.

11. El CESE sugiere que se inicie un debate permanente y estructurado para motivar a los responsables de tomar decisiones y promover el diálogo con los ciudadanos.

12. Los parlamentos nacionales, así como los consejos económicos y sociales nacionales, tienen un papel fundamental y deben participar en el debate. Los agentes regionales y locales también deberían participar.

13. Las partes interesadas del sector privado deberían actuar y asumir su responsabilidad a través de contribuciones y acciones reales. El diálogo social y civil son herramientas importantes para promover las políticas de aprendizaje permanente, la innovación y la tecnología.

14. Una política macroeconómica estable centrada en el crecimiento y el empleo debería brindar las condiciones para crear una sociedad del conocimiento y debería dar prioridad a políticas que generen demanda de nuevas tecnologías.

15. El aprendizaje permanente es la clave para la sociedad del conocimiento. El CESE reitera su llamamiento en favor de la aplicación en todos los niveles de una Carta del Aprendizaje Permanente. Ello debería hacerse con el apoyo tanto de la inversión pública y privada como de los Fondos Estructurales. Las políticas de empleo y las nuevas formas de protección social necesitan crear condiciones favorables que den a los trabajadores la posibilidad de participar plenamente en el aprendizaje permanente. El enfoque danés de la «flexicurity» puede ser una fuente de inspiración.

16. Las grandes ambiciones de fomentar la salud, un medio ambiente sostenible, la calidad de las infraestructuras urbanas y rurales, soluciones inteligentes al transporte, unos lugares de trabajo seguros y bien organizados y proteger el patrimonio cultural darán lugar a nuevas tecnologías y a nuevos e innovadores productos y servicios y deberían respaldarse mediante condiciones seguras para la innovación y la creación de empleo en las empresas.

17. La difusión del conocimiento es un factor fundamental en las políticas de fomento de la innovación y la competitividad. Deberían promoverse las regiones industriales, los parques tecnológicos y otros entornos innovadores.

1. Introducción

1.1 El presente dictamen del CESE trata de cómo la sociedad civil organizada puede contribuir a la sociedad del conocimiento. Se centrará en el papel que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar en la creación de un «Espacio Europeo Común del Conocimiento» como una de las grandes plataformas para la Estrategia de Lisboa. Destaca la responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros para alcanzar este objetivo. El dictamen se completará con otros dictámenes del CESE sobre asuntos relacionados y con un informe de síntesis elaborado en colaboración con los consejos económicos sociales nacionales.

2. Contexto y análisis

2.1 Europa es un proyecto de las personas para las personas. Sin embargo, los recientes acontecimientos han abierto una brecha entre Europa y sus ciudadanos. Al mismo tiempo, la sostenibilidad de nuestro especial modelo de sociedad basado en la democracia, el diálogo social y civil, una economía social de mercado y la cohesión, se ve amenazada por la creciente competencia mundial, el envejecimiento de la población y las presiones medioambientales. La crisis actual de la UE se explica por las diversas ideas sobre la dirección política que debe seguirse. Para devolver la confianza en el proyecto europeo, ante todo es preciso que las políticas vuelvan a orientarse hacia sus objetivos originales de alcanzar el progreso económico y social y mejorar las condiciones de vida y de trabajo. Esta crisis representa una oportunidad crucial para conseguirlo.

2.2 En esta nueva orientación son fundamentales las políticas para alcanzar el crecimiento sostenible, crear más y mejores empleos y aumentar los ingresos reales a través de la

consecución de una sociedad del conocimiento basada en los recursos humanos, el aprendizaje, la investigación y la innovación.

Las empresas se hallan en una posición clave para esta reorientación. Deberían orientar sus inversiones en esta dirección, pero para ello necesitan condiciones marco que fomenten su potencial de innovación, de crecimiento y de creación de empleo.

2.3 La sociedad del conocimiento, basada en la responsabilidad de los intereses públicos y privados, debe trabajar en favor de una sociedad más cohesionada que luche contra todo tipo de desigualdades. A su vez, la cohesión social es una condición previa para facilitar la transición a la sociedad del conocimiento.

2.4 Las perspectivas son bastante alarmantes⁽¹⁾. La investigación financiada por las empresas viene reduciéndose desde 2000. El gasto total comunitario en I+D se ha estancado y no llega al objetivo del 3 %: continúa en el 2 %, frente al 2,7 % de Estados Unidos y más del 3 % de Japón. La fuga de cerebros es un fenómeno muy preocupante. Además, las grandes economías emergentes como China están alcanzando a la UE en cuanto al gasto que dedican a investigación.

El «Cuadro europeo de indicadores de la innovación» señala que Europa está por detrás de Estados Unidos en diez indicadores de un total de once. Es el resultado de las políticas activas de Estados Unidos para apoyar la investigación y la innovación, entre otras cosas, mediante contratos públicos, reducción de impuestos, garantías para fondos de capital-riesgo y préstamos a PYME.

2.5 No obstante, la evaluación del gasto en investigación y los resultados en innovación de Europa en comparación con Estados Unidos exige un análisis más profundo. Europa tiene puntos fuertes tanto en los Estados miembros como en los diferentes sectores. La cooperación europea en aeronáutica y el proyecto Galileo pueden destacarse como ejemplos, así como el hecho de que el número de estudiantes de ingeniería sea más elevado que en Estados Unidos. Para incrementar su capacidad de innovación, Europa necesita una inversión cada vez mayor en aprendizaje permanente, 700 000 investigadores suplementarios, más polos y núcleos tecnológicos, apoyo para las PYME y mejores mecanismos de difusión del conocimiento.

2.6 La inversión pública en educación no aumenta a un ritmo tan rápido como debiera. El estudio PISA pone de relieve algunas de las fallos del sistema educativo. La participación en la educación de adultos sólo llega al 65 % del objetivo para 2010. El índice de fracaso escolar sigue siendo el mismo. Los licenciados universitarios se ven abocados al desempleo. Además, antes de 2015 deberá haberse contratado a más de un millón de profesores de enseñanza primaria y secundaria⁽²⁾. En lo referente al aprendizaje fundamental, la Comisión podría emprender un estudio para determinar las claves del éxito de los países que se sitúan a la cabeza según la encuesta internacional PISA.

⁽¹⁾ European Innovation Scoreboard 2004 — Comparative analysis of innovation performance, documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, SEC(2004) 1475 de 19.11.2004.

⁽²⁾ Progress towards the Lisbon objectives in education and training (2005 report), documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, SEC(2005) 419 de 22.3.2005.

Los responsables públicos y privados tienen que darse cuenta de que es preciso reformar todo el sistema educativo para mejorar los resultados y ofrecer a todo el mundo, desde la infancia hasta la vejez, oportunidades para participar activamente en la sociedad del conocimiento. Tienen que apoyar plenamente esta reforma, que también requiere nuevos conceptos pedagógicos y personal docente cualificado.

2.7 La transición hacia la sociedad del conocimiento está cambiando la naturaleza y la organización del trabajo y la estructura de las empresas. Una sociedad basada en el conocimiento y las nuevas tecnologías ofrecen grandes oportunidades, pero también generan nuevos riesgos, y son muchos los que se quedan atrás. Los puestos de trabajo se reestructuran y se redefinen las tareas.

Existe también un riesgo de que las sedes de empresas, la investigación y la producción se trasladen fuera de Europa.

Deberán crearse nuevos y mejores empleos mediante un aumento de la inversión en aprendizaje, innovación y tecnologías. La fuga de cerebros deberá contrarrestarse encontrando nuevas fuentes de empleo atractivas para los licenciados universitarios en todos los Estados miembros.

2.8 La sociedad del conocimiento es una opción fundamental para afrontar los retos y afecta a numerosos ámbitos del proceso de elaboración de políticas. Para hacerla realidad es preciso un enfoque global y completo. El avance hacia la sociedad del conocimiento debe verse en una perspectiva a más largo plazo, más allá de 2010, y es preciso desarrollar las políticas con determinación.

2.9 Aumentar su ventaja competitiva global apoyándose en su capacidad para crear y usar el conocimiento de sus ciudadanos y así ofrecer productos y servicios de alto valor añadido constituye tanto un reto como una oportunidad para Europa. Los recursos deben reorientarse hacia las tecnologías que fomenten el crecimiento y hacia unos sistemas innovadores que salvaguarden, y que adapten si es necesario, los elementos esenciales del modelo económico y social europeo en el contexto general del desarrollo sostenible.

2.10 La creación, aplicación y difusión del conocimiento deben responder a las necesidades de la sociedad. Todo el mundo tiene derecho a recoger los frutos de la sociedad del conocimiento y todo el mundo tiene la responsabilidad de participar y contribuir a alcanzar la sociedad del conocimiento, si se le da el apoyo necesario.

2.11 Centrarse en las personas significa centrarse en aprender y comprender, en la civilización y en las pautas culturales para alentar un entorno que estimule el conocimiento en su sentido más amplio. Se trata de la aspiración humana al conocimiento, una aspiración que no se basa predominantemente en el beneficio inmediato y que sirve de base para la combinación de las competencias teóricas, sociales y prácticas necesarias para el futuro.

2.12 El aprendizaje permanente es la clave para la sociedad del conocimiento. Un aprendizaje permanente de alta calidad, basado en modelos que hagan la educación y la formación accesibles para todos, da a las personas la oportunidad de renovar continuamente sus ideas, mejorar continuamente sus competencias y participar plenamente en la comunidad, la familia, el barrio y el lugar de trabajo. Es la base de la innovación, la movilidad laboral y el aumento de la productividad. La motivación para aprender durante toda la vida comienza alentando la curiosidad por el saber ya en la infancia.

2.13 Es fundamental reforzar y coordinar los eslabones más débiles de la cadena del conocimiento. El triángulo que forman los centros de investigación públicos y privados, la universidad y la empresa (especialmente las PYME) debe reforzarse. Los intercambios nacionales y transfronterizos de personal cualificado entre la industria y el mundo universitario pueden prestar una gran contribución. La educación básica, de las guarderías a la educación secundaria, y el aprendizaje permanente deben estar vinculados a la universidad para renovar el conocimiento y aumentar la calidad del profesorado y del personal docente.

3. Lagunas de la Estrategia de Lisboa

3.1 En la aplicación de la Estrategia de Lisboa, *«junto a progresos innegables, hay lagunas y retrasos evidentes»*, afirmó el Consejo Europeo en marzo de 2005 ⁽³⁾.

3.2 Son muchas las razones de estas lagunas y retrasos.

3.2.1 Falta compromiso con la Estrategia de Lisboa. No debe olvidarse que la Estrategia de Lisboa fue puesta en marcha por el Consejo Europeo, sin asignar un papel definido claramente a la Comisión Europea. Un problema fundamental es la incoherencia que supone una estrategia europea que tiene que aplicarse principalmente en el nivel nacional. Los Estados miembros no han demostrado un compromiso real con los objetivos y acciones acordadas. El método abierto de coordinación (MAC) no ha dado los resultados esperados. Los planes de acción nacionales sobre empleo, inclusión social y otros ámbitos se han convertido en informes burocráticos de actividad, y las intenciones de la Estrategia se han hecho realidad sólo en parte. Continúa la fragmentación entre los ámbitos de las políticas. El apoyo que prestan los presupuestos de la UE es demasiado reducido. No se tienen en cuenta las buenas prácticas de otros Estados miembros. Los Estados miembros tampoco tienen presentes los efectos sociales y económicos que sus políticas provocan en otros Estados miembros.

3.2.2 *La Comisión desempeña únicamente un papel secundario en la Estrategia.* No tiene capacidad suficiente y efectiva para dar orientaciones políticas y supervisar los progresos. Por ejemplo, el método abierto de coordinación no dispone de un sistema de alerta que permita formular advertencias.

⁽³⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, punto 4.

3.2.3 *La Estrategia es demasiado abstracta.* Dado que se ha convertido en gran medida en un ejercicio para burócratas y expertos, la Estrategia de Lisboa no es una realidad ni para los ciudadanos ni para los medios de comunicación, y tampoco en el debate político. Carece de efectos visibles. La opinión pública no distingue entre los efectos de la globalización, la política de la UE y la política nacional en lo que afecta a sus condiciones de vida y de trabajo. Hay que poner de relieve las diferencias y las interrelaciones entre los distintos ámbitos políticos para que los ciudadanos tengan una imagen completa y más clara de lo que representa la UE.

3.2.4. *La Estrategia es un proceso de arriba abajo.* Aunque en algunos casos haya existido un cierto grado de consulta, en particular, en aquellos países que tienen una mayor tradición de diálogo social y civil, sigue habiendo una participación demasiado escasa de la sociedad civil organizada en los Estados miembros. Esto es lo que sucede con el MAC para investigación y educación. Las consultas tienden a ser formales y a limitarse al ámbito nacional, de tal manera que las organizaciones de la sociedad civil interesadas de todos los niveles no tienen ocasión de participar. Los empresarios y los sindicatos, así como otras partes interesadas, tienen que ser más conscientes de sus responsabilidades y funciones. La escasa participación supone también que las reformas iniciadas pueden no alcanzar su objetivo y tener consecuencias sociales y económicas negativas para los afectados. La UE se centra excesivamente en las reformas estructurales mientras que carece de políticas que capaciten a los ciudadanos y sus organizaciones para que afronten los retos de un mundo cambiante.

4. La reactivación de la Estrategia de Lisboa – el Consejo Europeo de marzo de 2005

4.1. Las lagunas y los retrasos a que se hacía referencia más arriba obligaron al Consejo Europeo a reactivar la Estrategia de Lisboa dando prioridad al crecimiento y al empleo. «*Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano*»⁽⁴⁾. El Consejo añadía:

«Deberá alentarse en los años venideros un auténtico diálogo entre los protagonistas tanto públicos como privados de la sociedad del conocimiento»⁽⁵⁾.

El Consejo Europeo fijó unos objetivos claramente definidos y sugirió distintas acciones para fomentar el conocimiento y la innovación⁽⁶⁾.

Se elaboraron 24 directrices integradas para el período 2005-2008 que establecían tres ámbitos para la reforma: macroeconómica, microeconómica y empleo⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, punto 5.

⁽⁵⁾ *Ibidem*, punto 10.

⁽⁶⁾ *Ibidem*, puntos 20-28.

⁽⁷⁾ Véase el anexo.

4.2. A fin de lograr la reorientación de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo pidió que se mejorara la gobernanza tomando como base una mayor participación de los Estados miembros⁽⁸⁾.

Se pidió a los Estados miembros que antes del 15 de octubre elaboraran programas nacionales basados en la consulta con todos los interesados, en los que se determinarían las prioridades clave para la acción. Deberá concederse un lugar particular a las contribuciones y responsabilidad de los principales interesados. No obstante, los cambios políticos en algunos países ha originado retrasos. El método abierto de coordinación (MAC) se utilizará en ciertos casos.

5. Un Espacio Europeo Común del Conocimiento

5.1 El CESE propone un Espacio Europeo Común del Conocimiento en el que se comprometan los Estados miembros y las instituciones comunitarias más allá de 2010 para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa mediante una mayor cooperación europea en aprendizaje, innovación e investigación. Esta propuesta se adoptó de común acuerdo con los consejos económicos y sociales nacionales en la Declaración de Luxemburgo⁽⁹⁾.

5.2 La cooperación debería basarse en objetivos claramente definidos y completarse con las medidas legislativas y no legislativas adecuadas. Un factor clave será desarrollar sistemas eficientes para transmitir el conocimiento y aprovechar las mejores prácticas.

5.3 El CESE reconoce que la base constitucional para el Espacio Europeo Común del Conocimiento no es la misma que para la PAC, la UEM o el mercado interior. Sin embargo, para avanzar es preciso sacar todo el provecho a todas las disposiciones pertinentes del Tratado. Para hacer realidad el Espacio Europeo Común del Conocimiento, los Estados miembros deben compensar la falta de competencias constitucionales demostrando determinación política y poniendo en práctica políticas europeas comunes a través de una cooperación mejorada y más eficaz. Es necesario ampliar el papel de la Comisión para permitirle promover el proceso.

5.4 Las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros tienen también responsabilidad en avanzar hacia la creación del Espacio Europeo Común del Conocimiento. Deberá movilizarse a los principales interesados privados de cada país. De esta manera podrán ser protagonistas del «auténtico diálogo» por el que abogó el Consejo Europeo y compensar en parte la falta de voluntad política. Deberán definir las prioridades clave y proponer y aplicar medidas de su propia iniciativa y en colaboración con los poderes públicos. Además, debe abordarse la cuestión de los recursos financieros. Los interlocutores sociales deberían intentar llegar a acuerdos para fomentar la sociedad del conocimiento. Otros sectores de la sociedad civil organizada, incluidos la educación superior y la comunidad investigadora, deberán contribuir en consecuencia y elaborar sus propias plataformas para la reforma.

⁽⁸⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, puntos 38-41.

⁽⁹⁾ Declaración de Luxemburgo de los Presidentes de los CES de la Unión Europea y del CESE, 26 de noviembre de 2004.

5.5 El mercado interior sigue siendo el fundamento esencial del proceso de integración, que permitirá mejorar los resultados económicos, el progreso social y el desarrollo sostenible. La interacción entre el Espacio Europeo Común del Conocimiento y el mercado interior implica efectos de sinergia que liberarán nuevos potenciales para el crecimiento. Las medidas para fomentar el aprendizaje, la innovación y la investigación darán lugar a una mayor competitividad. Un mercado interior que funcione correctamente permitirá la libre circulación no sólo de mercancías, servicios, capitales y personas, sino también de conocimiento e ideas.

5.5.1 Así pues, es preciso eliminar cuanto antes determinados obstáculos al mercado interior que impiden la transición a la economía del conocimiento. Para hacer realidad estas sinergias y potenciales es importante adoptar la legislación sobre la patente comunitaria, aún pendiente, y sobre el régimen de los derechos de propiedad intelectual.

5.5.2 Debería facilitarse la inversión de las empresas y de otras partes interesadas en aprendizaje, innovación e investigación, incluso mediante los regímenes de ayudas estatales y los contratos públicos y dentro del marco de las normas de competencia.

5.5.3 Una política industrial comunitaria caracterizada por un enfoque sectorial constituye la base fundamental para una sociedad del conocimiento que aglutine la excelencia y que ofrezca condiciones marco estables y predecibles para que se desarrolle la industria.

5.5.4 También es importante permitir una mayor movilidad laboral en general entre los Estados miembros y estimular la libre circulación de investigadores y estudiantes. La movilidad es un modo natural de adquirir y transferir conocimientos, pero debe ir acompañada de salarios y condiciones de trabajo decentes.

5.5.5 Las universidades y los centros de formación profesional deben prestar su apoyo al Espacio Europeo Común del Conocimiento dando un enfoque europeo a sus actividades. Deberán promoverse los instrumentos existentes para el reconocimiento de las cualificaciones⁽¹⁰⁾.

5.6 El Espacio Europeo Común del Conocimiento se basa en el derecho fundamental de todos a recibir los beneficios de la investigación, las nuevas tecnologías, la innovación y el aprendizaje. En él han de poder participar todas las personas, todos los sectores y todas las regiones. Deben darse las condiciones adecuadas para el aprendizaje permanente ofreciendo a todo el mundo la oportunidad de participar. La educación y la formación profesional son requisitos previos para la sociedad del conocimiento y, en su calidad de bien público, deben ser gestionadas por las autoridades públicas a fin de garantizar el acceso de todos, con los mismos derechos y oportunidades.

5.6.1 La sociedad del conocimiento no debería ser un proyecto para una elite convencida de los beneficios de las nuevas tecnologías. En vez de eso, debe concebirse como parte de un proyecto general y articularse con otras políticas que están destinadas a todos los ciudadanos. Esto implica un desarrollo personal, una educación cívica y un aprendizaje perma-

nente que estén a la altura de los retos del siglo XXI. Es una oportunidad única para acortar distancias y destruir las barreras que persisten. Para ello es crucial poner las nuevas tecnologías también al alcance de los grupos desfavorecidos, como los emigrantes y las personas con discapacidad. Por lo tanto, las nuevas tecnologías y las innovaciones deben apoyarse en mayor medida en las iniciativas y la demanda de los usuarios.

5.6.2 Una educación básica de calidad es fundamental. Para lograr el objetivo de una educación al alcance de todos resulta esencial que todo el mundo domine las competencias básicas. La condición básica es disponer de centros de atención infantil que den a todos los niños, independientemente de su procedencia social, las mismas oportunidades de aprendizaje en las primeras etapas de la vida.

6. Es indispensable aumentar la financiación para crear la sociedad del conocimiento

6.1 Para hacer realidad el Espacio Europeo Común del Conocimiento, la UE, los Estados miembros y las regiones deben reorientar su gasto público hacia inversiones en aprendizaje, innovación e investigación que impulsen el crecimiento. El CESE propone que, en cooperación con los interesados del sector privado, los Estados miembros se comprometan a llevar a cabo un «Programa nacional para fomentar el conocimiento» con el objetivo de incrementar las inversiones en infraestructuras del conocimiento y en centros de enseñanza para todos.

6.2 Para ello, los Estados miembros y las regiones podrán recibir financiación comunitaria a través de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. El Séptimo Programa Marco desempeñará también un papel fundamental. El programa marco para la innovación y la competitividad (PIC), y los programas de aprendizaje permanente y de progreso son importantes como instrumentos de apoyo.

6.3 El CESE insta a respaldar las propuestas de la Comisión Europea respecto de las perspectivas financieras para el período 2007-2013 para la financiación de la investigación, la innovación y el aprendizaje.

6.4 El Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo servirá como precedente. La Comisión Europea ha propuesto duplicar los recursos, hasta llegar a los 72 000 millones de euros. El Comité pide que se mantenga esta cifra, pues de lo contrario se pondría en peligro el objetivo del 3 % de gasto en investigación. Por otra parte, si los Estados miembros deciden rebajar el gasto comunitario propuesto en principio, deben compensarlo aportando recursos adicionales a escala nacional.

6.5 El CESE insta a las empresas, instituciones financieras y fundaciones privadas que asuman su responsabilidad y aumenten sus inversiones en la economía del conocimiento. Se manifiesta a favor de las asociaciones entre el sector público y el privado en el ámbito europeo, nacional y regional, como forma de financiar las inversiones. Para fomentar la I+D, el CESE sugiere establecer incentivos en toda la UE mediante subvenciones, créditos fiscales y garantías de préstamos, con la

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS) y el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos de Formación Profesional (ECVET).

condición de que el conocimiento que se genere sea accesible. La asistencia financiera especial y de otra índole ha de dirigirse a las PYME, incluidas las organizaciones de la economía social, a fin de que participen plenamente en el Espacio Europeo Común del Conocimiento. También deben existir financiación adecuada e incentivos para los ciudadanos y sus organizaciones, a fin de que puedan tener una presencia activa.

7. Mejorar la gobernanza

7.1 El CESE respalda las conclusiones de la cumbre en lo referente a la mejora de la gobernanza, pues responden a sus reiteradas peticiones de inclusión de los gobiernos de los Estados miembros y todas las partes interesadas de los ámbitos local y regional, incluidas las instancias parlamentarias. El Comité confía en que los programas nacionales de reforma se elaboren en consulta con la sociedad civil organizada, y que participen también los consejos económicos y sociales en los países en los que existan. El Comité seguirá este proceso de consulta con especial atención.

7.2 Las directrices integradas aprobadas por el Consejo no reflejan en realidad la necesidad de cohesión entre los ámbitos de reforma, sino que continúan fragmentadas. Un caso particular es que hay unas diez directrices relacionadas con la sociedad del conocimiento. El Consejo debería estudiar una nueva formulación, a fin de integrar distintas iniciativas políticas que puedan crear el Espacio Europeo Común del Conocimiento.

7.3 El Comité insiste en la gestión y la aplicación efectiva como elementos importantes del proceso, lo cual exige, por una parte, objetivos, puntos de referencia y calendarios, y, por otra parte, unas responsabilidades claras para desarrollar, aplicar y supervisar las acciones.

7.4 Aun cuando los aspectos concretos de la Estrategia de Lisboa correspondan a los Estados miembros, sería conveniente reforzar la capacidad de la Comisión para dar orientaciones políticas, supervisar los progresos y enviar advertencias firmes a los países que no cumplan sus compromisos del programa nacional de reforma. Para ello podría:

- coordinar los recursos financieros, los programas y las agencias comunitarias correspondientes en un programa integrado de la UE para el Espacio Europeo Común del Conocimiento;
- revisar y, si es necesario, adaptar los cuadros de indicadores existentes para medir el avance hacia el Espacio Europeo Común del Conocimiento, centrado particularmente en objetivos, plazos y evaluación de los trabajos realizados por los Estados miembros;
- evaluar la participación real de todas las partes en la elaboración de los programas nacionales de reforma;
- crear un marco para la convergencia con un calendario preciso y lograr la participación real de los interesados en el

MAC, sobre todo en lo relacionado con la investigación, la educación, la formación y el empleo;

- desarrollar indicadores, comparaciones y datos que reflejen las inquietudes y aspiraciones de los ciudadanos;
- sintetizar los avances hacia la sociedad del conocimiento en un informe anual.

7.5 Los Consejos de Competencia y Empleo, así como el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, deberían debatir el informe anual, y en el debate deberían participar también los principales interesados y el público.

7.6 El CESE propone que se inicie un debate permanente y estructurado para motivar a los responsables de las decisiones de todos los niveles y fomentar el desarrollo del diálogo público a fin de tener en cuenta las aspiraciones y preocupaciones de los ciudadanos y de este modo luchar contra el creciente escepticismo y la falta de compromiso. El debate debe incluir también a los ámbitos local y regional y en él deben emplearse métodos innovadores. Deberán abordarse los futuros retos y las opciones políticas estratégicas.

7.7 Los parlamentos nacionales tienen un papel fundamental y deben participar en el debate. El CESE recomienda asimismo que en cada parlamento se organicen debates sobre los programas de reforma nacionales antes de su debate en el Consejo, durante el mismo mes, y si es posible, durante la misma semana. Los consejos económicos y sociales nacionales y las instituciones similares también tienen responsabilidades en este ámbito y en los países en los que estos consejos no existan los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil deben fomentar el debate.

7.8 La innovación y el aprendizaje tienen una base local. El CESE insiste en la participación de los agentes locales y regionales en la creación del Espacio Europeo Común del Conocimiento y en su responsabilidad de cara a la Estrategia de Lisboa. En este sentido tienen una importancia particular las regiones urbanas y las zonas metropolitanas, aunque también debe promoverse la participación de todas las demás regiones. El CESE está plenamente a favor de que una de las tres prioridades de la futura política de cohesión sea fomentar la innovación, el espíritu empresarial y la economía del conocimiento.

8. Participación de la sociedad civil organizada: la contribución de los principales interesados

8.1 El Consejo Europeo instó al CESE a establecer, con los consejos económicos y sociales de los Estados miembros y con otras organizaciones asociadas, una red interactiva de iniciativas de la sociedad civil, destinada a promover la puesta en práctica de la Estrategia ⁽¹⁾. Este proceso ya está en marcha. La cooperación para este dictamen y el informe de síntesis representan un gran paso en esta dirección. Es preciso dar mayor relieve a las mejores prácticas y a la experiencia de participación de la sociedad civil organizada en las acciones y políticas para hacer realidad la sociedad del conocimiento ⁽²⁾.

⁽¹⁾ *Ibidem*.

⁽²⁾ Puede consultarse una nueva página Web al respecto: http://www.esc.eu.int/lisbon_strategy/index_en.asp. Puede encontrarse más información sobre esta propuesta en el dictamen del CESE «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa», puntos 6.4.-6.9 (DO C 120 de 20.5.2005, p. 79).

8.2 Es urgente acabar con la actual falta de información entre los ciudadanos y Europa. Hay que centrarse en sus aspiraciones y preocupaciones. Es preciso adoptar un enfoque más actual en la comunicación y la sensibilización, a fin de interesar, motivar y posiblemente convencer a la opinión pública y que los ciudadanos asuman su responsabilidad. La prensa y los medios de comunicación deberían comprometerse más en el debate sobre el futuro de Europa. En este sentido, el Comité se remite al Plan de acción de la Comisión propuesto por la Sra. Wallström y basado en tres principios: escuchar, comunicar y actuar a escala local⁽¹³⁾. Se efectuará un seguimiento de las conclusiones del Foro de Partes Interesadas organizado por el Comité en colaboración con la Comisión los días 7 y 8 de noviembre.

8.3 Participar significa también que el sector privado actúe y asuma su responsabilidad a través de contribuciones y acciones reales. Las iniciativas privadas que contribuyan a crear el Espacio Europeo Común del Conocimiento deben ser bien recibidas y respaldadas por las autoridades públicas.

8.4 El CESE desea subrayar la posible contribución de algunos de los principales interesados.

- El *diálogo social* es un instrumento importante para la creación de la sociedad del conocimiento. Es esencial incluir a las PYME en este diálogo. El aprendizaje permanente, la innovación y la protección social adicional son algunas de las cuestiones importantes que pueden abordarse en el diálogo social.
- Los *interlocutores sociales* de muchos Estados miembros han realizado notables contribuciones, sobre todo mediante declaraciones conjuntas y acuerdos colectivos respecto al aprendizaje permanente. Sin embargo, no todos los trabajadores ni mucho menos están cubiertos por tales acuerdos. Aunque de naturaleza muy diversa, las acciones tienen rasgos comunes, como el derecho de todos los trabajadores a participar en la formación continua y la creación de planes de desarrollo profesional y sistemas para la evaluación de las cualificaciones. Vale la pena evaluar la aplicación en el nivel nacional del acuerdo marco entre los interlocutores europeos concluido en 2002.
- Las *negociaciones colectivas* pueden corregir los fracasos en el mercado de las empresas que no invierten lo suficiente en formación⁽¹⁴⁾. A través de negociaciones colectivas sectoriales y nacionales se establece una situación de igualdad de condiciones que permite a las empresas aumentar la inversión en formación también para los trabajadores menos cualificados. El acceso al aprendizaje permanente ha aumentado al repartir la inversión en recursos humanos.
- Las *empresas* son actores clave para crear más y mejores empleos en el Espacio Europeo Común del Conocimiento. Deberían anticiparse al cambio y gestionarlo realizando inversiones estratégicas en generación y aplicación del conocimiento. También han de informar abiertamente de

su actividad en aprendizaje permanente, innovación, investigación y reestructuración, como parte de su responsabilidad social.

- Las *instituciones financieras y de capital-riesgo*, junto con las autoridades públicas, pueden aportar capital privado, capital-riesgo y fondos para empresas innovadoras, sobre todo PYME, dentro de una serie integrada de ayudas. Deberían aprovechar las nuevas facilidades que ofrecen el programa marco para la innovación y la competitividad⁽¹⁵⁾ y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), y buscar nuevas soluciones financieras.
- Las *organizaciones de la economía social* basadas en la solidaridad pueden promover tanto la innovación social como económica creando empleo, y combatir la exclusión social integrando a los grupos desfavorecidos.
- Las *organizaciones dedicadas al aprendizaje no formal* fuera del sistema de educación pública, por ejemplo, las gestionadas por los interlocutores sociales o asociaciones, han demostrado una gran eficacia en la oferta y adaptación de estructuras y métodos de aprendizaje permanente para permitir que todos los grupos sociales participen en la sociedad del conocimiento.
- Los *consumidores* pueden favorecer y estimular innovaciones y tecnologías orientadas a aumentar la calidad de vida, teniendo presentes las consecuencias sociales y éticas.
- Los *jóvenes* pueden beneficiarse especialmente ya que están abiertos a nuevos conocimientos y tecnologías. Dentro de la Estrategia de Lisboa pueden prestar su contribución en el marco del Pacto para la juventud⁽¹⁶⁾. Son áreas de acción destacadas la creación de posibilidades de empleo para estudiantes de educación superior y las medidas para reducir el fracaso escolar.
- Los *profesionales y los trabajadores autónomos* tienen también un papel que desempeñar en la sociedad del conocimiento mediante la introducción de cualificaciones de acceso y del aprendizaje permanente en sus ámbitos de trabajo.
- Las *universidades y los centros de educación superior* deben participar activamente en su condición de instituciones clave para avanzar hacia la sociedad del conocimiento. Es importante alentar la cooperación entre la industria y el mundo universitario con vistas a transferir los resultados de la investigación aplicada y fomentar la movilidad transnacional de los estudiantes.
- La *comunidad investigadora*, junto con los Estados miembros, puede aumentar el valor de la investigación como profesión y hacer que los investigadores participen en proyectos de cooperación fuera de las fronteras nacionales, de acuerdo con la Carta Europea del Investigador y el Código de conducta para la contratación de investigadores, de forma que las carreras de investigación resulten más atractivas.

⁽¹³⁾ Plan de acción de la Comisión Europea para mejorar la comunicación sobre Europa.

⁽¹⁴⁾ «Facing the challenge, the Lisbon strategy for growth and employment», informe del Grupo de expertos de alto nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004.

⁽¹⁵⁾ Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), COM(2005) 121 final de 6.4.2005.

⁽¹⁶⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, punto 37 y Anexo I.

9. Cuatro propuestas prioritarias

9.1 Crear un marco positivo de política macroeconómica para la sociedad del conocimiento

9.1.1 El Consejo Europeo respaldó en la cumbre la introducción de una reforma en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con arreglo a ella, la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de las normas siguen siendo una preocupación central⁽¹⁷⁾. Sin embargo, la reorientación del gasto público hacia I+D e innovación es uno de los factores principales que la UE debe tener en cuenta a la hora de evaluar los déficits públicos temporales superiores al 3 % o al definir trayectorias de ajuste.

9.1.2 El crecimiento económico y el empleo son necesarios porque facilitan la consecución de casi todos los demás objetivos políticos y porque amortiguan el impacto de las reformas. Sin embargo, la política comunitaria actual no está suficientemente centrada en el crecimiento y el empleo. La combinación de políticas establecida en las orientaciones generales de política económica está desequilibrada porque se basa en lograr la estabilidad a costa del crecimiento y porque se centra sobre todo en medidas que afectan a la oferta. Además, deja de lado el hecho de que las reformas para aumentar el potencial de crecimiento han de complementarse con medidas para estimular una demanda efectiva.

9.1.3 En este contexto también es importante una mayor coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros, además de establecer un diálogo macroeconómico con la cumbre tripartita de interlocutores sociales e iniciar un debate profundo con el BCE.

9.1.4 En esta situación, las políticas macroeconómicas —es decir, las políticas presupuestarias y fiscales— deberían fomentar la sociedad del conocimiento, dando prioridad en particular al aumento de la demanda de nuevas tecnologías.

9.2 Proporcionar un marco y recursos para el aprendizaje permanente

9.2.1 En la cumbre de primavera se afirmó que «la formación permanente constituye una condición *sine qua non* para lograr los objetivos de Lisboa»⁽¹⁸⁾.

9.2.2 Cabe señalar que los países con los mejores resultados económicos y sociales tienen el porcentaje más elevado de población adulta que participa en la educación y la formación, y ocurre justo lo contrario en los países que presentan peores resultados. Debe reconocerse el principio de la «nueva oportunidad» y proponerse un contrato a todos aquellos que han perdido la primera oportunidad de formación inicial. Esta idea puede plasmarse en diferentes métodos, por ejemplo, una oferta de formación o un bono de tiempo disponible que permita recuperar los conocimientos fundamentales.

⁽¹⁷⁾ El Comité está elaborando en la actualidad un Dictamen sobre «El refuerzo de la gobernanza económica — La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (ECO/160).

⁽¹⁸⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, punto 34.

9.2.3 Es esencial hacer realidad las conclusiones de la cumbre. El CESE reitera la necesidad de una Carta Europea del Aprendizaje Permanente⁽¹⁹⁾. La UE y los Estados miembros, junto con los principales interesados, han de determinar las prioridades y acciones clave, darles una base jurídica y aportar recursos financieros suficientes. Los Estados miembros deben comprometerse a aplicar la Carta en todos los ámbitos, a través de «pactos para el aprendizaje permanente» o acuerdos similares. El papel y la responsabilidad del sector público y del privado deben definirse teniendo presente que el aprendizaje permanente es un servicio de interés general.

9.2.4 Se precisa una inversión sustancial en todas las fases del aprendizaje permanente, incluida la infancia. Los Estados miembros deben acordar un objetivo cuantitativo, expresado como porcentaje de la inversión en educación, incluido el aprendizaje permanente. No obstante, los presupuestos públicos no bastarán por sí solos para cubrir el gasto en educación y formación y tendrá que completarse por medio de la negociación colectiva o de otros acuerdos entre empresarios y trabajadores, por las empresas y por los individuos de acuerdo con sus posibilidades. Los interesados privados y públicos tienen que desempeñar un papel a fin de motivar y capacitar a los ciudadanos para participar y hacerles responsables para que se adapten a unas circunstancias cambiantes.

9.2.5 La UE y los Estados miembros también deberían acordar una cuantía mínima de recursos para el aprendizaje permanente dentro de los Fondos Estructurales, por ejemplo, al menos una tercera parte del total⁽²⁰⁾. Los Fondos deberían concentrarse en los «pactos para el aprendizaje permanente» y apoyarlos, pues aumentan el acceso a la formación de todos los trabajadores, así como en iniciativas adaptadas a los grupos más desfavorecidos. Cada Estado miembro ha de demostrar que el uso del Fondo Social Europeo contribuye a la aplicación del programa nacional de reforma.

9.2.6 A escala local pueden establecerse centros de aprendizaje abiertos, pactos para el aprendizaje permanente o unos sistemas de formación similares mediante amplias asociaciones. Las universidades tienen también que desempeñar un papel más importante en el aprendizaje permanente.

9.3 Políticas de innovación y tecnología fáciles de comprender

9.3.1 El CESE respalda plenamente las conclusiones de la cumbre de primavera, que piden que el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo venga a llenar el vacío tecnológico, y coincide en que los Estados miembros han de desarrollar unas políticas de innovación completas, respaldadas por este programa, a fin de promover la competitividad, en especial de las PYME. Asimismo apoya la idea de que Europa necesita una política industrial activa que debe desarrollarse a través de diversas iniciativas tecnológicas⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE «Mejorar la aplicación de la estrategia de Lisboa», (DO C 120 de 20 de mayo de 2005, p. 79).

⁽²⁰⁾ El 37 % del total de los Fondos Estructurales europeos asignados a Irlanda se destinó a inversiones en recursos humanos.

⁽²¹⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005, puntos 13, 14 y 16.

9.3.2 Los programas de investigación deben seguirse más de cerca y evaluarse para garantizar que los recursos se destinan específicamente a contribuir a la capacidad innovadora europea. La innovación debe entenderse como concepto global, pues no sólo se centra en los procesos, los productos y la tecnología, sino también en la gobernanza, el desarrollo sostenible y las respuestas económicas a los problemas sociales a fin de sostener el modelo europeo de sociedad. La innovación debería impregnar todos los procesos sociales. El diálogo social y el diálogo civil son medidas de acompañamiento importantes para promover la innovación. La participación de los trabajadores y otros interesados en el diseño de nuevos productos y tecnologías amortiguará los efectos de las reconversiones.

9.3.3 Las grandes ambiciones de fomentar la salud, un medio ambiente sostenible, la calidad de las infraestructuras urbanas y rurales, soluciones inteligentes al transporte, unos lugares de trabajo seguros y bien organizados y proteger el patrimonio cultural darán lugar a nuevas tecnologías y a nuevos e innovadores productos y servicios. Por consiguiente, las nuevas tecnologías y las innovaciones pueden favorecer la calidad de vida y de trabajo, y responder tanto a las necesidades de la sociedad como al mercado, al tiempo que tienen en cuenta las consecuencias sociales y éticas.

9.3.4 Europa tiene que dedicarse mucho más a la transferencia tecnológica: debe aprovechar los resultados del Séptimo Programa Marco y promover un mercado proclive a la innovación a fin de aumentar la competitividad. Debe darse prioridad a los mecanismos comunitarios y nacionales para la difusión del conocimiento –sean resultado de la investigación, las nuevas tecnologías o sistemas y métodos de aprendizaje innovadores– y deben destinarse a ello más recursos. Puede desarrollarse una nueva generación de asociaciones entre el sector público y el privado como modelo para promover la difusión del conocimiento. Deberían hacerse más esfuerzos para transformar más rápidamente los avances tecnológicos en productos y procesos comerciales.

9.3.5 El CESE pide un diálogo más regular y sistemático con los principales agentes en todos los ámbitos, a fin de desarrollar y supervisar unas políticas de innovación y tecnología fáciles de comprender. La Comisión Europea debería respaldar este enfoque mediante directrices, recomendaciones y comparaciones de buenas prácticas. En este contexto, es importante fomentar las regiones industriales, los parques tecnológicos y otros entornos innovadores.

9.3.6 Debe prestarse una atención especial a la presencia de las PYME, así como de las empresas de la economía social, y responder a sus necesidades dándoles acceso a las actividades de IDT y a los servicios de investigación, así como haciéndolas participar en actividades de IDT. Las PYME deben desempeñar

un papel destacado en la creación de núcleos de excelencia regionales. Además, debe estudiarse la introducción de medidas para aumentar la cuota de mercado público de las PYME. Puede servir de modelo la acertada experiencia estadounidense de ofrecer ayuda a las nuevas pequeñas empresas de alta tecnología.

9.3.7 Las plataformas tecnológicas que, encabezadas por la industria, se pusieron en marcha en 2003 con el respaldo de la Comisión están llamadas a convertirse en figuras sobresalientes de la política de investigación de la UE y en base de su política industrial. El CESE cree que la industria debe reaccionar positivamente a la petición de la Comisión Europea de desarrollar un papel aún más activo en las plataformas tecnológicas. Sin embargo, el CESE sugiere también que las plataformas estén abiertas a los interlocutores sociales y a otras organizaciones de la sociedad civil, de forma que también ellos puedan participar en la definición del plan de investigación.

9.4 *La protección social debe facilitar la transición a la sociedad del conocimiento*

9.4.1 Para motivar a los trabajadores y que participen activamente en la transición a la sociedad del conocimiento es necesaria una sensación clara de seguridad en el empleo. La flexibilidad debe ir acompañada de políticas de mercado de trabajo activas que incentiven a los trabajadores para participar en actividades de aprendizaje permanente. El enfoque danés de la «flexicurity» puede ser una fuente de inspiración.

9.4.2 Es preciso definir nuevas formas de protección social que faciliten el aumento de las capacidades y la movilidad ocupacional de los trabajadores y sus decisiones respecto al trabajo, la formación y la vida familiar, aunque también para nuevas formas de organización del trabajo y para cambiar de un puesto a otro. De este modo podrán evitarse los contratos y las condiciones laborales que suponen una amenaza para los derechos de los trabajadores y que tienen repercusiones negativas en su capacidad para participar en la sociedad del conocimiento.

9.4.3 El informe Kok ⁽²⁾ sugería que los sistemas de protección laboral y social deben fomentar la flexibilidad facilitando tales cambios a lo largo de la vida del trabajador. Podrían establecerse nuevas formas de seguridad durante la vida laboral, por ejemplo creando una «cuenta personal de aprendizaje» financiada en parte con las cotizaciones sociales.

9.4.4 El CESE sugiere que el Comité de Protección Social estudie esta cuestión y que, entre otras cosas, determine las buenas prácticas y proponga directrices para las nuevas formas de protección. El Comité contribuirá también con su dictamen sobre la «flexicurity» ⁽³⁾.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

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

⁽²⁾ Informe del grupo de expertos sobre el futuro de la política social en la Unión Europea ampliada, mayo de 2004.

⁽³⁾ Flexicurity: el caso de Dinamarca (ECO/167), que se presentará en 2006.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo relativo a determinadas medidas de simplificación del procedimiento de aplicación del impuesto sobre el valor añadido y de contribución a la lucha contra la evasión y el fraude fiscales y por la que se derogan determinadas Decisiones destinadas a la concesión de excepciones»

COM(2005) 89 final — 2005/0019 (CNS)

(2006/C 65/19)

El 14 de abril de 2005, de conformidad con el artículo 93 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 Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. Páleník).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre de 2005) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 69 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En marzo de 2005 la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo ⁽¹⁾ por la que se enmendaría la Sexta Directiva IVA (77/388/CEE) a fin de simplificar el cobro del IVA y de contribuir a la lucha contra la evasión y el fraude fiscales.

1.2 De conformidad con el artículo 27 de la Sexta Directiva IVA, el Consejo, a propuesta de la Comisión, puede permitir a los Estados miembros que introduzcan medidas especiales de excepciones a las disposiciones de dicha Directiva con vistas a simplificar el procedimiento de cobro del impuesto y evitar la evasión fiscal. Esta disposición ha sido utilizada con mucha frecuencia y los Estados miembros pueden recurrir en estos momentos a más de 140 excepciones. La Comisión prevé que el número de excepciones concedidas continúe aumentando en el futuro próximo debido a la presencia de los nuevos Estados miembros.

2. Propuesta de la Comisión: COM(2005) 89 final

2.1 Como parte de la estrategia para lograr un mejor funcionamiento del sistema del IVA en el mercado interior ⁽²⁾, la Comisión se ha comprometido a racionalizar la elevada cifra de excepciones especiales. Muchas de ellas ya han demostrado su eficacia y se han utilizado en varios Estados miembros. No obstante, el Consejo examina individualmente todas las solicitudes de excepción especial, por lo que el proceso se prolonga considerablemente. En consecuencia, en la propuesta se sugiere poner a disposición de todos los Estados miembros las excepciones concedidas con frecuencia, mediante un anexo a la Sexta Directiva IVA.

2.2 La propuesta de Directiva del Consejo plantea incorporar las siguientes medidas a la Sexta Directiva IVA:

- cambios en los reglamentos relativos a la agrupación de sujetos pasivos y la transmisión de bienes, a fin de evitar situaciones que beneficien o perjudiquen a los afectados,
- prevención de la evasión del pago del IVA en relación con el oro de inversión empleado como materia prima para la fabricación de bienes de consumo,
- nueva determinación de la base imponible de una entrega de bienes o servicios en casos especiales, a fin de que se corresponda con el valor normal,

— aclarar y determinar la situación de los servicios de inversión,

— cambios en el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en determinados sectores de la industria.

2.3 En el caso de la agrupación de empresas y la transmisión de bienes, la Comisión aprovecha la ocasión para reforzar las competencias de los Estados miembros en ámbitos que pueden explotarse para la evasión y el fraude fiscales. Así pues, su propuesta permite a los Estados miembros tomar medidas para garantizar que la aplicación de las normas dé lugar a un resultado equitativo que no beneficie ni perjudique de forma indebida a los afectados.

2.4 El oro de inversión en barras o láminas, por ejemplo, está exento del pago del IVA. Cuando la forma adoptada por el oro vendido ya no permite calificarlo como oro de inversión, por ejemplo si se utiliza en trabajos de orfebrería, la entrega está sujeta al IVA. Si es el propio cliente quien suministra el oro para que el joyero lo transforme, se entiende que la transacción consiste exclusivamente en el servicio. El impuesto no se aplicará, pese a haber perdido el oro su condición de oro de inversión y no poder acogerse ya a la exención. Varias excepciones existentes intentan evitar este tipo de abuso y, en consecuencia, la Comisión presenta una propuesta de norma opcional que permite a todos los Estados miembros establecer que la base imponible incluye el valor del oro contenido en el producto, calculada sobre la base de su valor normal.

2.5 Para evitar la evasión y el fraude fiscales, la propuesta de la Comisión permite a los Estados miembros efectuar una nueva determinación de las entregas, siempre que se cumplan unos criterios añadidos. Esta nueva determinación sólo puede llevarse a cabo en tres casos que se definen de forma precisa y siempre que exista una determinada vinculación entre las partes. Para poder aplicar la norma, los Estados miembros deberán definir dicha vinculación y su definición ha de estar incluida en las categorías que prevé la Directiva. La propuesta equipara la nueva determinación con el valor normal. El valor normal pretende representar la cantidad que un cliente debería pagar para obtener los bienes o servicios en la fase de comercialización en que se efectúe la operación, en el momento de la entrega y en condiciones de libre competencia. La propuesta señala explícitamente que, salvo que las condiciones de mercado lo justifiquen, el valor normal no podrá ser inferior al coste soportado por el proveedor al realizar la entrega.

⁽¹⁾ COM(2005) 89 final.

⁽²⁾ COM(2000) 348 final y COM(2003) 614 final.

2.6 La Comisión especifica que la regularización de las deducciones relacionadas con los bienes de inversión en virtud del artículo 20 de la Sexta Directiva IVA podrá aplicarse, asimismo, a servicios que sean equiparables a bienes de inversión y que reciban el trato de activos con un valor contable fijo.

2.7 Al mismo tiempo, la Comisión amplía el uso de un mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con una serie de entregas específicas efectuadas a sujetos pasivos en ciertos sectores de la economía en los que resulta difícil el control fiscal. Aplicando este mecanismo, la responsabilidad de cumplir las obligaciones fiscales se traslada al beneficiario de la prestación. Los ámbitos incluidos son los servicios relacionados con la edificación, la puesta a disposición de personal relacionado con los servicios de edificación, la prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles en el sentido del artículo 13, parte B, letras g) y h) cuando el proveedor haya optado por la imposición de la entrega con arreglo a lo dispuesto en la parte C, letra b) de dicho artículo, así como las entregas de residuos, desechos y material reciclable de algunos servicios de tratamiento. Los Estados miembros pueden igualmente utilizar el mecanismo de inversión del sujeto pasivo en aquellos casos en los que la entrega sea efectuada por un vendedor que atraviesa dificultades financieras y que no se halla en condiciones de satisfacer sus deudas, incluidas sus obligaciones con respecto a las autoridades fiscales. La utilización del mecanismo de inversión del sujeto pasivo en los Estados miembros está siendo objeto de consulta en el seno del Comité del Impuesto sobre el Valor Añadido.

2.8 En virtud del artículo 27 de la Sexta Directiva IVA, se eleva a diez el número de decisiones que, a juicio de la Comisión, satisfacen los criterios enumerados en la propuesta y que, por tanto, serán suprimidas por la Directiva. Quedarán siete decisiones que, según la Comisión, estarán sujetas a las disposiciones de la propuesta, pero que no es necesario suprimir.

3. Observaciones del Comité en relación con el documento

3.1 El CESE respalda la simplificación del sistema del IVA en el mercado interior, en línea con las disposiciones de la Comunicación de la Comisión COM(2000) 348 final.

3.2 El CESE coincide con la Comisión en que es preciso racionalizar el número de medidas especiales para las excepciones a las disposiciones de la Sexta Directiva IVA, puesto que complican la comprensión del sistema fiscal a las personas que efectúan transacciones transfronterizas. El CESE apoya la idea de poner a disposición de todos los Estados miembros algunas excepciones concedidas con frecuencia, modificando y ampliando para ello la Sexta Directiva IVA.

3.3 El CESE considera que tales cambios y adiciones a la Sexta Directiva IVA constituirán un instrumento eficaz para hacer frente al problema del fraude y la evasión fiscales, siempre que se apliquen correctamente en los Estados miembros.

3.4 El CESE no tiene ninguna objeción a la propuesta de la Comisión en lo que se refiere a la agrupación de empresas, la transmisión de bienes y la imposición sobre el oro de inversión empleado, por ejemplo, en trabajos de orfebrería, y considera que se trata de una solución lógica para las deficiencias anteriores.

3.5 El CESE reconoce que en contados casos en los que exista sospecha de evasión fiscal por una valoración excesiva o insuficiente de las entregas, la base imponible debe fijarse según el valor normal. No obstante, en la práctica pueden surgir dificultades a la hora de determinar qué constituye una «diferencia significativa» entre el valor de la entrega y el valor normal, puesto que no existe una definición clara ni del valor normal, que depende de la interpretación de las partes, ni de «diferencia significativa de valor». El CESE teme que la falta de claridad provoque incertidumbre en el entorno empresarial. Por lo tanto, la utilización del instrumento en la legislación de los Estados miembros debe estar condicionada a una definición precisa del valor normal y de que se cuantifique lo que se considera «diferencia significativa».

3.6 En cuanto a los servicios de inversión, el CESE comparte la idea de la Comisión de que debe señalarse claramente que la regularización de las contribuciones relativas a los bienes de inversión se aplica, asimismo, a los servicios de la misma naturaleza.

3.7 El CESE considera que el mecanismo de inversión del sujeto pasivo es un instrumento que podría ser necesario para luchar contra la evasión y el fraude fiscales. Resulta particularmente idóneo cuando el vendedor atraviesa dificultades financieras y existen dudas reales sobre su capacidad para cumplir sus obligaciones fiscales. La experiencia con el mecanismo de inversión del sujeto pasivo puede descubrir otros ámbitos en los que podría estudiarse su uso opcional.

4. Observaciones generales del Comité

4.1 La propuesta de Directiva del Consejo sometida a examen parece realista en cuanto a su viabilidad y responde al objetivo que se marcó la Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de 7 de junio de 2000, con la que se busca racionalizar algunas de las numerosas excepciones a la Sexta Directiva IVA actualmente en vigor. El CESE recuerda, no obstante, que resultaría mucho más beneficioso, en aras de la eficacia y la sencillez del sistema común del IVA, llevar a cabo una refundición más profunda de la legislación en materia de IVA y armonizar más las normas fiscales.

4.2. Conviene señalar que la naturaleza altamente compleja de la legislación comunitaria complica en general el aplicarla de forma correcta y con la celeridad suficiente, así como invocarla eficazmente en los Estados miembros. Desde este punto de vista, la propuesta constituye un paso en la buena dirección, siempre que se aplique con la suficiente celeridad y de modo adecuado en los Estados miembros. El CESE considera que el texto debería abrir el camino a otras medidas destinadas a simplificar el sistema común del IVA.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las energías renovables»

(2006/C 65/20)

El 10 de febrero de 2005, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre «Las energías renovables».

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 2005 (ponente: Sra. SIRKEINEN; coponente: Sr. WOLF).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

El Comité ha aprobado en los últimos años una serie de importantes dictámenes⁽¹⁾ sobre aspectos clave de la cuestión energética, en los que se examinaban detenidamente diversas formas y fuentes de energía. El objetivo estratégico de esta serie de dictámenes, que concluirá con el presente dictamen y con otro sobre los combustibles fósiles «tradicionales» como el carbón, el petróleo y el gas natural (TEN/212), es proporcionar un fundamento sólido para elaborar opciones viables y realistas para la futura combinación energética. La síntesis de estas propuestas, aún por elaborar, figurará en un dictamen posterior («El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima») que resumirá todos estos dictámenes.

1. Introducción

1.1 El modo de vida y la cultura actuales se basan en la energía utilizable⁽²⁾. El camino hacia los niveles de vida actuales se inició precisamente en el momento en que se dispuso de suficiente energía. La necesidad de contar con un suministro seguro de energía útil, a precios razonables, no perjudicial para el medio ambiente y sostenible ocupa un lugar central en las Conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa, Gotemburgo y Barcelona.

1.2 Actualmente asistimos, especialmente en los países recientemente industrializados y en algunos países en desarrollo, a un rápido crecimiento de la demanda global de energías fósiles, que es un recurso limitado. El suministro procede en gran parte de zonas en las que no rigen las reglas normales del mercado o de la política, por lo que la energía ocupa un lugar cada vez más central de la atención política. Los precios son inestables y la tendencia es al alza. En lo que respecta a las repercusiones medioambientales de la energía, algunos competidores se ven menos afectados que otros, en particular en lo que se refiere al impacto potencial sobre el clima al nivel mundial. Las energías fósiles son objeto de un dictamen independiente del CESE, elaborado en paralelo a éste.

(1) Véanse los siguientes dictámenes: «Medios de acción e instrumentos financieros para promover las energías renovables» (JO C 108 de 30.4.2004); «La energía de fusión» (JO C 302 de 7.12.2004), «Utilización de la energía geotérmica: el calor del interior de la Tierra» (JO C 108 de 30.4.2004).

(2) La energía no se consume, únicamente se transforma para su utilización. La energía se transforma mediante los procedimientos adecuados, como por ejemplo la combustión de carbón, la transformación de la energía eólica en electricidad o la fisión nuclear (conservación de la energía; $E = mc^2$). En ese contexto se habla también de «suministro de energía», «producción de energía» o «consumo de energía».

1.3 La política energética de la UE debe abordar tres retos principales: garantizar la seguridad del abastecimiento energético, satisfacer las necesidades económicas y limitar las repercusiones medioambientales. La seguridad del abastecimiento en la UE se enfrenta con el problema de su alto y creciente grado de dependencia de las fuentes de energía renovables. Para garantizar tanto las necesidades básicas de los ciudadanos a precios asequibles como la competitividad de las industrias, los precios de la energía no deberían verse influidos artificialmente al alza por decisiones políticas, sino que deberían incentivar las necesarias inversiones en el sector de la energía. Los problemas del medio ambiente han de abordarse desde la óptica de la eficacia con respecto a los costes, repercutiendo los costes externos en los precios de la energía y teniendo en cuenta la necesidad de una competitividad global.

1.4 El Comité ha señalado en varios dictámenes que la producción y la utilización de energía generan contaminación ambiental y otros riesgos, provocan el agotamiento de los recursos, implican dependencia de terceros países y van unidos a factores imponderables. Ninguna de las opciones y técnicas que pueden contribuir al futuro abastecimiento energético es técnicamente perfecta, está absolutamente libre de perturbaciones para el medio ambiente, es suficiente para cubrir todas las necesidades, ni tampoco tiene un potencial previsible en un plazo suficientemente largo.

1.5 Para garantizar un futuro energético sostenible, Europa debe utilizar en primer lugar el potencial de que dispone para una mayor eficiencia energética. El CESE está preparando un dictamen exploratorio (a instancia de la Comisión Europea) sobre este asunto. En segundo lugar, las energías renovables tienen un papel primordial que desempeñar a este respecto, pues son por definición sostenibles. Pueden producirse al nivel local, y en sí no emiten gases de efecto invernadero, por lo que contribuyen a la seguridad del abastecimiento y a combatir el cambio climático. No obstante, en un futuro previsible no podrán por sí solas cubrir todas las necesidades. El CESE tiene proyectado empezar a trabajar en un dictamen sobre la futura combinación energética de Europa, basándose en los resultados de los dictámenes sobre las diferentes fuentes de energía.

1.6 El tema del presente dictamen es la situación actual y el potencial de desarrollo de las fuentes de energía renovables: energía hidroeléctrica a pequeña escala, eólica, biomasa, solar y geotérmica, en consonancia con la definición de energías renovables que figura en la Directiva sobre la electricidad generada a partir de energías renovables, que excluye las grandes

centrales hidroeléctricas, aun cuando desde el punto de vista técnico son claramente energías renovables y se incluyen generalmente, en las estadísticas energéticas, en el apartado de las energías renovables.

1.7 El presente dictamen examina las principales características de estas tecnologías desde el punto de vista de la política energética (seguridad del abastecimiento, diversificación, capacidad de satisfacer la demanda), económica (relación coste-eficacia, competencia entre las fuentes de energía, medidas de apoyo) y medioambiental (emisiones, protocolo de Kioto) y evalúa la contribución que, de modo realista, pueden aportar a la futura combinación energética.

1.8 El uso del hidrógeno es una nueva tecnología energética que despierta mucha atención y expectativas. Como fuente de energía podría ser la solución al problema del almacenamiento de electricidad (procedente de fuentes de electricidad inestables). El hidrógeno puede producirse a partir de gas natural, una fuente de energía primaria fósil que tiene una elevada demanda para otros propósitos, o a partir del agua, con un elevado aporte de electricidad. Aún se requiere mucha I+D para llegar a concebir una economía del hidrógeno segura y eficiente desde el punto de vista de los costes. La tecnología de las pilas de combustible a menudo se vincula al uso eficiente del hidrógeno, pero en principio puede funcionar con otros combustibles, incluidos los de energías renovables procesadas. Estas posibilidades no son exploradas de modo específico en el presente dictamen, pero es preciso seguir prestándoles atención.

2. Desarrollo de las fuentes de energía renovables (FER)

2.1 Según estadísticas de 2002 de la Comisión Europea, de los 20 000 TWh de consumo global de energía primaria de la UE-25, aproximadamente 1 100 TWh proceden de fuentes de energía renovables. Esto representa una cuota del 5,7 % para las energías renovables. Las fuentes de energía renovables suponen 387 TWh de los 3 018 TWh de la producción total de electricidad, lo que corresponde a un porcentaje del 13 % aproximadamente.

2.2 La UE ha asumido un papel de liderazgo activo en el desarrollo de las fuentes de energía renovables, fijándose como objetivo indicativo para la UE-25 aumentar la cuota de FER en la combinación energética total desde el 6 % actual hasta el 12 %, y del 13 al 21 % en la producción de electricidad. Según las estimaciones provisionales de la Comisión Europea, aunque es probable que no se alcancen plenamente estos objetivos, los progresos realizados son impresionantes. Hay un consenso generalizado sobre la necesidad de aumentar de modo continuo la cuota de las FER en la combinación energética y sobre la necesidad permanente de apoyo económico.

2.3 El aprovechamiento de la energía eólica ha registrado un enorme incremento en los pasados años, pese a que recientemente está siendo objeto de críticas crecientes por motivos tanto medioambientales como económicos. Mientras tanto, el crecimiento del uso de la biomasa está por debajo de las expectativas, aunque su empleo ya es bastante significativo hoy en día.

2.4 Aunque existe una prolongada tradición cultural de explotar la energía de los cursos de agua interiores, tanto de las corrientes fluviales como de los pantanos, el aprovechamiento de las corrientes marinas, el oleaje y las mareas aún está en fase de desarrollo. En una etapa ulterior cabría dedicar un dictamen a estos aspectos.

2.5 El nivel de utilización de las energías renovables varía considerablemente entre los Estados miembros, dependiendo de las circunstancias naturales o de las decisiones de política nacional en materia de energía. Asimismo, el desarrollo de su uso en respuesta a las políticas de la UE varía ampliamente, así como las medidas mediante las cuales los Estados miembros mejoran el incremento de su producción y uso. La Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (E-FER) deja a los Estados miembros la libre elección de las medidas de apoyo a las energías renovables sin intentar armonizar los mecanismos de apoyo. Esto no contribuye a la eficacia del mercado interior (véase el punto 5.6).

2.6 El apoyo a las energías renovables está justificado por razones estratégicas de seguridad de aprovisionamiento y política climática. También puede verse a la luz de la internalización de costes externos, como una compensación por la falta de internalización o por la ayuda concedida, en el pasado o actualmente, a algunas fuentes tradicionales de energía⁽³⁾. Las ayudas destinadas a actividades alejadas aún de la fase competitiva no se considera que distorsionan el mercado.

2.7 Los intereses creados pueden ralentizar los cambios e impedir una competencia justa en los mercados de la energía. Esto incluye la necesidad de los gobiernos de fijar impuestos estables y otras recaudaciones. Algunas fuentes de energía, en particular los productos del petróleo, están sometidas a un elevado nivel de impuestos en la UE.

3. Principales características y potencial de las distintas fuentes de energía renovables

3.1 Pequeñas instalaciones hidroeléctricas

3.1.1 **Crecimiento y desarrollo recientes.** Las instalaciones de producción hidroeléctrica pueden dividirse en dos categorías: grandes y pequeñas. Las pequeñas instalaciones hidroeléctricas (PIHE, que producen menos de 10 MWe) son muy numerosas en la Unión Europea y su potencial de desarrollo todavía es considerable (cerca de 6 000 MW sólo en la UE-15). La capacidad total de producción de las pequeñas instalaciones hidroeléctricas en la UE-15 a finales de 2003 se estimaba en unos 10 700 MW.

3.1.2 **Papel de las PIHE en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes.** Ideales para la electrificación de lugares aislados, las PIHE contribuyen también a la producción de energía eléctrica al nivel nacional cuando se conectan a la red eléctrica. El acceso a la red es la primera condición, y la más importante, para autorizar a los productores independientes a operar efectivamente en el mercado.

⁽³⁾ En algunos Estados miembros (Alemania) todo el uso de la energía —con muy pocas excepciones— está sujeto a impuestos (ecotasas).

3.1.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo.

El desarrollo de las PIHE es técnicamente posible desde hace siglos y su explotación en un lugar adecuado puede resultar atractiva en términos económicos. Las inversiones requeridas en la UE (en 2001) oscilaban entre 1 000 €/kW en Grecia y España y 6 000 €/kW en Alemania, y los costes de producción medios oscilaban entre 0,018 €/kW en Bélgica y 0,14 €/kW en Austria.

3.1.4 Disponibilidad y función en la seguridad del abastecimiento.

Las PIHE representan una fuente segura y pueden contribuir a la seguridad del suministro de electricidad. Tienen la capacidad de generar electricidad instantáneamente, de modo que pueden garantizar a la vez el suministro de carga básica y responder a los picos de demanda de electricidad, tienen una larga duración de vida, son fáciles de mantener y poseen una tecnología perfeccionada y muy fiable.

3.1.5 Repercusión medioambiental.

La energía eléctrica generada por las pequeñas instalaciones hidroeléctricas es un recurso limpio, y su producción no requiere combustión, por lo que no produce emisiones contaminantes. A pesar de eso, causa un impacto medioambiental a escala local, en particular debido a su construcción y por la transformación de la ecología de las aguas (por ejemplo, las presas, que impiden las migraciones de los peces). No obstante, para reducir o eliminar estos efectos existen, y pueden aplicarse, medidas.

3.1.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de las PIHE.

El primer objetivo (12 500 MW) fijado para 2003 no se alcanzó. En cuanto a los objetivos fijados para 2010, las capacidades europeas de producción de las PIHE deberían situarse en torno a los 12 000 MW si el índice de crecimiento anual se mantiene en la media de los cuatro últimos años. Esta cifra también será inferior a los objetivos expuestos en el Libro Blanco de la Comisión Europea.

3.2 Energía eólica

3.2.1 Crecimiento y desarrollo recientes.

La energía eólica es la tecnología de generación de electricidad que actualmente registra el crecimiento más rápido. Su utilización en zonas específicas con condiciones favorables puede incluso resultar muy rentable sin apoyo añadido. Los índices de crecimiento anuales de más del 35 % registrados entre 1996 y 2004 han convertido a Europa en la potencia líder en energía eólica. A finales de 2004, las centrales eólicas instaladas alcanzaron cerca de 35 GW en la UE-25 y más de 47 GW en todo el mundo.

3.2.2 Papel de la energía eólica en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes.

El uso intensivo de la energía eólica está asociado a grandes retos operativos. La disponibilidad de la energía eólica no puede garantizarse permanentemente en la mayor parte de las regiones. Sin embargo, esta desventaja puede contrarrestarse en gran medida mediante una gestión de la carga en conexión con otras fuentes de energía renovables, en particular la biomasa, el biogás, las centrales hidráulicas y las solares, así como mediante el desarrollo de nuevos sistemas de almacenamiento.

La capacidad garantizada de energía eólica (crédito de capacidad) varía considerablemente según las temporadas. En

Alemania, por ejemplo, se considera que entre 1 820 y 2 300 MW de la capacidad eólica global, que se calculaba ascendería a 36 000 MW en 2015, están garantizados para responder a la carga máxima de una temporada (a un nivel de fiabilidad de aprovisionamiento energético del 99 %). Este volumen corresponde aproximadamente a un 6 % de la capacidad eólica instalada. Para determinar los ajustes necesarios y la importancia de la capacidad de reserva en relación con la energía eólica, conviene tener en cuenta las previsiones de producción a corto plazo y las diferencias que se constaten entre estas previsiones y la cantidad de energía que se produzca realmente.

3.2.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo.

Dado que la producción de electricidad procedente de la energía eólica es altamente dependiente de las condiciones atmosféricas, la elección del lugar adecuado es crucial para afrontar su viabilidad económica (véase, no obstante, el punto 3.2.2). Los costes de producción de electricidad generada por energía eólica han ido descendiendo regularmente a medida que se ha ido desarrollando la tecnología. Los costes de producción de electricidad generada por energía eólica disminuyeron en más de un 50 % en los quince últimos años. En la actualidad, y desde el punto de vista de los precios, la energía eólica casi puede competir con los demás combustibles. Por ejemplo, en el Reino Unido, el coste de la producción de energía eólica en tierra es de 3,2p/kWh (el precio de la electricidad en el mercado mayorista es de 3p/kWh). Mientras la energía eólica siga representando menos del 20 % del volumen de la red energética, hay también un gasto adicional, asociado al carácter aleatorio de esta energía (por ejemplo: suministro de emergencia) que asciende a 0,17p/kWh.

3.2.4 Disponibilidad y función de la energía eólica en la seguridad del abastecimiento.

El recurso creciente a la energía eólica en Europa ha producido fluctuaciones que ahora también se dan en la producción, debido al carácter inestable de su disponibilidad, lo que se traduce en la necesidad de un mayor control e implica costes de red suplementarios. Con el fin de garantizar un funcionamiento estable de la red a pesar de la elevada inestabilidad de la disponibilidad eólica, los gestores de las redes de distribución necesitan hacer previsiones con la mayor precisión posible acerca de la producción de este tipo de electricidad.

La previsible expansión de la energía eólica en Europa requerirá que en el futuro se preste más atención que antes a la fiabilidad del suministro a la hora de diseñar las nuevas centrales eólicas. Debido a la expansión masiva y continua de estas nuevas centrales, resulta cada vez más difícil garantizar la estabilidad del suministro de electricidad, en particular en caso de avería. Las futuras instalaciones costeras de energía eólica podrán proporcionar muchas más horas equivalentes, en comparación con la energía eólica de tierra adentro.

3.2.5 Repercusión medioambiental.

Las turbinas eólicas prácticamente no generan contaminación o emisiones cuando están en marcha, y apenas lo hacen en las operaciones de construcción, instalación, mantenimiento o desmontaje. A pesar de que la energía eólica constituye una tecnología limpia, no está exenta de impactos ambientales. El principal problema medioambiental es su impacto visual.

3.2.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de la energía eólica. Según las últimas proyecciones de la Comisión Europea, se espera que la producción de energía eólica en Europa alcance en total cerca de 70 GW de aquí a 2010. Más allá de este plazo, la Asociación Europea de la Energía Eólica (AEEE o EWEA) ha fijado un objetivo de 180 GW para 2020, de los que 70 GW podrían ubicarse en instalaciones de alta mar. De aquí a 2010 se prevé un aumento neto del 50 % y un aumento ligeramente superior al 70 % para 2020.

3.3 Biomasa

3.3.1 Crecimiento y desarrollo recientes. En 2001, el uso total de biomasa destinada a la energía fue de 650 TWh. Con el fin de lograr el objetivo de aumentar las FER al 12 %, se necesitan 860 TWh adicionales de aquí a 2010. Cada sector debe aportar su contribución: electricidad, 370 TWh; calor, 280 TWh y biocarburantes, 210 TWh. Eso llevaría a una producción acumulada de energía a partir de la biomasa de unos 1500 TWh en 2010. A corto plazo, esta producción adicional de biomasa sólo puede realizarse si se adoptan medidas estrictas y específicas en los tres sectores. En la actualidad, el porcentaje del biocombustible líquido destinado al transporte se estima en un 1 % del consumo europeo. Sin embargo, es probable que la cifra aumente rápidamente, ya que la UE ha establecido por medio de una directiva específicos objetivos del 2 % y de aproximadamente el 6 % para los años 2005 y 2010 respectivamente. Debido a su biodegradabilidad, los ámbitos de utilización prioritarios deberían ser la agricultura y la industria forestal, así como las embarcaciones, y otros ámbitos que pueden resultar particularmente ventajosos para el medio ambiente, por ejemplo en las aglomeraciones, donde los autobuses de transporte público funcionan ya en su gran mayoría con biocarburantes.

3.3.2 Papel de la biomasa en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes. Se obtiene electricidad de la biomasa por medio de cultivos energéticos, de residuos agrícolas e industriales biodegradables o de la fermentación de biomasa en biogás en centrales de producción combinada de calor y electricidad. Las centrales eléctricas de biomasa tienen la capacidad de proporcionar suministro de carga básica.

3.3.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo. El coste de producción de electricidad a partir de la biomasa varía en función del tipo de tecnología utilizada, del tamaño de la central y del coste del suministro de biocombustible. Con respecto a la biomasa, en los países europeos (2003) hay distintos sistemas y niveles de apoyo. Los sistemas de precios fijos oscilan entre el 0,03 hasta más de 0,1 €/kWh, y las desgravaciones fiscales o los precios certificados varían de 0,006 €/kWh más a 0,08 €/kWh.

3.3.4 Disponibilidad y función de la biomasa en la seguridad del abastecimiento. Se ha considerado que en Europa hay un enorme potencial energético de biomasa que no ha sido suficientemente explotado hasta ahora. Este es claramente el caso en algunos Estados miembros. La biomasa puede originarse a partir de numerosas fuentes y recursos: bosques, agricultura, flujos de residuos, etc. La madera de la industria

forestal y la industria maderera representan el recurso principal, y la cadena de suministro que va desde la industria forestal a las centrales de bioenergía puede mejorarse sustancialmente. La utilización descentralizada, en particular de la madera procedente de las claras y de los residuos de la madera de las explotaciones forestales para producir calor y electricidad, así como para producir pellets (virutas de madera prensadas), ofrece una oportunidad excelente para reforzar los ciclos económicos regionales, crear empleo en las zonas rurales y reducir las importaciones de crudo a la UE. No obstante, sigue habiendo motivos de preocupación por lo que se refiere al riesgo de un apoyo excesivo a la utilización de la biomasa con fines energéticos en detrimento de otras aplicaciones que no están subvencionadas.

3.3.5 Repercusión medioambiental. La madera representa la energía renovable que mejor puede sustituir a los combustibles fósiles y, además, constituye la principal FER en la producción de energía primaria en Europa. La utilización de la madera con fines energéticos contribuye a combatir el calentamiento global, ya que, contrariamente a la energía de combustibles fósiles, las emisiones de dióxido de carbono producidas en la combustión son reabsorbidas por los bosques en crecimiento. La incineración de biomasa procedente de la madera, no obstante, causa algunas emisiones contaminantes adicionales si no se filtran adecuadamente. Podría darse el riesgo de que un cultivo intensivo de variedades de biomasa con un nivel de crecimiento y un rendimiento particularmente elevados pudiera ocasionar problemas considerables para la protección del medio ambiente y de la naturaleza a escala regional o incluso mundial —piénsese en la deforestación de las selvas vírgenes para producir biomasa—, lo que a su vez podría perturbar sensiblemente el equilibrio medioambiental.

3.3.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de la biomasa. Es esencial que las industrias participen de manera sustancial en todas las actividades de investigación, a excepción de la investigación básica, si se quiere que la energía de la biomasa contribuya de manera efectiva a la realización de los objetivos de la política comunitaria.

3.3.7 Biocarburantes. No existe acuerdo (*) acerca de si se puede obtener sistemáticamente de los biocarburantes líquidos una ganancia neta de energía o un efecto positivo neto para el medio ambiente, al efectuar el balance entre la energía invertida procedente p. ej. de fertilizantes, maquinaria agrícola, procesamiento, etc. y el beneficio energético potencial de los biocarburantes producidos. Por otra parte, los estudios encargados por la Comisión presentan un balance global positivo, aun cuando el resultado neto varíe de un cultivo energético a otro, como es lógico. El Comité, por consiguiente, recomienda que se clarifique este punto mediante nuevos estudios sobre el tema, puesto que la cuestión de la enorme dependencia global del petróleo es un tema prioritario en la agenda política. Otra cuestión pertinente que necesita examinarse es la de la seguridad del aprovisionamiento de la UE y sus aspectos económicos y comerciales por lo que se refiere al incremento del uso de biocarburantes líquidos.

(*) David Pimentel y Ted W. Patzek, *Natural Resources Research*, Vol. 14 nº 1, 2005.

3.4 Energía fotovoltaica

3.4.1 Crecimiento y desarrollo recientes. En 2003 tuvo lugar en la UE una producción adicional de 180 MWp en instalaciones fotovoltaicas, incrementando la capacidad de producción total de la UE hasta cerca de 570 MWp. Además, la mayor parte de la capacidad instalada actualmente está conectada a la red eléctrica: las instalaciones conectadas a la red representan actualmente un 86 % de la capacidad total de la UE.

3.4.2 Papel de la energía fotovoltaica en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes. El tipo más común de energía fotovoltaica solar para viviendas y empresas en los países industrializados está conectado a la red. La conexión a la red eléctrica local permite revender a la red todo la energía así producida.

Por lo demás, si el sistema es completamente independiente de la red, necesita una batería a la que conectarse que permite el funcionamiento de aparatos normales sin necesidad de conectarse a la red eléctrica principal. Las aplicaciones típicas no conectadas a la red son aplicaciones industriales como repetidores para telefonía móvil o instalaciones de electrificación de las zonas rurales.

3.4.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo. Los costes de las inversiones, aún relativamente elevados, constituyen actualmente una de las principales barreras al desarrollo de los mercados de sistemas fotovoltaicos a corto y medio plazo, aunque con el transcurso del tiempo se puede observar una tendencia a la baja de los precios de estos sistemas, también en función del volumen de producción y a causa de los constantes progresos innovadores en lo que se refiere a los productos. Por término medio, no obstante, el precio de los módulos fotovoltaicos ha registrado un descenso del 5 % al año en los veinte últimos años y se prevé que esta tendencia a la baja continúe, aunque siga situada en torno a los 0,5 €/kWh. En la actualidad, el coste en capital de un sistema fotovoltaico típico oscila entre 5 y 8 €/W, lo que por el momento sigue convirtiendo a la electricidad fotovoltaica, con mucho, en la energía renovable más costosa.

3.4.4 Disponibilidad y función en la seguridad del abastecimiento. La radiación solar proporciona a la Tierra una cantidad considerable de energía. La cantidad de energía total que llega desde el Sol a la superficie terrestre durante un año equivale aproximadamente a 10 000 veces el consumo de energía mundial anual. La energía fotovoltaica puede contribuir a aumentar la seguridad del suministro de electricidad en todos los casos: en los sistemas conectados a la red, autónomos o híbridos.

3.4.5 Repercusión medioambiental. Aunque la generación de energía solar no causa ninguna de las emisiones contaminantes ni los problemas de seguridad medioambiental que se asocian a las tecnologías tradicionales de generación de electricidad, la producción de células fotovoltaicas está basada en tecnologías que también emplean sustancias tóxicas. En grandes instalaciones en campo abierto pueden plantearse determinados problemas medioambientales y de estética paisajística que no se

plantean cuando las instalaciones están adosadas a edificios existentes o se sitúan sobre ellos.

3.4.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de la energía fotovoltaica. Para finales de 2003 se preveía que la UE dispusiera de una capacidad total de unos 520 MWp. En Alemania, a finales de 2004, se habían instalado 800 MWp, tras un crecimiento del 94 % ese año, muy por encima del objetivo de 650 MWp fijado en el marco de la «campaña de despegue». Se calcula que las instalaciones futuras de la Unión Europea alcanzarán aproximadamente 1 400 MWp en 2010. Las previsiones de la Asociación Europea de la Industria Fotovoltaica (AEIF o EPIA) son mucho más optimistas. La hipótesis de que la Comisión Europea alcance 3 000 MWp de aquí a finales de 2010 es totalmente realizable, pero su éxito depende sobre todo de la voluntad política de cada Estado miembro.

3.5 Energía solar térmica

3.5.1 Crecimiento y desarrollo recientes.

El enorme potencial de la energía solar térmica es un elemento clave para que el sector de la calefacción y la refrigeración se encamine hacia la sostenibilidad, reduciendo el impacto medioambiental y la importación de energía. El potencial técnico total se estima en 1 400 millones de m² de una zona con colectores solares, lo que da como resultado un rendimiento solar equivalente a unas 700 TWh anuales. El mercado actual de la UE se ha más que duplicado en comparación con el mercado de mediados de los años noventa, y es tres veces mayor que el de finales de los años ochenta. Entre 1990 y 2001, el crecimiento medio anual ha sido del 13,6 %. Desde 2000, el mercado ha superado claramente el límite de 1 millón de m² de colectores recientemente instalados por año. Tras un importante descenso en 2002, principalmente originado en Alemania, se alcanzó un nuevo pico de más de 1,4 millones de m² en 2003. Hasta la fecha, el uso de la energía solar térmica se ha extendido de manera muy poco uniforme en la UE: Austria registra una amplia cobertura, mientras que algunos países mediterráneos apenas han desarrollado este sector, aunque desde un punto de vista climático tengan más ventajas en este aspecto; otros, en cambio, lo han desarrollado bastante (por ejemplo, Grecia), lo cual no puede atribuirse a rentabilidad insuficiente.

3.5.2 Papel de la energía solar térmica en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes.

La energía solar térmica sólo puede ser transportada donde existen sistemas de calefacción central. Aún no hay un impacto directo de los sistemas de energía solar térmica en el sistema eléctrico. Convertir el calor del sol en energía eléctrica mediante sistemas de energía térmica solar concentrada (pozos o torres solares, tecnología de espejo y focalización de gran escala para producir calor a elevada temperatura que pueda convertirse en electricidad) está saliendo de su estadio de I+D⁽²⁾ y entrando en la fase de prueba y comercialización con algunas instalaciones en España.

(²) http://europe.eu.int/comm/research/energy/pdf/cst_en.pdf.

3.5.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo.

La energía solar térmica compite con los sistemas de calefacción convencionales a partir de combustibles fósiles o electricidad. En comparación con estos sistemas, los costes de inversión tienen una ratio elevada (90-99 % de los costes totales) y los costes de funcionamiento son bastante bajos. El coste total de un sistema solar doméstico para una vivienda unifamiliar oscila entre los 700 y los 5 000 €. Actualmente, los sistemas de energía solar térmica bien diseñados producen/sustituyen calor a precios en torno a los 0,03-0,09 €/kWh. Teniendo en cuenta los precios actuales de la electricidad, el petróleo y el gas y las subidas previsibles, tales sistemas, en combinación con sistemas de almacenamiento modernos y bien aislados, podrían llegar a estar ampliamente disponibles para la producción tanto de agua caliente como de calor.

3.5.4 Disponibilidad y función de la energía solar térmica en la seguridad del abastecimiento.

El potencial de la energía solar es en teoría inmenso. No obstante, en la práctica está restringido por factores tanto técnicos como socioeconómicos. Asimismo, en los días de invierno nublados, cuando la demanda de calor está en su punto álgido, la disponibilidad de la energía está en su punto más bajo.

3.5.5 Repercusión medioambiental.

La energía solar térmica prácticamente no causa contaminación o emisiones a la atmósfera durante su funcionamiento. El impacto es mayor durante su producción, instalación, mantenimiento y retirada. Aunque la energía solar es una tecnología limpia, no está exenta de tener repercusiones en el medio ambiente.

3.5.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de la energía solar térmica.

Si el nivel de intensidad de las políticas de apoyo a la energía solar térmica se mantiene como hasta ahora, es de prever que el sector que está en funcionamiento en la UE siga creciendo anualmente casi un 12 %. Suponiendo que se den tasas de crecimiento constantes, entonces la mitad del crecimiento en términos absolutos se producirá entre 2010 y 2015. Si los precios del petróleo se mantienen al elevado nivel actual (aproximadamente 60\$ el barril), la producción de energía solar térmica crecerá rápidamente en las regiones con mucho sol de Asia y África.

3.6 Energía geotérmica

3.6.1 Crecimiento y desarrollo recientes

3.6.1.1 Electricidad

Sólo cinco países europeos poseen los recursos naturales necesarios para la producción de electricidad a partir de energía geotérmica con una eficiencia razonable. A finales de 2003, la

capacidad instalada de producción de electricidad a partir de fuentes geotérmicas en la Unión Europea era de 820 MWe. Más del 96 % (o sea 790 MWe) de esta capacidad instalada se halla en Italia.

3.6.1.2 Calor

Hay dos maneras diferentes de producir calor a partir de energía geotérmica. La primera consiste en explotar directamente las capas acuíferas cuya temperatura oscila entre 30 y 150 °C (los llamados «recursos geotérmicos de baja y media energía»). El otro medio de producir calor consiste en utilizar bombas de calor geotérmicas. En el sector geotérmico de baja energía de la Unión Europea, la capacidad total instalada se estimaba en 1 130 MWth, lo que representa un aumento del 7,5 % con respecto a 2002.

3.6.2 Papel de la energía geotérmica en los sistemas eléctricos y consecuencias para las redes. Hasta la fecha, la electricidad geotérmica puede contribuir a la producción de electricidad solamente en las zonas que disponen de potencial geotérmico.

3.6.3 Aspectos económicos, incluidas medidas de apoyo. La explotación de la energía geotérmica se considera una inversión de riesgo elevado. Al invertir en una central eléctrica geotérmica, la proporción de inversiones necesarias para cada etapa puede verse muy influida por las características específicas del lugar.

Los costes de inversión y explotación para la producción de calor varían considerablemente de un país a otro y en función de su uso, al tiempo que dependen también de los recursos (condiciones geológicas locales), de los modelos locales de demanda y del patrón de consumo de calor (por ejemplo, los sistemas de calefacción urbana o los sistemas de bombas de calor geotérmicas en las viviendas individuales o colectivas). Los costes representativos en los países de la UE se sitúan en el espectro siguiente:

- los costes de inversión oscilan entre 0,2 y 1,2 millones de €/MW
- los costes de producción oscilan entre 5 y 45 €/MW

3.6.4 Disponibilidad y función de la energía geotérmica en la seguridad del abastecimiento. La energía térmica obtenida de la Tierra es inmensa, pero sin efectuar perforaciones a gran profundidad (tecnología, costes) sólo se puede explotar una pequeña fracción. Hasta ahora, la utilización de esta energía se ha limitado principalmente a las zonas con anomalías geotérmicas en las cuales hay condiciones geológicas que permiten a un transportista extraer y transportar el calor de las zonas calientes profundas a la superficie. Es de esperar que los recursos de «roca caliente y seca» (*hot-dry-rock*, formaciones rocosas calientes y secas) u otras tecnologías de perforación a gran profundidad (3 a 5 km) (véase el punto 3.6.6), recursos sobre los que se está investigando actualmente, puedan abrir nuevos horizontes a la producción de electricidad durante la próxima década.

3.6.5 Repercusión medioambiental. El recurso creciente a la energía geotérmica podría tener un efecto neto considerable y positivo en el medio ambiente frente al desarrollo de los combustibles fósiles. El funcionamiento de las centrales geotérmicas genera algunos problemas medioambientales. Los fluidos geotérmicos (vapor o agua caliente) contienen generalmente gases como el dióxido de carbono (CO₂), el sulfuro de hidrógeno (H₂S), el amoníaco (NH₃), el metano (CH₄), y contienen también rastros de otros gases y otras sustancias disueltas cuya concentración generalmente tiende a aumentar con la temperatura. Cuando se liberan en la naturaleza, el cloruro de sodio (NaCl), el boro (B), el arsénico (As) y el mercurio (Hg), por ejemplo, causan contaminación medioambiental. Las tuberías coaxiales enterradas evitan que estas sustancias sean transportadas a la superficie.

3.6.6 Perspectivas de crecimiento futuro y papel de la energía geotérmica. Electricidad primaria: los esfuerzos realizados, en particular por Austria, deberían llevar la capacidad total de producción de la UE a alrededor de 1 GWe. A fin de suministrar energía que sea técnicamente utilizable para la generación de electricidad en particular, es necesario localizar depósitos geotérmicos a suficiente profundidad. Como esto se realiza a profundidades de al menos 2½ km, y preferentemente de 4-5 km o más, es necesario efectuar perforaciones de profundidad con un elevado coste.

El segundo objetivo comunitario se refiere a la producción de calor. Las previsiones realizadas se basan en un crecimiento anual medio de 50 MWth. Todos estos esfuerzos deberían permitir al sector geotérmico alcanzar 8 200 MWth, un resultado claramente superior al primer objetivo de 5 000 MWth. No obstante, las bombas de calor cercanas a la superficie, que a menudo se consideran pertenecientes también al sector de la «energía geotérmica», tienen un gran potencial de aplicaciones eficaces de baja temperatura, como la calefacción de los edificios, etc.

La estrategia debe ser incidir debidamente en las medidas de I+D que se requieren para desarrollar la energía geotérmica, hasta que sea posible, en el contexto de un mercado energético cambiante, proporcionar una estimación más precisa y una evaluación de los costes a largo plazo y del potencial que puede alcanzar esta tecnología.

4. Perspectivas sobre el papel futuro de las energías renovables hasta 2030-2040

4.1 La Comisión Europea ha elaborado diversas hipótesis energéticas hasta 2030. Según el informe de la Comisión Europea titulado «Tendencias europeas en los ámbitos de la energía y los transportes en el horizonte 2030»⁽⁶⁾, la cuota de las energías renovables, en condiciones de base, entre ellas la energía eólica, hidroeléctrica y de la biomasa, debería alcanzar aproximadamente un 8,6 % del uso de la energía primaria y un

⁽⁶⁾ Comisión Europea, Dirección General de Energía y Transporte, enero de 2003.

17 % de la generación de electricidad de aquí a 2030. Esta hipótesis no tiene en cuenta los efectos de las políticas en materia de energías renovables puestas en marcha por la UE durante los primeros años de este siglo.

4.2 La Agencia Internacional de la Energía (AIE) prevé que la demanda mundial de electricidad se duplicará de aquí a 2030, principalmente debido a la evolución de los países en desarrollo. La cuota a escala mundial de las fuentes de energía renovables pasará del 2 al 6 % de aquí a 2030. En los países de la OCDE, la proporción de las energías renovables pasará de un 6,4 % en 2000 a un 8 % antes de 2030.

4.3 La AIE ha desarrollado también hipótesis sobre la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, previendo que Europa desempeñará un papel dirigente en el mundo industrializado en el desarrollo de las energías renovables. Según la «hipótesis de referencia», el porcentaje de electricidad producida a partir de fuentes renovables en los países europeos miembros de la OCDE ascendería aproximadamente al 20 % de aquí a 2030. Si en Europa se ponen en práctica todos los instrumentos de las políticas comunitarias que actualmente son objeto de examen, la cuota de electricidad procedente de fuentes de energía renovables podría alcanzar un 33 % de aquí a 2030 («hipótesis alternativa»). Tal resultado requeriría sin duda que se utilizaran plenamente todas las medidas de apoyo disponibles.

4.4 La Asociación Europea de Empresas de Electricidad (EURELECTRIC) elabora hipótesis según las cuales la cuota de las energías renovables, incluida la energía hidroeléctrica, debería aumentar desde un 16 % aproximadamente en 2000 (UE-15) hasta un 22,5 % en 2020 (UE-25), incluyendo a Noruega y Suiza.

4.5 El Consejo Europeo de Energías Renovables (EREC) ha publicado recientemente su propia visión, que aspira a que las energías renovables alcancen una proporción del 50 % en el consumo global de energía primaria de aquí a 2040. El EREC prevé también que de aquí a 2040 un 80 % de la producción mundial de electricidad se genere a partir de fuentes de energía renovables.

4.6 El Consejo Mundial de la Energía considera que las energías renovables desempeñarán un papel más bien marginal a escala global a corto plazo, pero que su importancia aumentará a largo plazo. Este organismo no está a favor de imponer objetivos obligatorios en este ámbito.

4.7 A manera de resumen de las hipótesis arriba mencionadas, cabe formular la siguiente conclusión: los distintos organismos prevén en principio una transformación más bien gradual en el consumo de combustibles, con la notable excepción del EREC, que opta por una visión más bien revolucionaria del futuro.

4.8 El Parlamento Europeo aprobó (en el pleno de septiembre) un informe sobre las energías renovables, que incluye una propuesta de que el objetivo de la UE sea alcanzar el 20 % de energías renovables en 2020.

4.9 La Comisión publicará una comunicación sobre la situación de la Directiva E-FER antes de finales de 2005. Incluirá una estimación de la posibilidad de cumplir los objetivos fijados de aquí a 2010 y posibles medidas futuras, incluida la armonización de los programas de apoyo de los Estados miembros.

5. Conclusiones

5.1 En los capítulos anteriores se ha indicado que las energías renovables desempeñan un importante papel en la combinación energética de Europa y que poseen una considerable capacidad potencial de incrementar su cuota en Europa, tanto en el consumo total de energía como en la producción. Muchas formas de energía renovables son especialmente indicadas para ofrecer soluciones a pequeña escala.

5.2 Ninguna forma de energía o sector puede satisfacer la demanda global de la Unión Europea ampliada y las necesidades crecientes al nivel mundial. La UE necesita una combinación energética equilibrada, adaptada a los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible. Las energías renovables tienen la capacidad potencial de convertirse en un elemento significativo de esta futura combinación energética, pero todavía quedan muchos problemas por resolver antes de que dicho potencial, previsto también por la Comisión y el Parlamento, pueda explotarse. El CESE prepara actualmente un dictamen específico sobre la combinación energética.

5.3 Gran parte del desarrollo de las energías renovables se basa en fuentes intermitentes de generación, como la energía eólica y los paneles fotovoltaicos, que, más que sustituir, complementan la capacidad de generación y las necesidades de las redes. Esto plantea, a la hora de garantizar la seguridad del suministro eléctrico, problemas reales en cuanto al refuerzo de la transmisión y a los aspectos operativos. Aunque aún no hay un consenso generalizado sobre qué nivel potencial de absorción de estas fuentes intermitentes posee el sistema de electricidad, a menudo se cita como límite entre el 15 y el 20 % de la contribución energética eléctrica total. Más allá de este límite sólo son útiles las tecnologías de almacenamiento adicional (por ejemplo, hidrógeno).

5.4 La cuestión de la gestión de la dependencia global en materia petrolífera es una de las prioridades de la agenda política. Por este motivo, el Comité recomienda que se estudie con mayor detalle la cuestión de los beneficios energéticos y medioambientales netos vinculados al uso de biocarburantes líquidos, a partir de diferentes cultivos. Asimismo, conviene prestar especial atención a la seguridad del aprovisionamiento de la UE y a los aspectos económicos y comerciales vinculados al uso creciente de biocarburantes líquidos.

5.5 El desarrollo tecnológico es necesario para hacer pleno uso del potencial de las energías renovables. La política de la UE en esta materia apenas presta atención a la extracción de

calor o frío del medio ambiente mediante **bombas de calor**, una tecnología que tiene un gran potencial. También es sorprendente que se preste tan poca atención en el desarrollo de las energías renovables a los paneles solares térmicos para la producción de agua caliente, que es igualmente una tecnología que está mucho más próxima a las condiciones de mercado en muchas partes de Europa. El CESE considera que precisamente en el sector de la producción del calor existen ya hoy en día muchos ámbitos en los que las energías renovables pueden sustituir a las energías fósiles de modo económicamente rentable.

5.6 Las energías renovables requieren ayudas económicas, porque actualmente numerosas tecnologías en este ámbito todavía no pueden competir en el mercado. No obstante, la situación de las energías renovables está cambiando, en particular por las transformaciones que sufren actualmente los mercados globales de la energía, en particular el aumento y la volatilidad de los precios, especialmente del petróleo, y por la preocupación por la seguridad del aprovisionamiento. Las energías renovables ofrecen cada vez más un gran potencial para la innovación y, si entran con éxito en el mercado, para la creación de empresas y puestos de trabajo. La UE, como pionera en la tecnología de las energías renovables, también puede estimular el éxito global de las empresas en este sector.

5.7 Aunque aumentar la utilización de las energías renovables genera posibilidades positivas de nuevas empresas y nuevos empleos específicos, si se gestiona mal también puede convertirse en una carga para amplios sectores de la economía, en particular los consumidores y las industrias de alta intensidad energética. Las políticas que contribuyen al incremento de los precios energéticos pueden ser peligrosas en una situación en la que todos los esfuerzos deben dirigirse a los objetivos de la Estrategia de Lisboa, es decir, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo sostenibles en toda Europa. Aunque el aumento de los precios del petróleo afecta a todas las economías del planeta, el precio excesivo de la electricidad puede ser particularmente negativo para la UE-25.

5.8 Algunos de los programas de apoyo nacionales actuales tienden a ser muy costosos, y ponen en peligro los intereses de los consumidores y la competitividad de las industrias europeas. Los costes de estos planes y redes de apoyo, suponiendo que los objetivos en materia de energías renovables de la UE se alcancen en 2010, representan un incremento del 13 % de los precios generales de la electricidad, o un 25 % si se requiriesen los niveles de apoyo –que ya se aplican en Alemania– necesarios para alcanzar los objetivos. Si se incluyen los costes estimados de las redes y los costes de regulación, la cifra aumenta al 34 %. El coste resultante equivalente por tonelada de CO₂ que se evita se estima en 88, 109 y 150 euros respectivamente.

5.9 Por consiguiente, es preciso considerar y diseñar cuidadosamente los mecanismos de apoyo. Deben ser eficaces y rentables, y producir los resultados esperados a menor coste. Algunas energías renovables que se aproximan más a los precios del mercado no necesitan ayudas, mientras que otras solo requieren la ayuda de medidas de I+D. En el caso de la

biomasa, hay que tener en cuenta los usos no subvencionados de productos procedentes de zonas delimitadas. El aumento de los precios comunes de la energía (fundamentalmente de fuentes fósiles) invita a reevaluar las necesidades y los niveles de apoyo. Son especialmente importantes los efectos del sistema de intercambio de derechos de emisión, que como tal ya ha dado lugar a un aumento de los precios de la electricidad. Para alcanzar el mismo objetivo, es preciso evitar que las medidas se dupliquen o se solapen.

5.10 Aunque es necesario establecer programas de apoyo para que las nuevas tecnologías se perfeccionen y se introduzcan en el mercado, estos no pueden mantenerse indefinidamente. Es preciso examinar detenidamente la incidencia en el empleo, a fin de no crear empleos que se pierdan cuando finalice la ayuda.

5.11 La Directiva E-FER (Electricidad generada a partir de FER) deja a los Estados miembros la organización de las medidas de apoyo. Esto ha dado lugar a que se produzcan incoherencias entre los regímenes de apoyo nacionales, con las consiguientes distorsiones en el mercado. El resultado es la pérdida de sinergias y, en algunas partes de la UE, la falta de

incentivos y de canales de mercado, que en otras partes produce un coste innecesariamente elevado. La mayoría de estos problemas podría evitarse adoptando un enfoque europeo común. El CESE ya se refirió a este problema en su Dictamen sobre la Directiva E-FER (véase la nota 1). Aunque el ideal de una solución común europea no parece existir aún, la elección de los sistemas de ayuda nacionales parece apuntar hacia una mayor utilización de certificados verdes. Las experiencias del pasado muestran que conviene seguir estudiando y desarrollando este enfoque.

5.12 Tras la fase inicial «pionera», es absolutamente necesario reevaluar las políticas de la UE en materia de fuentes de energía renovables. Es preciso tener debidamente en cuenta la situación de cambio en los mercados globales de la energía con precios elevados y volátiles, los efectos de las políticas y medidas conexas de la UE —en particular, el intercambio de derechos de emisión—, así como los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Es preciso centrarse en la necesidad de garantizar un desarrollo estable a largo plazo concentrando los esfuerzos en materia de I+D y desarrollo tecnológico.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El crédito hipotecario en la UE»

COM(2005) 327 final

(2006/C 65/21)

El 19 de julio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El crédito hipotecario en la UE»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de noviembre de 2005 (ponente: **Sr. BURANI**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 97 votos a favor, ninguno en contra y una abstención el presente dictamen.

1. Síntesis de la posición adoptada

1.1 El Libro Verde sobre el crédito hipotecario de vivienda en la UE se inscribe en el contexto de la política de integración de los servicios financieros a escala europea. En la actualidad, el Libro Verde está siendo analizado por todos los sectores interesados.

1.2 El Comité, aunque está de acuerdo con el objetivo de la Comisión, señala que a corto plazo será difícil lograr una integración total. De hecho, debe considerarse que los mercados de

créditos hipotecarios de la UE son radicalmente distintos y que cada uno presenta características propias.

1.3 La Comisión plantea en el Libro Verde una serie de preguntas a las que el Comité se propone responder. La primera serie de preguntas se refiere a la protección del consumidor: a este respecto, el CESE pide que los códigos de conducta sean redactados por las organizaciones de las instituciones financieras europeas en consulta con las asociaciones de consumidores, controlados por los defensores del pueblo y registrados en los tribunales o las cámaras de comercio.

También propone garantizar la información, incluida la precontractual, mediante un contenido claro y transparente; exigencia que debería aplicarse incluso con mayor rigor a los intermediarios del crédito. Por lo que se refiere a la amortización anticipada, el CESE considera que el cálculo debe realizarse con fórmulas de matemática financiera que tengan en cuenta también el coste efectivo que supone para el prestamista. En cuanto a si debe existir una norma europea que recoja tanto el método de cálculo como los elementos de coste, el CESE considera que un mínimo denominador común podría estar constituido por los gastos de preparación del expediente, los costes de constitución de la hipoteca, los gastos administrativos claramente identificables y el coste del seguro. No obstante, recuerda que la propuesta de normalización de los contratos de crédito no debe obstaculizar la oferta de nuevos productos, ya que se corre el riesgo de frenar la innovación. El CESE también está a favor del establecimiento de estructuras de mediación pero no de arbitraje, dado que estas últimas sobrepasan el ámbito de la protección de los consumidores.

1.4 La segunda serie de preguntas se refiere a los asuntos jurídicos. El CESE desea limitarse en el presente dictamen a algunas consideraciones breves. Ante todo, señala que la norma del país de residencia del consumidor limita fuertemente la oferta. También recuerda que se debe establecer con claridad el idioma que deberá utilizarse en el contrato, en los contactos y en la correspondencia.

1.5 La tercera serie de preguntas se refiere a las garantías hipotecarias. El CESE considera que la Comisión debe proseguir su labor de promotora de la colaboración entre propietarios y supervisores de los registros (además de elaborar un informe anual sobre los resultados obtenidos). En general, el CESE considera que debe fomentarse el proyecto de una *eurohipoteca*.

1.6 La última serie de preguntas se refiere a la financiación del crédito hipotecario. A este respecto, el CESE aprueba la idea de un sistema paneuropeo de refinanciación como propone la Comisión, pero señala que se trata de un objetivo válido únicamente a largo plazo y se reserva la posibilidad de concretar su posición más adelante.

2. Exposición de motivos

2.1 En el marco de su política de integración de los servicios financieros, la Comisión aborda el tema del crédito hipotecario de vivienda en la UE y se propone pasar a la acción mediante acciones reglamentarias, a condición de que los estudios y los contactos en curso demuestren que tendrían como resultado la creación de un mercado integrado más eficaz y competitivo en beneficio de todos. El Libro Verde que se examina se basa en un estudio (*La integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE*) elaborado por el Grupo de discusión sobre el crédito hipotecario (FGMC), por encargo de la Comisión, aunque no siempre sigue la misma línea.

2.2 Se espera recibir las respuestas de todos los sectores interesados acerca del Libro Verde a finales de noviembre de 2005 y, a continuación, se celebrará una audiencia en

diciembre. Después, la Comisión evaluará si es necesario adoptar medidas y, en tal caso, cuáles.

3. El Libro Verde (LV): observaciones del Comité

3.1 Evaluación del caso para la actuación de la Comisión (punto I del LV)

3.1.1 La Comisión destaca que el de los créditos hipotecarios es **uno de los mercados financieros más complejos**, tanto por la multiplicidad de actores concernidos como por la variedad de aspectos técnicos. Por otra parte, existe una *relación directa entre el mercado del crédito hipotecario y la macroeconomía*, en el sentido de que cualquier variación de los ciclos económicos y los tipos de interés influye en el volumen y la evolución del crédito hipotecario. Concretamente, el aumento del volumen del crédito en la UE se ha visto influenciado por factores macroeconómicos (reducción de los tipos de interés y fuerte aumento de los precios del sector inmobiliario en muchos países) y factores estructurales (creciente liberalización e integración de los mercados financieros).

3.1.2 A pesar de estas tendencias comunes, **los mercados de créditos hipotecarios de la UE siguen siendo profundamente distintos**: cada uno presenta características propias en relación con los productos, el perfil de los prestatarios, las estructuras de distribución, las duraciones de los préstamos, los índices de propiedad de la vivienda y los mecanismos de financiación. Estas diferencias son fruto de las distintas actitudes de los Estados miembros con respecto a las normativas, pero también de elementos históricos, económicos y sociales que en ocasiones presentan características que no se pueden reducir fácilmente a un denominador común. Otros factores como las intervenciones estatales en las viviendas sociales, la fiscalidad, la normativa prudencial, el nivel de la competencia y los riesgos de insolvencia (que varían de un país a otro) complican aún más la situación.

3.1.3 Frente a esta situación no es sorprendente que los mercados estén poco integrados, pero se debe tener en cuenta que **las ventas transfronterizas de inmuebles constituyen apenas el 1 % del mercado** global de la vivienda. La Comisión considera que los beneficios potenciales de una integración serían una bajada del coste de los préstamos hipotecarios, un mayor nivel de protección del consumidor garantizado por ley y un aumento de los prestatarios potenciales, gracias a la inclusión de los prestatarios con un perfil crediticio bajo o incompleto.

3.1.4 El Comité está de acuerdo con las finalidades que se propone la Comisión. No obstante, considera que las diferencias entre los distintos mercados enumerados por la Comisión (más otras que se sacarán a la luz en este documento) son tantas y de naturaleza tal que inducen a pensar que *una integración total será muy difícil de alcanzar a corto plazo*. De manera inmediata se deberá actuar en los sectores en los que la armonización no presente excesivas dificultades y preguntarse en cada caso si el riesgo vale la pena, sin la ambición de dictar normas –o cambiarlas– simplemente para cumplir imperativos de programa o ideológicos.

3.1.5 Se debe tener en cuenta sobre todo un dato: las ventas transfronterizas de inmuebles constituyen apenas un 1 % del mercado y se limitan casi exclusivamente a las viviendas de vacaciones y los inmuebles en zonas fronterizas. Por tanto, no parece verosímil que esta pequeña cuota de mercado constituya el principal objeto de la Comisión, sino más bien el **objetivo estratégico** indicado en el punto 3.1.3. En otras palabras, la Comisión prevé una integración que *permita a cualquier ciudadano de la Unión Europea adquirir un inmueble, en su propio país o en otro, dirigiéndose a un intermediario financiero de su país, del país donde se encuentra el inmueble o de un tercer país.*

3.2 Protección del consumidor (punto II del LV)

3.2.1 Con respecto al problema de la **información**, la Comisión plantea cuatro preguntas. En relación con la primera, relativa a los **códigos de conducta** ⁽¹⁾, el CESE señala que por definición estos códigos son voluntarios. El problema está en los contenidos, que deberían ser redactados por las organizaciones de las instituciones financieras europeas en consulta con las asociaciones de consumidores e incluir directamente mecanismos de sanción, o estar controlados por los defensores del pueblo nacionales y registrados en los tribunales o las cámaras de comercio. Dichos códigos deberían ser firmados por todos los miembros de las organizaciones profesionales correspondientes. Asimismo, en los contratos y la documentación informativa debería *figurar expresamente el hecho de que el prestador ha suscrito el código de conducta.*

3.2.2 Segunda pregunta: el **contenido** de la **información** es un elemento crucial. Todos los aspectos del contrato –jurídicos, técnicos y contables– deben estar claros para el consumidor, pero no es fácil alcanzar un compromiso satisfactorio entre transparencia, precisión y facilidad de comprensión. La necesidad de explicar los *términos técnicos* alarga los textos y no contribuye necesariamente a su claridad. Asimismo, la *casuística de los incumplimientos de contrato y las subsiguientes consecuencias* debería formar parte de la información. El CESE sugiere que la información relativa a los aspectos más recurrentes se incluya en los códigos de conducta, con un texto normalizado.

3.2.3 Tercera pregunta: las consideraciones anteriores se aplican también, al menos en parte, a la **información precontractual**. Este tipo de información podría permitir comparar otras ofertas y, por tanto, contribuir a realizar una *elección con conocimiento de causa* a nivel nacional, pero en esta fase difícilmente serviría de ayuda para comparar los créditos ofrecidos por otros países. No obstante, existe una iniciativa europea en la materia fomentada por las federaciones del sector, que han adoptado la «ficha de información europea», redactada en colaboración con las asociaciones de consumidores. A pesar de que la mayoría de las instituciones financieras han suscrito esta iniciativa, de acuerdo con algunas fuentes parece que se pone en práctica con escasa convicción en un determinado número de países. La Comisión está indagando sobre este asunto y, en caso necesario, podría adoptar medidas coercitivas, por ejemplo transformando en reglamento el texto del acuerdo.

3.2.4 Cuarta pregunta: no cabe duda de que las disposiciones relativas a la información deben aplicarse, incluso con mayor rigor, a los **intermediarios del crédito** (agentes, etc.).

3.2.5 **En relación con el asesoramiento a los prestatarios**, la Comisión plantea dos preguntas. La primera se refiere a una cuestión ampliamente debatida: ¿Debe o no ser **obligatorio** que el prestamista aconseje sobre la mejor forma de préstamo, la duración, el precio, etc.? La Comisión destaca que un *asesoramiento por escrito* –como solicitan los consumidores– expone al prestamista a riesgos de tipo jurídico y reclamaciones. Difícilmente un prestamista estará dispuesto a asumirlas, sobre todo teniendo en cuenta que *a posteriori* les resultaría difícil demostrar que no disponían de *todos* los elementos de evaluación necesarios ni podían prever las posibles circunstancias futuras. La imposición de la obligación de asesoramiento reduciría en gran medida la oferta del crédito y, por tanto, no es aconsejable. No obstante, no se debe excluir que, debido a la presión ejercida por la competencia, algunos prestamistas o intermediarios decidan ofrecer este servicio a título oneroso o gratuito.

3.2.6 Con respecto a la segunda pregunta, relativa a la responsabilidad **para cualquier consejo o información** por escrito, ya sea voluntariamente o por obligación, debemos **distinguir entre consejo e información**. Por lo que se refiere al consejo, la respuesta figura en la segunda parte del punto anterior. Por el contrario, cualquier información errónea u omitida –voluntariamente o por negligencia– implica una *responsabilidad del prestamista*. Sin embargo, se debe establecer claramente el alcance de la información: no se puede limitar a la mera exposición de los aspectos técnicos, sino que debe (o debería) hacer posible que el consumidor tenga a su disposición cualquier elemento útil para hacer una elección final independiente y con conocimiento de causa. Los códigos de conducta o, en último término, el código civil deberían proporcionar una guía para la resolución de posibles litigios.

3.2.7 Con respecto a la **amortización anticipada**, la Comisión plantea tres preguntas. La primera replantea una cuestión ampliamente debatida: si la posibilidad de amortización anticipada debe ser un *derecho legal del consumidor o una opción entre las partes*. Por lo general, el consumidor solicita la amortización anticipada cuando las variaciones de los tipos de interés le resultan desfavorables, ya sean préstamos de tipo fijo o variable, como las que se produjeron en el pasado y en determinados países tras un fuerte aumento de la inflación. En cualquier caso, la amortización anticipada *siempre* es solicitada por el consumidor y rara vez es rechazada por el prestamista, esté o no prevista en el contrato. El problema no es tanto la posibilidad o no de beneficiarse de la amortización anticipada sino más bien la siguiente pregunta:

3.2.8 **¿Cómo deberían calcularse las comisiones en caso de amortización anticipada?** Las técnicas de financiación del crédito hipotecario varían de un país a otro, pero como norma general el prestamista obtiene fondos mediante emisiones de *bonos* garantizados por las hipotecas sobre los inmuebles que vende en el mercado primario o secundario. No obstante, las técnicas y los productos, entre ellos uno totalmente nuevo –los préstamos hipotecarios para fines de consumo–, varían de forma sustancial en función de la duración de los préstamos, los tipos fijos o variables, la remuneración, las técnicas y los usos de los mercados. Una amortización anticipada conlleva, además de una ventaja para el consumidor, un gasto para el

(1) DO C 221 de 8.9.2005.

prestamista, que debe –para explicarlo de una forma aproximativa y sencilla– reutilizar la cantidad recibida de forma anticipada para volver a adquirir los bonos no garantizados. La matemática financiera proporciona las fórmulas para calcular los gastos para el prestamista, gastos que varían en función del período que queda, la evolución de los tipos y la situación del mercado. El CESE considera que una respuesta a esta cuestión es la aplicación de un principio de equidad: además del beneficio para el consumidor, se debe calcular el coste efectivo que supone para el prestamista la amortización anticipada.

3.2.9 Las normas de cálculo deberían incluirse en el código de conducta o, mejor aún, en todo contrato. Las únicas normas estandarizadas posibles en esta materia son las de la *matemática financiera*: no existe ninguna dificultad particular calcular las ventajas y las desventajas en función del periodo transcurrido y restante, a los tipos aplicados y los tipos del mercado. El resultado, de pura matemática financiera, se debería completar con el cálculo de los beneficios o las desventajas para la institución financiera, durante el período de que se trate, derivados de la reinversión de la liquidez adquirida de forma anticipada. En cualquier caso, se debería excluir el pago de penalizaciones.

3.2.10 A la tercera pregunta, **cómo debería ser informado el consumidor sobre la amortización anticipada**, ya se responde en la última parte del punto anterior. En efecto, no se ve ninguna razón que impida la posibilidad de incluir una amortización anticipada, ya sea en la información preventiva o en la información puntual y, mejor aún, también en el contrato.

3.2.11 Cuatro preguntas se refieren al **tipo anual efectivo (TAE)**. La primera se refiere a una cuestión ampliamente debatida en las fases anteriores a la aprobación de la directiva en cuestión: **si el objetivo del TAE consiste en informar, permitir comparaciones o ambas cosas**. El hecho de que varios años después la Comisión vuelva a plantear la pregunta parece querer indicar que sigue habiendo dudas al respecto. La fórmula adoptada para calcular el TAE responde a una *lógica matemática y económica* precisa y, para el legislador, debía responder también a criterios de *información, transparencia y posibilidad de comparación*. No obstante, en la práctica un consumidor que no sea un experto en matemática financiera sólo puede tomar nota de la cifra que se le comunica. Por tanto, los requisitos de información y transparencia sólo se respetan formalmente. Por lo que respecta a las *comparaciones con otras ofertas, estas son posibles a condición de que las distintas propuestas ofrezcan exactamente el mismo producto y hayan seguido los mismos métodos de cálculo, y que las cifras empleadas para los cálculos se especifiquen detalladamente*.

3.2.12 La segunda pregunta, **si debe existir una norma europea que recoja tanto el método de cálculo como los elementos de coste**, se presta sin lugar a dudas a una respuesta en principio positiva. No obstante, en la práctica no se podrá establecer esta norma hasta que no existan unos sistemas armonizados, unos productos exactamente comparables y unos procedimientos administrativos normalizados: un objetivo difícilmente alcanzable a corto plazo.

3.2.13 Con respecto a la tercera pregunta, **qué elementos de coste debería incluir una norma europea**, el CESE considera que un mínimo denominador común podría estar consti-

tuido por los *gastos de preparación del expediente, los costes de constitución de la hipoteca, los gastos administrativos claramente identificables y el coste del seguro*. En una primera aproximación, esto debería ser suficiente para que el consumidor pueda comparar las distintas ofertas. No obstante, los prestamistas deberían avisar claramente a los consumidores del peligro de una elección demasiado fácil basada *únicamente* en un TAE calculado de este modo.

3.2.14 La última pregunta, si es aconsejable o no que el prestamista proporcione información *por separado* sobre los costes no especificados en el cálculo del TAE y sobre la presentación de los efectos del TAE en términos concretos como el coste mensual o el coste global del préstamo, se presta a dos respuestas distintas. En cuanto a la primera parte de la pregunta, la posición del CESE es afirmativa, también porque, entre otras cosas, la presentación de los costes no especificados en el TAE permitiría anular la reserva sobre la comparación de las condiciones a la que se hace referencia en el punto anterior. Con respecto a la presentación de los efectos del TAE en términos «concretos» en el sentido indicado por la Comisión, el CESE considera que es totalmente posible y que existen programas informáticos capaces de responder a esta exigencia en caso de que efectivamente se trate de una exigencia. La duda surge con respecto a las razones expuestas en el punto 3.2.11. En efecto, el consumidor corre el riesgo de quedar aún más confundido si se ve al mismo tiempo ante un plano financiero de reembolso –que le resulta realmente útil– y ante otro plano que, a pesar de ser correcto desde el punto de vista de la matemática financiera, se aleja del primero.

3.2.15 La Comisión plantea cuatro preguntas con respecto a las **normas sobre la usura y las variaciones en los tipos de interés**. Por lo que respecta a la primera, cuáles son las implicaciones para la integración de los mercados de las normas sobre los tipos de usura (existentes en algunos Estados miembros), debe hacerse una precisión: en los Estados miembros en los que la legislación prevé unos límites máximos para los tipos de interés parece que dichos límites se han establecido teniendo en cuenta el crédito al consumo, los descubiertos de las cuentas corrientes y los créditos personales, pero *no* –a juicio del CESE– el crédito hipotecario. En cualquier caso, se trata de un problema delicado: un Estado miembro que haya establecido unos límites podría querer perseguir al prestamista de otro país que haya incumplido una norma a la que este prestamista no estuviera sujeto, pero que concierne a un contrato válido en su territorio. *Por tanto, las normas nacionales en materia de usura constituyen un obstáculo para la integración de los mercados*.

3.2.16 La segunda pregunta se refiere a la posibilidad de examinar la cuestión de los tipos de usura en un contexto más amplio, sin un vínculo específico con el crédito hipotecario. La respuesta del CESE a esta pregunta es *afirmativa: si un examen más detallado demostrara la necesidad, una legislación comunitaria podría sustituir de manera útil las distintas legislaciones nacionales vigentes*. No obstante, el CESE advierte del peligro de las soluciones simplistas: un tipo de usura uniforme correría el riesgo de no tener en cuenta las características individuales de los mercados. En concreto, la determinación de un tipo único no tendría sentido y debería reservarse a cada Estado miembro, después de haber resuelto el problema que se plantea en la última parte del punto 3.2.15.

3.2.17 En la tercera pregunta se plantea si las restricciones existentes en algunos Estados miembros sobre la imposición de tipos de interés compuestos constituyen o no un obstáculo a la integración de los mercados. La respuesta del CESE es obviamente idéntica a la que se dio con respecto a los tipos de usura, a los que se hace referencia en el punto anterior. La Comisión debería además controlar el nivel de los tipos de interés *simples* en los países que no aplican intereses compuestos: si estos intereses fueran *como media* superiores a los de otros países para operaciones comparables, podría ocurrir que la pérdida de intereses compuestos haya sido compensada por unos intereses simples mayores, de acuerdo con una lógica de mercado no transparente y sin ventajas para el consumidor.

3.2.18 La cuarta pregunta se refiere a los préstamos hipotecarios para fines de consumo: qué efecto pueden tener en su desarrollo las restricciones sobre la imposición de intereses compuestos. Al tratarse de un nuevo producto sobre el que no se dispone de experiencias detalladas, el CESE prefiere no adoptar una posición y deja que respondan los expertos con una experiencia específica en el mercado.

3.2.19 Con respecto a la **normalización de los contratos de crédito**, la Comisión señala que esta cuestión entra en el esquema general de la iniciativa relativa al Derecho contractual europeo. La normalización podría lograrse mediante el método clásico de la armonización o por el denominado «26° régimen», un instrumento jurídico paralelo a las legislaciones nacionales y que puede utilizarse como alternativa con el acuerdo de las partes. El CESE opina que la primera alternativa es, por el momento, prematura y que la segunda podría constituir una verdadera opción cuando se haya comprobado, mediante un estudio pormenorizado de las legislaciones y los contratos de los veinticinco Estados miembros, que el instrumento «paralelo» no contraviene las reglamentaciones y las legislaciones de ninguno de ellos. En cualquier caso, **es necesario que las reglas de normalización no obstaculicen la oferta de nuevos productos y se conviertan así en un freno a la innovación**. Sin embargo, a la espera de que se solucionen los distintos problemas, no debería ser difícil alcanzar un acuerdo entre las instituciones financieras, los consumidores y la Comisión sobre un esquema básico de contrato tipo que incluya al menos las cláusulas de uso más corrientes y comunes a cualquier tipo de contrato.

3.2.20 Las dos últimas preguntas se refieren a las **estructuras jurídicas para la protección de los derechos de los consumidores**. En todos los países existen estructuras de mediación o de arbitraje alternativas a las judiciales, a menudo demasiado lentas y costosas para el consumidor. La Comisión pide en primer lugar opiniones sobre la **posibilidad de imponer a los Estados miembros la obligación de establecer estructuras específicas de mediación o de arbitraje en el ámbito del crédito hipotecario**. El CESE está en líneas generales a favor de estructuras de mediación pero no de arbitraje, dado que estas últimas sobrepasan el ámbito de la protección de los consumidores. No obstante, señala que **el derecho del crédito hipotecario está, por naturaleza, vinculado a una serie de normas legislativas o reglamentarias distintas**: los procedimientos civiles, la sucesión, la quiebra, la propiedad, las normas catastrales y fiscales. Una estructura alternativa a los tribunales, capaz de tomar decisiones que resistan a impugnaciones fáciles, podría tener la necesidad de dotarse de estructuras y recursos análogos a los de los propios tribunales.

Algunos Estados miembros parecen abiertos a esta posibilidad: tras un período de experimentación adecuado, podrían aportar enseñanzas útiles con vistas a una posible adopción general.

3.2.21 Por tanto, la Comisión pide sugerencias en relación con la posibilidad de reforzar la credibilidad de los sistemas de recurso alternativos existentes, en particular en el ámbito del crédito hipotecario. Conforme a los conocimientos del CESE, los sistemas existentes dan unos resultados bastante buenos, que en muchos casos podrían mejorarse acelerando los procedimientos de toma de decisiones. En lo que se refiere específicamente al crédito hipotecario, y recordando el punto anterior, cabe observar que las estructuras de mediación o arbitraje deberían ser *creíbles para ambas partes, y no solo para el consumidor*: el coste considerablemente elevado de cualquier litigio exige que las decisiones sean *equitativas y inatacables también desde el punto de vista jurídico* para evitar un recurso posterior ante los tribunales.

3.3 Asuntos jurídicos (punto III del LV)

3.3.1 La Comisión considera oportuno que los asuntos jurídicos relativos al sector del crédito hipotecario se consideren en el ámbito del actual proceso de revisión del Convenio de Roma de 1980, que se transformará en reglamento europeo. En materia de **Derecho aplicable**, actualmente se están examinando tres soluciones:

- proporcionar un *régimen específico* para determinar la legislación aplicable a los contratos de créditos hipotecarios: se podría aproximar la legislación aplicable a estos contratos a la del país en el que esté situado el bien;
- continuar con los *principios generales del Convenio de Roma*, dejando a las partes que decidan libremente sobre la legislación aplicable, siempre que se respeten las normas vinculantes vigentes en el país de residencia del consumidor;
- *excluir los contratos de créditos hipotecarios de la aplicación de las normas vinculantes* en el país de residencia del consumidor, a condición de que se garantice un elevado nivel de protección de los consumidores a nivel «europeo»;
- con respecto a las garantías reales, la Comisión no ve ninguna razón para abandonar el principio bien consolidado de que la legislación aplicable es la del país en el que está situado el bien. El CESE coincide plenamente con este punto.

3.3.1.1 Las tres soluciones que figuran en el punto anterior merecen la elaboración de un dictamen por separado. Se trata de un tema complejo y cualquier solución presenta ventajas e inconvenientes. A este respecto, el CESE se limita a formular brevemente algunas consideraciones de fondo:

- a) ninguna de las tres soluciones puede aplicarse sin inconvenientes en el caso de un consumidor residente en un país A, un prestamista residente en un país B y un bien situado en un país C (que podría también estar fuera de la UE);

- b) la norma del país de residencia del consumidor limita fuertemente la oferta, o mejor dicho, la posibilidad de acceso del consumidor a los servicios de un prestamista residente en otro país. En general, el prestamista es reacio a celebrar un contrato sometido a una legislación que desconoce, consciente de que en caso de litigio deberá dotarse de asistencia jurídica en el extranjero y expresarse a menudo en un idioma que no es el suyo;
- c) se debe establecer con claridad el idioma que deberá utilizarse en el contrato, los contactos y la correspondencia. Si se decidiera escoger el idioma del consumidor, ello constituiría para el prestamista un elemento disuasorio adicional que debería sumarse al mencionado en el apartado b).

3.3.2 Con respecto a la cuestión de la **evaluación de la solvencia del cliente**, la Comisión hace referencia a diversos problemas, ya abordados en relación con un sector análogo (el crédito al consumo) y considera que el problema más urgente es **garantizar el acceso transfronterizo a las bases de datos de forma no discriminatoria**. A juicio del CESE, *el derecho de acceso es necesario*, pero para garantizarlo deberá adoptarse una *normativa adecuada en la que se establezca quien goza de este derecho, en qué condiciones y con qué garantías para el consumidor*. El CESE llama también la atención con respecto a un aspecto al que nunca se ha hecho referencia: a menudo el comprador de una primera vivienda principal o una vivienda de vacaciones no figura en ninguna base de datos al no haber solicitado nunca un crédito. En este caso, la búsqueda de información fiable resulta problemática, larga y costosa.

3.3.3 La Comisión aborda a continuación el asunto de la **tasación inmobiliaria** y se pregunta si se puede prever una **norma europea** o se debe emprender una iniciativa para **garantizar el reconocimiento mutuo de las normas nacionales**. El CESE considera que *a priori* debe descartarse la primera hipótesis, sin necesidad de realizar estudios adicionales. Respecto de la segunda, los expertos señalan que las normas nacionales, o incluso únicamente regionales, son una utopía en la que no hay que caer. Los factores que determinan un mercado inmobiliario son demasiado variados y generan unas características eminentemente *locales*. Todo intento de armonización entraña el riesgo de crear confusión. El CESE respalda esta opinión.

3.3.4 Otro aspecto importante que se somete a debate es la **venta forzosa** del bien hipotecado. En el Libro Verde se constata que en este ámbito existe una *extrema variedad de procedimientos, duración y costes, lo que constituye un obstáculo a la actividad crediticia transfronteriza*. Por tanto, se propone un **planteamiento gradual para fomentar las mejoras de los procedimientos relacionados con las ventas forzosas**: recoger primero información sobre la duración y el coste de estos procedimientos con el fin de elaborar un *marcador* actualizado con regularidad y, en caso de que no resulte eficaz, **considerar la posibilidad de adoptar medidas «más rotundas»**. El CESE considera que la recopilación de información y la elaboración de un *marcador* constituiría una especie de *«presión moral»* en los Estados miembros que disponen de procedimientos poco eficaces o costosos. Ello podría constituir para los prestamistas y las asociaciones de consumidores un buen motivo para presionar a sus autoridades nacionales a fin de que se adopten medidas para mejorar la situación. No obstante, ir más allá

amenazando con medidas «más rotundas» parece irreal. Una iniciativa de este tipo tendría muy pocas posibilidades de obtener el acuerdo de los Estados miembros. Por otra parte, la hipótesis de suprimir sistemas de ejecución judicial completos únicamente para favorecer el crédito hipotecario *transfronterizo* (que actualmente representa tan solo el 1 % del total europeo y que, según las previsiones más optimistas, en el futuro no superará el 5 %) parece no tener en cuenta el sentido de las propuestas.

3.3.5 Otro obstáculo a la plena integración de los mercados, que por el momento sigue siendo insuperable, es el problema de **fiscalidad**. La Comisión, con un sentido de realismo, no prevé ninguna acción para la armonización. No obstante, existen otros obstáculos que se pueden superar. Diversos Estados miembros **no autorizan la deducción fiscal de los intereses pagados por sus contribuyentes por créditos hipotecarios concedidos por prestamistas extranjeros**; en otros casos, **los intereses percibidos por los prestamistas nacionales son tasados sin contar los intereses pagados para la financiación de los préstamos, mientras que los prestamistas extranjeros están sujetos al pago del importe bruto de los intereses a cargo de los deudores nacionales**. En ambos casos se trata de una infracción de los tratados o de la normativa comunitaria: el primer caso es contrario a los artículos 49 y 56 del Tratado, como confirman dos sentencias del Tribunal de Justicia, y el segundo será objeto de una acción directa de la Comisión. *El CESE apoya firmemente la posición de la Comisión*.

3.4 Garantías hipotecarias (punto IV del LV)

3.4.1 El **registro de la propiedad** es un elemento fundamental para la certeza del derecho de propiedad. Por otra parte parece que los registros no siempre reflejan los derechos de terceros sobre la propiedad. Para un correcto funcionamiento del crédito hipotecario transfronterizo (incluida la refinanciación) es necesario que se comprendan claramente el contenido y el funcionamiento de los registros de propiedad. La Comisión **ha financiado un proyecto piloto (EULIS) con el fin de reforzar la colaboración entre propietarios y supervisores de los registros, que podría resultar de gran utilidad para muchos de los nuevos Estados miembros**. Ahora la Comisión se plantea si debe **seguir desempeñando una función activa en esta iniciativa y si, habida cuenta del interés que suscitan los registros para los prestamistas y los inversores, éstos deberían contribuir e invertir en iniciativas similares**. El CESE considera que la Comisión debe seguir con su valiosa función de promotora de la colaboración y elaborar también un informe anual sobre los resultados obtenidos. Por el contrario, no considera que la financiación de los proyectos de colaboración incumba a una única categoría de usuarios (ni siquiera la principal), dado que *el mantenimiento de los registros de la propiedad interesa al Estado y la colectividad, y que el registro y el acceso ya son de pago*.

3.4.2 El proyecto de una «Eurohipoteca» (*Euromortgage*) no es nuevo, pero de momento no se ha experimentado en el mercado, ni siquiera como proyecto piloto. En líneas generales, el objetivo de la **Eurohipoteca sería debilitar el vínculo entre el crédito y la garantía hipotecaria: esta última formaría parte de un grupo europeo de garantías destinadas a cubrir**

los títulos emitidos en el mercado. El proyecto resulta atractivo y parece responder a una idea de mercado inmobiliario europeo integrado. El CESE considera que debe fomentarse este proyecto. Su realización constituiría un primer paso hacia una integración de los mercados, una integración que sería fruto del propio mercado y no de una iniciativa normativa.

3.5 Financiación del crédito hipotecario (punto V del LV)

3.5.1 Los sistemas de refinanciación varían de un país a otro, pero sustancialmente se basan en *bonos y obligaciones* garantizados para el inversor mediante inmuebles gravados por una hipoteca. En los sectores interesados se abre camino la idea de que la creación de un mercado paneuropeo de estos títulos facilitaría una mayor integración de los mercados. La Comisión comparte estas consideraciones, aunque señala que esta cuestión debe analizarse con mayor detenimiento. A juicio de la Comisión, un sistema paneuropeo de refinanciación tendría la virtud de aumentar las fuentes de financiación, aumentar la liquidez de los mercados y, de manera más general, permitir una diversificación del riesgo. Asimismo, facilitaría la integración de los mercados secundarios, que depende de todas maneras de la de los mercados primarios. El CESE está de acuerdo, pero comparte la opinión de los que consideran que se trata de un objetivo a largo plazo.

3.5.2 La **transferibilidad de los préstamos hipotecarios** es una premisa fundamental. La Comisión tiene la intención de crear un grupo de trabajo *ad hoc* de interesados encargado de examinar la necesidad y la naturaleza de la intervención sobre los aspectos de la refinanciación, y manifiesta su interés por evaluar **si es posible fomentar un mercado paneuropeo de financiación hipotecaria recurriendo a las fuerzas del mercado** (por ejemplo mediante la creación normas de documentación y modelos para la definición de las actividades transfronterizas de financiación). El CESE deja a los operadores del mercado la tarea de responder a esta pregunta, pues son los

únicos que disponen de los conocimientos necesarios para aportar elementos de juicio basados en la experiencia.

3.5.3 La última pregunta de la Comisión plantea un problema de capital importancia para el futuro de los mercados: si la actividad de concesión de préstamos hipotecarios debe restringirse obligatoriamente a las entidades de crédito o si –y en qué condiciones– esa actividad podría ser realizada por entidades que *no* reciben dinero en forma de depósitos o de otro modo, y que por lo tanto no entran en el ámbito de la definición de la UE de entidades de crédito y están excluidas de la normativa prudencial. El CESE señala de forma preliminar que para la estabilidad y la solidez de los mercados no basta el control de las autoridades encargadas de los mercados inmobiliarios y es necesaria una vigilancia eficaz por parte de todas las entidades financieras que intervienen en este mercado. La protección del consumidor ha inspirado la creación de normas *prudenciales* y cualquier propuesta nueva debe examinarse desde este punto de vista.

3.5.4 Las entidades del tipo previsto por la Comisión deberían **operar únicamente con recursos propios**, algo difícilmente realizable y que, por tanto, exigiría una *verificación continua* para controlar que las condiciones de partida se mantienen en el futuro. Ante cualquier otra hipótesis, es inevitable recurrir a fondos externos, independientemente de la forma técnica utilizada. La conclusión del CESE es que **las entidades del tipo descrito por la Comisión deben someterse a controles prudenciales**, ya sean de tipo bancario o de otro tipo; en segundo lugar, es esencial **mantener la igualdad de las condiciones de competencia, por lo que las normas aplicadas a las entidades de crédito, en particular las relativas a la solvencia y la liquidez, deben ser válidas también para estas entidades**. Si los principios en los que se basa la *vigilancia prudencial* tienen sentido, no se ve ningún motivo que justifique la existencia de excepciones.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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 - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años — Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia»

COM(2005) 184 final

(2006/C 65/22)

El 10 de mayo de 2005, 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 Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. PARIZA).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Consejo Europeo celebrado el 4 y 5 de noviembre del 2004 aprobó el segundo programa plurianual para la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea – el Programa de La Haya ⁽¹⁾. El Programa establece orientaciones generales y específicas para los próximos cinco años (2005-2009) en lo que se refiere a políticas de desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ).

1.2 El Consejo Europeo solicitó a la Comisión Europea la presentación de un «plan de acción» que traduzca en acciones concretas las orientaciones presentadas en el Programa de La Haya. El 10 de mayo 2005 la Comisión Europea publicó así una Comunicación titulada «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años – Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», ⁽²⁾ que presenta los objetivos estratégicos para los cinco años venideros e incluye un calendario para la adopción del paquete de políticas e iniciativas legislativas en estos campos.

2. Conclusiones

2.1 Cinco años después de Tampere, no se han alcanzado los objetivos previstos. La UE no es un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Aunque el Programa de La Haya es menos ambicioso, sus objetivos son muy importantes.

2.2 La creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia requiere de un adecuado equilibrio entre las tres dimensiones. El Programa de La Haya no guarda de manera suficiente este equilibrio. Las políticas que se adopten en materia de seguridad deben proteger los valores de la libertad y de la justicia. El CESE considera que la base para estas políticas debe ser la protección de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las

libertades fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

2.3 El CESE desea que la política de seguridad sea eficaz y defienda a los ciudadanos en una sociedad libre y abierta, bajo el imperio de la ley y la justicia, en el marco del Estado de Derecho. El día que, en nombre de la lucha contra el terrorismo se adopten legislaciones desproporcionadas que sacrifiquen en el altar de la seguridad los derechos humanos, estaremos otorgando a los terroristas la primera victoria. La sociedad civil europea debe jugar un papel crítico y activo al respecto.

2.4 El CESE desea que se desarrolle la ciudadanía de la Unión Europea, una ciudadanía activa. Proponemos una ciudadanía de mayor calidad, más abierta, igualitaria e integradora, sin ninguna discriminación.

2.5 Es preciso que la Unión Europea disponga de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme sobre la base del respeto a la Convención de Ginebra.

2.6 La UE necesita disponer de una política común de inmigración con una legislación armonizada, no solamente para prevenir la inmigración irregular y luchar contra las redes criminales del tráfico de seres humanos, sino también para la admisión de nuevos inmigrantes a través de procedimientos legales, transparentes y flexibles.

2.7 A los inmigrantes y demandantes de asilo se le debe asegurar un trato justo, respetuoso con el Derecho humanitario, con la Carta de los Derechos Fundamentales y con la legislación contra la discriminación. Es preciso el desarrollo de políticas de acogida y de integración.

2.8 El Programa de La Haya debe reforzar la libertad, la seguridad y la justicia y consolidar la eficacia, la legitimidad, la confianza mutua, la igualdad y la proporcionalidad. Para ello se debe utilizar el acervo comunitario y toda la maquinaria institucional a su disposición.

⁽¹⁾ El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, Consejo, DOCE C 53, 3.3.2005.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años – Una asociación para la renovación Europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM(2005) 184 final, Bruselas, 10.5.2005.

2.9 Es necesario solventar la actual complejidad jurídica e institucional de estas políticas. La permanencia en el ámbito intergubernamental (tercer pilar) de muchos de estos asuntos dificulta la eficacia y limita las posibilidades del método comunitario. El proyecto de Tratado constitucional proporciona una respuesta eficaz y coherente a muchos de los problemas que existen en la cooperación en asuntos de libertad, seguridad y justicia.

2.10 Aunque el proyecto de Tratado constitucional contiene nuevas bases jurídicas para el desarrollo de esas políticas, el Tratado actual contiene instrumentos útiles que deben ser utilizados.

2.11 El espacio europeo de justicia se debe basar en la confianza y en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales. También son necesarios nuevos instrumentos legislativos.

2.12 Se debe garantizar que cada una de las medidas legislativas desarrolladas en relación con «la seguridad» sean objeto de una evaluación exhaustiva y regular, al igual que de un control democrático por parte del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Solamente de esta manera se llegará a establecer verdaderamente un espacio común de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

2.13 Ninguno de los objetivos plasmados en el Programa de La Haya y en el Plan de Acción puede alcanzarse sin los recursos financieros adecuados. La Comisión Europea ha presentado tres programas marco (abril de 2005), que son objeto de los correspondientes dictámenes⁽³⁾ del CESE.

3. Observaciones generales

3.1 Tras la comunitarización de los aspectos de justicia y asuntos de interior con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 octubre 1999) adoptó el primer programa plurianual relativo a estas políticas: el Programa de Tampere.

3.2 Cinco años después, el progreso realizado hacia la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia ha sido grande. Según la opinión del Consejo: «*se han sentado las bases para una política común de asilo e inmigración, se ha preparado la armonización de los controles fronterizos, se ha mejorado la cooperación policial, y han avanzado sustancialmente los trabajos preliminares para la cooperación judicial sobre la base del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y de sentencias*»⁽⁴⁾.

3.3 Sin embargo, el último informe bianual de resultados de la Comisión Europea, o «marcador» para evaluar el progreso alcanzado hasta la primera mitad del año 2004,⁽⁵⁾ deja entrever que el nivel de convergencia logrado en las diversas áreas políticas no ha sido el esperado.

⁽³⁾ Véanse los Dictámenes SOC/210, 211, 212 (ponentes: Sra. King – Sra. Le Nouail Marlière — Sr. Cabra de Luna).

⁽⁴⁾ Programa de La Haya, *op. cit.*, Introducción.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones, COM(2004) 401 final, Bruselas, 2.6.2004.

3.4 Se debe tener en cuenta que existen grandes dificultades para adoptar políticas comunes y normas armonizadas en los asuntos de libertad, seguridad y justicia: son diferentes los sistemas jurídicos, las orientaciones políticas y a veces los intereses nacionales. La experiencia de la integración europea en otras políticas demuestra que con una voluntad política fuerte entre los Estados y un liderazgo claro de la Comisión, es posible superar los obstáculos.

3.5 Para el CESE el balance global es insuficiente. Muchos de los objetivos específicos acordados en Tampere no se han cumplido, y la calidad de muchas de las políticas adoptadas no ha sido la esperada.

3.6 El Programa de La Haya ha tomado ahora el relevo en la difícil tarea de consolidar e impulsar la creación de un espacio común de libertad, la seguridad y la justicia. Los desafíos son diversos y de naturaleza compleja.⁽⁶⁾

3.7 A diferencia de Tampere, el Programa de La Haya no contiene políticas innovadoras. Tiene una perspectiva poco ambiciosa, basada en la necesidad de aplicar y evaluar de forma más efectiva las políticas ya existentes en lo que se refiere a libertad, seguridad y justicia.

3.8 Tampoco proporciona los instrumentos necesarios para superar con éxito las barreras que han frenado una mayor convergencia de las políticas. El CESE considera que, debido a la escasa ambición del Programa de La Haya, no se va a alcanzar un marco legislativo coherente, de calidad, global y efectivo que garantice «un equilibrio adecuado entre libertad, seguridad y justicia».

3.9 Dichas barreras siguen teniendo ancladas sus raíces en las políticas de los Estados miembros: la falta de eficacia, de solidaridad, de transparencia, de confianza mutua, de proporcionalidad y de equilibrio entre libertad, seguridad y justicia.

3.10 El CESE ve con agrado que la Comisión Europea haya situado dentro de su Plan de Acción «la defensa y garantía de los derechos fundamentales y la ciudadanía» como la primera de las diez prioridades para el desarrollo en los cinco años venideros de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

3.11 Como aspecto positivo se puede resaltar el hecho de que, paralelamente a la aprobación del Programa de La Haya, se haya adoptado la decisión de aplicar la codecisión y la toma de decisiones por mayoría cualificada a todas las medidas del Título IV, lo que supone, al menos, la eliminación de otra de las barreras más importantes que han existido hasta el momento. Lamentamos, no obstante, que de esta medida haya quedado excluida la inmigración regular.

⁽⁶⁾ Es necesario tener en cuenta que Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido negociaron como parte del Tratado de Ámsterdam protocolos especiales que les confieren la posibilidad de permanecer fuera de las políticas adoptadas bajo el Título IV del Tratado CE.

3.12 En sus orientaciones específicas, el Programa de La Haya mezcla negativamente los elementos propios de la dimensión de «seguridad» con los de la «libertad». Políticas directamente relacionadas con seguridad toman clara prioridad, y se inmiscuyen en aspectos relativos a libertad y justicia. Este es el caso, por ejemplo, de las iniciativas basadas en la introducción de sistemas de biometría y nuevas tecnologías, la interoperabilidad de bases de datos, un mayor control de fronteras interiores y exteriores, y una lucha más efectiva contra la inmigración irregular, todas ellas incluidas paradójicamente bajo el lema «Consolidación de la libertad».

3.13 Un reforzamiento pleno de la libertad, la seguridad y la justicia debe respetar de manera rigurosa un balance equitativo y adecuado entre las tres dimensiones para no dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión. La libertad no se debe reducir tras el objetivo de la seguridad. Algunas propuestas políticas repiten un error que se ha cometido en épocas anteriores: sacrificar la libertad para mejorar la seguridad. La historia nos ha demostrado que las sociedades abiertas y libres son más eficaces en la defensa de la seguridad. La protección de los derechos humanos fundamentales está en la base de los valores que compartimos hoy los europeos. El día en que en nombre de la lucha contra el terrorismo se adopten legislaciones desproporcionadas que sacrifiquen en el altar de la seguridad los derechos humanos, estaremos otorgando a los terroristas la primera victoria. Los valores que nos hacen fuertes ante los terroristas son los de la libertad. Las políticas europeas deben ser eficaces en la seguridad y en la protección de los derechos fundamentales y de la libertad.

3.14 En las perspectivas financieras también se observa esta falta de equilibrio de las políticas comunitarias, de tal manera que la seguridad absorbe la mayor parte de los presupuestos (7).

3.15 El Programa de La Haya debe promover, reforzar y consolidar la eficacia, la legitimidad, la confianza mutua, la igualdad, la proporcionalidad, y un equilibrio adecuado entre libertad, seguridad y justicia. Es necesario superar la actual complejidad jurídica e institucional, y garantizar de manera rigurosa que las políticas relativas a la seguridad tienen el adecuado control democrático por parte del Parlamento Europeo, y una supervisión jurisdiccional por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de Luxemburgo.

3.16 La promoción, y estricta protección, de «la libertad» constituye la manera más eficaz para afrontar los desafíos a los que la Unión Europea tiene que hacer frente en nuestro siglo: también para hacer frente a las amenazas terroristas.

3.17 Las organizaciones de derechos humanos y el conjunto de las organizaciones de la sociedad civil tienen una tarea muy importante en el desarrollo de las políticas que se derivan del Programa de La Haya.

3.18 El CESE va a seguir impulsando una política de asociación con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil para que se garantice en la Unión Europea un

adecuado equilibrio en el desarrollo del Programa de La Haya, puesto que la libertad, la seguridad y la justicia forman parte del interés general de la sociedad que comparten las empresas, los interlocutores sociales y las ONG.

3.19 El período de incertidumbre que se ha abierto tras los referendos en Francia y Holanda supone un nuevo reto para el desarrollo de las políticas de inmigración y de asilo, y de todos los asuntos incluidos en el plan de acción del Programa de La Haya. Aunque el proyecto de Tratado constitucional contiene nuevas bases jurídicas para el desarrollo de esas políticas, el Tratado en vigor contiene instrumentos útiles que deben ser utilizados.

4. Observaciones específicas sobre consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia

4.1 Consolidación de la libertad

4.1.1 El respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas constituyen uno de los pilares esenciales del proyecto de integración europea y uno de los objetivos principales de la Unión. La creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia debe tomar como premisa el respeto pleno de la dimensión de libertad integrada, entre otros instrumentos claves, por la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra.

4.1.2 El Programa de La Haya describe la satisfactoria acogida por parte del Consejo Europeo de la ampliación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia a una Agencia Europea de Derechos Fundamentales en la protección y promoción de los derechos fundamentales. La Comisión Europea publicó a finales de junio de 2005 una propuesta de Reglamento (8) para el establecimiento de la Agencia. La Agencia jugará un papel clave en la dimensión de libertad, otorgando a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros los medios para el cumplimiento de la obligación de respetar los derechos fundamentales en la elaboración y aplicación de políticas comunitarias. La Agencia también representará un punto de contacto excelente con la sociedad civil.

4.1.3 Ciudadanía de la Unión

4.1.3.1 El desarrollo de una ciudadanía europea de mayor calidad, una ciudadanía activa, más abierta, inclusiva e igualitaria, plantea la necesidad de eliminar los obstáculos que aún persisten para el ejercicio de derechos que ya están definidos, al tiempo que requiere la ampliación de los derechos en algunas vertientes específicas.

4.1.3.2 Algunos derechos, vinculados a la ciudadanía europea, tienen aún dificultades para su ejercicio, como la libre circulación en la UE, o el sufragio activo y pasivo en elecciones locales y europeas. Han de desarrollarse las medidas que permitan eliminar esas dificultades. Así mismo, las Directivas contra la discriminación no han sido adecuadamente transpuestas en algunas legislaciones nacionales.

(7) Véanse los dictámenes SOC/210-211-212 (ponentes: Sra. King, Sra. Le Nouail Marlière, Sr. Cabra de Luna).

(8) Véase la Comunicación de la Comisión (COM(2005) 280 final, sobre la que el CESE está elaborando un dictamen (SOC/216)).

4.1.3.3 Los ciudadanos de los nuevos Estados miembros deben disfrutar sin mayores demoras del conjunto de los derechos de ciudadanía establecidos en la Unión. La limitación temporal de sus derechos es una anomalía negativa que debe ser superada pronto. Estas restricciones ocasionan a esos ciudadanos numerosos problemas laborales y sociales, y suponen una inaceptable discriminación al ser considerados «ciudadanos de segunda».

4.1.3.4 El CESE ha propuesto⁽⁹⁾ que la ciudadanía de la Unión tenga un nuevo criterio de atribución: que sean ciudadanos de la Unión también los nacionales de terceros países que residen de manera estable, que disponen del estatuto de residencia de larga duración. Los derechos de ciudadanía, en especial los derechos políticos en las elecciones municipales, son un instrumento fundamental para la integración de los inmigrantes.

4.1.3.5 *La integración de los inmigrantes es vital para la cohesión social en los Estados miembros. De no ser así, se corre el riesgo de que estos inmigrantes –y sus hijos y nietos, nacidos y criados en la UE– sean víctimas de exclusión social y alienación.*

4.1.4 Un espacio común de asilo⁽¹⁰⁾

4.1.4.1 La Unión Europea se da, de nuevo, un plazo de cinco años para alcanzar un objetivo que ya fue planteado cinco años atrás: dotarse de un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda asilo o protección subsidiaria. Parece que en el nuevo plazo de cinco años se logrará ese objetivo, pero es evidente que deberán reducirse las resistencias que ha habido hasta el momento para que puedan darse todos los pasos necesarios. Por otra parte, tan importante como avanzar sin demoras es avanzar sobre la base de contenidos acordes con los derechos fundamentales vinculados al asilo. El sistema de mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión del Parlamento permitirá que la legislación que se adopte sea de mayor calidad.

4.1.4.2 En el plan de acción se plantea la realización de una evaluación, en 2007, sobre la transposición y aplicación de los instrumentos ya existentes relacionados con el asilo. Ciertamente tal evaluación se hace imprescindible, a la vista de las disparidades que se están produciendo en la transposición y aplicación de las directivas vigentes (protección temporal; normas mínimas de acogida; Dublín II, etc.). La evaluación deberá estar guiada por el objetivo de que la aplicación de los instrumentos vigentes se haga de acuerdo a las obligaciones que emanan de los convenios internacionales de derechos humanos y la Convención de Ginebra de 1951.

4.1.4.3 Sobre los nuevos instrumentos que se plantean, el CESE considera que son positivos todos los avances en la coordinación de las prácticas de asilo entre Estados miembros; el desarrollo del estatuto de residentes de larga duración para los refugiados; la evaluación sobre la aplicación del Fondo Europeo para refugiados; etc.

⁽⁹⁾ Véase el dictamen sobre la «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea», DO C 208 de 3.9.2003 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

⁽¹⁰⁾ Véanse los dictámenes sobre el asilo elaborados por el CESE (desde Tampere).

4.1.4.4 Sin embargo, no es adecuado pretender que las solicitudes de asilo se realicen fuera de las fronteras de la UE. El CESE respalda que la UE promueva en países terceros la mejora de los estándares de protección humanitaria, pero no se debe limitar o impedir el derecho internacionalmente reconocido que permite que las personas que están necesitadas de protección accedan al territorio de la UE a presentar su solicitud.

4.1.5 Migración legal y procedimientos de admisión

4.1.5.1 Han transcurrido ya cinco años desde el Consejo Europeo de Tampere y sin embargo no se han alcanzado los objetivos previstos: que la Unión Europea disponga de una política común de inmigración. Se ha recorrido un camino, la Comisión ha elaborado numerosas propuestas políticas y legislativas, también el Parlamento ha adoptado numerosas resoluciones e iniciativas; pero éstas no han sido adecuadamente consideradas en el Consejo. El CESE ha colaborado activamente con la Comisión y el Parlamento, hemos elaborado numerosos dictámenes para que la Unión disponga de una auténtica política común y de una legislación armonizada.

4.1.5.2 La política común de inmigración de la Unión Europea tiene que ser positiva para todos:

- Para que las personas que vengan encuentren sus oportunidades y reciban un trato justo.
- Para las sociedades europeas de acogida.
- También para el desarrollo de los países de origen.

4.1.5.3 Durante los próximos años, los europeos vamos a necesitar que nuevos inmigrantes económicos contribuyan al desarrollo económico y social⁽¹¹⁾. La situación demográfica nos indica que la estrategia de Lisboa se puede colapsar si no modificamos las políticas de inmigración. Se necesitan políticas activas para la admisión, tanto de trabajadores muy cualificados como de menor cualificación. Aunque cada Estado tiene sus propias necesidades y características, en todos los Estados faltan instrumentos políticos y legislativos que permitan la entrada legal de nuevos inmigrantes, manteniendo los equilibrios de los mercados de trabajo.

4.1.5.4 No es comprensible que en el Consejo de la Unión Europea algunos gobiernos hayan vetado las propuestas legislativas de la Comisión y mantengan las viejas políticas restrictivas de épocas anteriores. Mientras tanto crece la economía sumergida y el empleo irregular que constituye el verdadero «efecto llamada» para los inmigrantes sin papeles. En ausencia de una legislación común europea, los Estados miembros están adoptando nuevas legislaciones con enfoques políticos muy diferentes; añadiendo nuevos problemas para la armonización. Estos diferentes enfoque políticos y las divergencias legislativas provocan confusión e incertidumbre entre los ciudadanos.

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen sobre la Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo (COM(2003) 336 final), DO C 80 de 30.3.2004 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

4.1.5.5 El Consejo de la Unión Europea debe abandonar la regla de la unanimidad y adoptar sus decisiones por mayoría cualificada y la codecisión del Parlamento. Solo de esta manera se podrá elaborar una legislación de calidad. Este cambio se debe realizar urgentemente, antes del estudio de las nuevas propuestas legislativas. La legislación que se adopte deberá tener un alto grado de armonización. Una legislación europea de carácter minimalista, que delegue en las normas nacionales los aspectos esenciales, prolongará en el futuro los problemas actuales.

4.1.5.6 Para la nueva legislación de admisión, es mejor establecer un marco legislativo global, horizontal, que normas sectoriales⁽¹²⁾. La propuesta de Directiva de admisión que en su día elaboró la Comisión, y que el CESE respaldó con algunas modificaciones⁽¹³⁾, sigue siendo una buena propuesta legislativa. De manera complementaria se pueden elaborar normas específicas para cuestiones sectoriales y condiciones particulares. Si el Consejo de la Unión Europea optara por un enfoque sectorial, sólo para la admisión de inmigrantes altamente cualificados, no será útil para ordenar gran parte de la inmigración y además tendría un carácter discriminatorio. Esta opción puede resultar más fácil en el Consejo, pero se aleja de las necesidades europeas.

4.1.5.7 El proyecto de Tratado Constitucional establece los límites para la legislación común: el derecho de los Estados miembros a establecer la cantidad de inmigrantes que han de ser admitidos en su territorio. Esta limitación no es un obstáculo para que se alcance un alto grado de armonización legislativa. Es más bien un estímulo para que la gestión nacional de la inmigración económica se produzca a través de procedimientos transparentes. La autoridad competente para emitir los permisos de trabajo y residencia será la de cada Estado miembro, en el marco de la legislación comunitaria. De esta manera, cada Estado podrá decidir en colaboración con los interlocutores sociales las características de los inmigrantes que necesita – si son de alta o de baja cualificación, si son para actividades industriales, para la agricultura, para la construcción o para los servicios. O para todos ellos.

4.1.5.8 La inmigración económica tiene una gran relación con los mercados de trabajo, por lo que es necesario asociar adecuadamente a los interlocutores sociales a la elaboración y a la gestión de estas políticas.

4.1.5.9 Solamente cuando tengamos en la Unión Europea una legislación común para la admisión de nacionales de terceros países por motivo de trabajo se actuará con mayor cooperación entre todos los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios y los procedimientos serán más transparentes.

4.1.5.10 Los procedimientos de admisión deberán disponer de dos itinerarios: la prueba de necesidades económicas y un permiso temporal para la búsqueda de empleo de entre seis meses y un año de duración, que cada Estado miembro gestionará en colaboración con los interlocutores sociales.

⁽¹²⁾ Véase el dictamen sobre el Libro Verde sobre la gestión de la inmigración económica (COM(2004) 811 final), DO C 286 de 17.11.2005 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

⁽¹³⁾ Véase el dictamen del CESE sobre la Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia (COM(2001) 386 final, DO C 80 de 3.4.2002) (ponente: Sr. Pariza Castaños).

4.1.5.11 A las personas que vengan a Europa se les debe asegurar un trato justo. La legislación comunitaria de admisión debe incluir los derechos de los inmigrantes. La legislación de inmigración debe respetar los convenios internacionales de derechos humanos, las normas de la OIT y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. De acuerdo con las directivas antidiscriminación, los trabajadores inmigrantes tendrán los mismos derechos económicos, laborales y sociales (incluida la seguridad social) que los trabajadores comunitarios.

4.1.5.12 La Directiva relativa al estatuto de larga duración contiene derechos más amplios respecto a la seguridad de su estatuto y para la movilidad en la Unión. El CESE ha propuesto que estas personas dispongan también de los derechos de ciudadanía. El Comité elaboró un Dictamen de iniciativa para la Convención en el que proponía que se otorgara la ciudadanía de la Unión a los nacionales de terceros países que residan de manera estable o dispongan del Estatuto de larga duración.

4.1.5.13 Es imprescindible mejorar la cooperación con los países de origen, no solamente para evitar la inmigración ilegal, sino también para que la inmigración se convierta en un factor de desarrollo económico y social de esos países. El CESE respalda las palabras que hace un año pronunció en el Parlamento Europeo el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, quien propuso que la cuestión de las migraciones formara parte de la agenda de la comunidad internacional, desde un enfoque multilateral.

4.1.5.14 El CESE elaboró un Dictamen⁽¹⁴⁾ de iniciativa para proponer a los Estados miembros que suscriban la «Convención Internacional para los Trabajadores Migrantes y sus Familias», que aprobó la Asamblea General de la ONU en 1990 y que entró en vigor en el 2003; y sin embargo no ha sido ratificada por los miembros de la UE.

4.1.5.15 La política común de inmigración que el CESE desea va más allá de la legislación para la admisión. Se precisa poner en marcha un método comunitario de coordinación para mejorar:

- La lucha contra la economía sumergida y el empleo irregular.
- El control de las fronteras y la lucha contra las redes criminales del tráfico de seres humanos.
- Las políticas de integración, sobre las que el CESE ha elaborado diversas propuestas.

4.1.5.16 Es un error considerar que los inmigrantes permanecerán en Europa como invitados de manera temporal. Algunos retornarán a sus países de origen voluntariamente, pero otros fijarán su residencia por largos períodos o de manera estable. El CES Europeo organizó en el año 2002 una Conferencia para que la integración sea un aspecto fundamental de la nueva política europea de inmigración. En la Conferencia participaron numerosos expertos, los interlocutores sociales y las más importantes ONG de los 25 Estados miembros. En las conclusiones se propuso a la Comisión Europea un Programa para la Integración.

⁽¹⁴⁾ Véase el dictamen sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios», DO C 302 de 7.12.2004 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

4.1.5.17 El CESE se congratula de que la Comisión Europea haya propuesto un Marco europeo para la integración y de que en el Programa de La Haya se incluyan algunos objetivos de integración. En las perspectivas financieras para 2007-2013 se incluye también un importante presupuesto para las políticas de integración, que el CESE respalda.

4.1.5.18 La integración ⁽¹⁵⁾ es un proceso bidireccional entre la sociedad de acogida y los inmigrantes. Pero quienes tienen instrumentos políticos y presupuestarios son los gobiernos, las autoridades locales y regionales y también la Unión Europea.

4.1.5.19 Un Programa para la integración debe incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- La primera acogida: información y asesoramiento. Enseñanza de la lengua y de las costumbres.
- La integración laboral en condiciones de igualdad de trato. Es fundamental el papel de los interlocutores sociales, y por ello he aconsejado a los interlocutores sociales europeos que introduzcan este enfoque en la agenda del diálogo social.
- El acceso a la enseñanza sin discriminación.
- La integración en la ciudad, evitando los guetos urbanos degradados y segregacionistas. Es preciso nuevos compromisos políticos de las autoridades municipales y regionales.
- El acceso a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos en condiciones de igualdad.
- La nueva sociedad europea es culturalmente plural; no se deben utilizar las identidades culturales con fines segregacionistas y consideraciones xenófobas.

4.1.5.20 Las Directivas antidiscriminación adoptadas son unos instrumentos jurídicos excelentes, pero no resuelven todos los problemas. Se necesitan políticas activas y también nuevos compromisos por parte de la sociedad civil, que ha de promover actitudes sociales integradoras. El CESE va a continuar promoviendo el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil; para ello vamos a trabajar en los próximos meses en un nuevo dictamen de iniciativa destinado a promover nuevos compromisos para la integración por parte de las autoridades regionales y municipales.

4.1.6 Lucha contra la inmigración ilegal

4.1.6.1 El Programa de La Haya enmarca la lucha contra la inmigración irregular en el apartado del control de fronteras. El CESE ya manifestó su opinión favorable al establecimiento de la Agencia Europea de fronteras ⁽¹⁶⁾, la creación a medio plazo

de un sistema europeo de guardias de fronteras y a la mejora de la coordinación de las autoridades nacionales de fronteras. El objetivo debe ser doble: mayor eficacia en la lucha contra las redes criminales del tráfico y de la trata de seres humanos; y la atención humanitaria y el trato justo que se debe proporcionar a las personas.

4.1.6.2 Los instrumentos que la Unión Europea ha ido poniendo en marcha para la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos cuentan con el apoyo del CESE. Destacamos, en este sentido, la Directiva destinada a definir la ayuda a la inmigración ilegal, ⁽¹⁷⁾ la Decisión marco sobre lucha contra la trata de seres humanos ⁽¹⁸⁾ y la Directiva sobre expedición de permiso de residencia para las víctimas que colaboren con la justicia. ⁽¹⁹⁾ El CESE ha sido crítico con determinados aspectos de los mencionados instrumentos, pero ha respaldado el planteamiento global de los mismos.

4.1.6.3 Pero para prevenir la inmigración irregular es necesario actuar también en otros ámbitos. Es imprescindible que se ofrezca a los inmigrantes procedimientos de admisión legales, transparentes y flexibles. Y es también imprescindible luchar contra la economía sumergida y el empleo irregular, impidiendo la explotación laboral a la que se ven sometidos con frecuencia muchos inmigrantes en situación irregular.

4.1.6.4 También es necesario mejorar la cooperación con los países vecinos y con los de tránsito en la prevención de la inmigración ilegal y en la lucha contra el tráfico de seres humanos.

4.2 Consolidación de la seguridad

4.2.1 El Programa de La Haya establece que «la seguridad de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia» a la luz de los atentados ocurridos en los EE.UU. (11 de septiembre de 2001) y en España (11 de marzo de 2004). El Programa propone una acción coordinada más eficaz ante los problemas comunes transfronterizos, con particular atención al ámbito de la seguridad.

4.2.2 La Estrategia Europea de Seguridad de 12 de diciembre 2003 ⁽²⁰⁾, que define el papel y la responsabilidad de la UE en el nuevo contexto de la seguridad global, identificó el terrorismo como una de las principales amenazas de nuestro siglo. La Estrategia también señaló el vínculo indisoluble de los aspectos internos y externos de la seguridad en una Europa con fronteras exteriores comunes y sin fronteras interiores y la libre circulación de las personas.

⁽¹⁵⁾ Véase el dictamen sobre «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», DO C 125 de 27.5.2002 (ponente: Sr. Pariza Castaños) y el dictamen sobre inmigración, integración y empleo, DO C 80 de 30.3.2004 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

⁽¹⁶⁾ Véase el dictamen sobre la Agencia, DO C 108 de 30.4.2004 (ponente: Sr. Pariza Castaños).

⁽¹⁷⁾ Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002.

⁽¹⁸⁾ Decisión Marco del Consejo de 19 de julio de 2002.

⁽¹⁹⁾ Directiva 2004/81/CE de 29 de abril de 2004.

⁽²⁰⁾ Véase «Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia europea de seguridad», Bruselas, 12 de diciembre de 2003, Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

4.2.3 El terrorismo ataca los pilares mismos de la democracia y el Estado de Derecho: los derechos humanos y libertades públicas de los ciudadanos, incluido el derecho a la vida. Una acción europea concertada es en verdad indispensable. Para que las libertades y derechos puedan ejercitarse plenamente, la Unión Europea debe garantizar un alto grado de seguridad. De acuerdo con el artículo 29 del TUE, la Unión tiene la obligación de «ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia». Ningún Estado puede hacer frente de manera individual al fenómeno que se ha denominado como «terrorismo». La cooperación y coordinación a nivel europeo contra la delincuencia y el crimen organizado transfronterizo necesita ser reforzada mediante el establecimiento de una estrategia común.

4.2.4 Los atentados de julio de 2005 en Londres han puesto una vez más de manifiesto uno de los mayores desafíos de nuestros tiempos: cómo prevenir y combatir con eficacia el terrorismo, respetando plenamente los derechos fundamentales y las libertades públicas y fortaleciendo la democracia y el Estado de Derecho.

4.2.5 El Consejo Europeo adoptó en sesión extraordinaria del 13 de julio de 2005 la Declaración concerniente a la respuesta de la Unión Europea tras los atentados en Londres, en la que se señala la urgencia de acelerar la aplicación del Plan de Acción de la Unión Europea contra el terrorismo adoptado el 21 de septiembre de 2001. Un gran número de las iniciativas legislativas presentadas en la Declaración han suscitado sendas críticas del Parlamento Europeo, ONG y la sociedad civil. Estas críticas se han basado en la incertidumbre sobre su compatibilidad con los principios de legitimidad, proporcionalidad y eficacia ⁽²¹⁾.

4.2.6 Hay una multiplicidad de factores que dificultan la eficacia de una estrategia de seguridad común a nivel europeo: la falta de eficiencia del marco jurídico bajo el que se desarrollan estas políticas; la exclusión del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; la complejidad de las raíces, causas y modos de operar del terrorismo internacional y del crimen organizado; la falta de voluntad por parte de algunos Estados miembros de reconocer y estudiar las particularidades; la ausencia de una definición común a nivel europeo e internacional sobre lo que constituye terrorismo; la falta de confianza mutua entre las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros.

4.2.7 Constituye un error que debilita la eficacia en la lucha contra el terrorismo la puesta en marcha de políticas de seguridad que no guarden el debido equilibrio con el respeto a los derechos humanos.

⁽²¹⁾ Entre otras se puede señalar la propuesta de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido relativa a un proyecto de Decisión Marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de los datos transmitidos por redes públicas de comunicaciones, a efectos de la prevención, investigación, descubrimiento y represión de la delincuencia y las infracciones penales, con inclusión del terrorismo, 2004/8958 del 28 de abril de 2004. La Comisión Europea a presentado una propuesta paralela de Directiva sobre la conservación de los datos tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público COM(2005) 438 final, 21.9.2005, que ofrece un mayor número de garantías que la propuesta intergubernamental, y que asegura la participación del Parlamento Europeo.

4.2.8 Una de las mayores debilidades de la cooperación europea en materia de seguridad es el hecho de que estas políticas siguen fuera del marco comunitario, siendo desarrolladas principalmente bajo el método intergubernamental (tercer pilar de la UE). El papel de la Unión Europea es consecuentemente muy limitado. Ello implica una serie de consecuencias negativas, como por ejemplo una falta de eficiencia (debido en gran parte al uso de la regla de la unanimidad) y transparencia en el proceso de decisión, y la exclusión de la participación del Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia en el tercer pilar, los Estados miembros tendrían que aceptarla mediante una declaración a tal efecto. ⁽²²⁾

4.2.9 Un claro ejemplo de que las dimensiones de «libertad, seguridad y justicia» siguen desarrollándose bajo un ámbito puramente gubernamental es el Tratado de Prüm (o Schengen III) relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal de 27 de mayo de 2005. Este tratado ha sido negociado y adoptado exclusivamente por siete Estados miembros. ⁽²³⁾ El proceso de decisión se ha llevado a cabo sin transparencia, a pesar de la gran importancia de las políticas y temas abordados ⁽²⁴⁾.

4.2.10 Este tipo de cooperación solamente intergubernamental debilita el proyecto europeo y el conjunto de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, y conlleva «menos Europa». Es necesario promover y garantizar «más Europa» en estas áreas políticas mediante el uso del método comunitario y el marco institucional adecuado. La maquinaria comunitaria proporciona un planteamiento y un sistema más integrado, eficaz, global y coherente para hacer frente a los retos de nuestro tiempo.

4.2.11 La participación en el proceso de decisión del Parlamento Europeo, y la atribución al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de una jurisdicción general sobre estas políticas, jugaría un papel primordial para el respeto de los valores democráticos y del Estado de Derecho. Es necesario un control parlamentario y jurisdiccional de todos los actos jurídicos relativos a la seguridad adoptados y propuestos bajo la rúbrica del tercer pilar de la UE, así como de las actividades y operaciones de las agencias que han sido creadas a nivel europeo (Europol, Eurojust, Escuela Europea de Policía – CEPOL, Unidad Operativa de Jefes de Policía, Agencia europea de fronteras, etc.).

⁽²²⁾ Véase el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea. Hasta el día de hoy sólo los siguientes 14 Estados miembros han aceptado la competencia del Tribunal de Justicia sobre asuntos relativos al tercer pilar de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Finlandia, España, Portugal, Italia, Francia, República Checa y Hungría.

⁽²³⁾ Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria.

⁽²⁴⁾ Entre otras, medidas para la prevención de atentados terroristas, bases de datos de ADN, uso de escolta de seguridad en los vuelos, la asistencia transfronteriza en caso de grandes eventos, crisis, catástrofes y accidentes graves y el apoyo en casos de repatriación de inmigrantes ilegales.

4.2.12 La seguridad es el asunto primordial dentro del Programa de La Haya, constituyendo el objetivo estratégico principal para los cinco años siguientes en el ELSJ. La dimensión de seguridad ha sido introducida en las secciones relativas a libertad y justicia del Programa. Así han sido erróneamente incluidas bajo el lema «Consolidación de la libertad»: la lucha contra la inmigración ilegal, los sistemas de biometría e información (desarrollo y sinergia de bases de datos), la política de repatriación y readmisión, mayores controles de fronteras, políticas de visado, etc.

4.2.13 Por otra parte, el Programa de La Haya da prioridad a la necesidad de aplicar y evaluar de forma más efectiva y adecuada las medidas ya existentes tratando sobre libertad, seguridad y justicia⁽²⁵⁾. Antes de desarrollar y promover cualquier política relativa a uno de estos tres campos debería hacerse un estudio pormenorizado sobre la eficiencia, proporcionalidad y legitimidad de estas medidas, pues se necesita una legislación de calidad.

4.2.14 Es necesario un marco legislativo coherente y claro para la plena protección de los datos personales y el control judicial y parlamentario. La propuesta de la Comisión Europea de permitir a sus servicios efectuar una verificación sistemática, regular y rigurosa (evaluación del impacto) del respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales en sus propuestas legislativas es muy positiva⁽²⁶⁾. Sin embargo, ello debería también llevarse a cabo en la versión final de las medidas adoptadas por el Consejo. Se debe respetar en todas las etapas del proceso de decisión y de aplicación práctica el equilibrio entre el respeto al derecho a la intimidad, la protección de datos (libertad) —como por ejemplo el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y la Directiva 95/46/CE⁽²⁷⁾— y la seguridad cuando se comparte información entre las autoridades policiales u otros servicios de seguridad.

4.2.15 Extender las funciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales sobre aspectos relativos al tercer pilar de la UE (Título VI del TUE) supondría un elemento clave para salvaguardar un equilibrio adecuado entre libertad, seguridad y justicia en las políticas desarrolladas por la Unión⁽²⁸⁾.

4.2.16 El Programa de La Haya da una gran importancia a una serie de medidas relativas al terrorismo, destinadas principalmente a reforzar el intercambio de información sobre la existencia de amenazas contra la seguridad interior y exterior entre los servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros; a la lucha contra la financiación del terrorismo; al

análisis estratégico de la amenaza terrorista por parte de los servicios de inteligencia y seguridad y Europol; a la protección de infraestructuras básicas y a la gestión de las consecuencias.

4.2.17 Uno de los elementos más innovadores presentado por el Programa de La Haya dentro de la sección «Consolidación de la seguridad» es el principio de disponibilidad de la información. Este principio establece un planteamiento nuevo para la mejora del intercambio transfronterizo de información policial en la UE, basado en la facultad por parte de un funcionario de policía de un Estado miembro de obtener de otro Estado miembro toda la información que le sea necesaria para llevar a cabo sus investigaciones⁽²⁹⁾. El contenido exacto, el impacto real y el ámbito de aplicación, al igual que las condiciones de uso, que este principio revolucionario va a tener no están nada claros por el momento. Su operabilidad requerirá un alto grado de confianza entre las autoridades policiales de los respectivos Estados. La falta de dicha confianza ha sido uno de los factores decisivos que ha frenado la cooperación a nivel europeo hasta hoy día. Es necesario reforzar la cooperación entre las agencias, instituciones y agentes de la Unión Europea que se encargan de los temas de seguridad, libertad y justicia. Por otra parte, se debería asegurar el control judicial sobre la operabilidad y actividades que el principio de disponibilidad llevaría consigo en la práctica. El CESE respalda la propuesta de la Comisión Europea relativa a la protección de datos personales transmitidos en el marco de la cooperación policial y judicial penal.⁽³⁰⁾

4.2.18 El CESE desea que haya una adecuada cooperación entre las agencias europeas en el área de libertad, seguridad y justicia. El Programa de La Haya aboga por una cooperación y coordinación práctica intensificada entre las autoridades policiales, judiciales y aduaneras a nivel nacional, y a su vez de éstas con Europol. Los Estados miembros necesitan impulsar el carácter de Europol como Agencia Europea y capacitarlo, para que junto a Eurojust juegue un papel decisivo en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Es inaceptable que los Protocolos por lo que se modifica el Convenio Europol no hayan sido todavía ratificados y aplicados por todos los Estados miembros. Ello es de especial urgencia si realmente se quiere dotar a Europol del apoyo y de los medios necesarios para que funcione efectivamente como piedra angular de la cooperación policial europea. Antes de redefinir sus competencias, los Estados miembros tienen que estar convencidos de su valor añadido y en la necesidad de cooperar plenamente con Europol. Por otro lado, el Programa señala que a partir del 1 de enero de 2006 Europol sustituirá sus informes anuales sobre la situación de la delincuencia en la Unión Europea por «evaluaciones de amenaza» relativas a formas graves de delincuencia organizada. Esa mayor relevancia práctica en el papel desempeñado por Europol debe ir acompañada por una evaluación democrática exhaustiva de sus actividades. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, al igual que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, deben jugar un papel clave en la supervisión democrática y un control jurisdiccional de sus actividades.

⁽²⁵⁾ Decisión del Consejo por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil, 2001/470/EC, 28 de mayo de 2001, DOCE L 174, 27.6.2001.

⁽²⁶⁾ Comunicación de la Comisión, Respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión — Metodología para un control sistemático y riguroso, COM(2005) 172 final, de 27.4.2005.

⁽²⁷⁾ Directiva 95/46 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de esos datos, DOCE L 281, 23 de octubre de 1995.

⁽²⁸⁾ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se faculta a la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para llevar a cabo sus actividades en los ámbitos contemplados en el título VI del Tratado de la Unión Europea, COM(2005) 280 final, 30 de junio de 2005, 2005/0125/CNS.

⁽²⁹⁾ La Comisión Europea ha presentado el 12 de octubre 2005 una propuesta de Decisión Marco relativa al intercambio de información dentro del ámbito del principio de disponibilidad, COM(2005) 490 final, 12.10.2005.

⁽³⁰⁾ Decisión Marco sobre la protección de datos personales transmitidos en el marco de cooperación policial y judicial penal, COM(2005) 475 final, 4.10.2005.

4.2.19 Otra serie de áreas que han adquirido una clara prioridad en la agenda política son las basadas en sistemas de biometría e información. La incompatibilidad de la mayoría de estas medidas con los principios de legitimidad, proporcionalidad y eficacia ha sido criticada regularmente por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo⁽³¹⁾ y por las organizaciones de derechos humanos. La falta de garantías adecuadas y de unos recursos legales eficaces para su desarrollo refuerza dichos argumentos. Independientemente de las críticas suscitadas sobre estos instrumentos, la Declaración adoptada en sesión extraordinaria el 13 de julio de 2005 concerniente a la respuesta de la Unión Europea tras los atentados en Londres ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptarlas de manera urgente⁽³²⁾.

4.2.20 El Programa de La Haya da una prioridad clara al establecimiento de mecanismos de evaluación sobre políticas ya existentes. Antes de adoptar estas iniciativas es necesario hacer un estudio pormenorizado e independiente sobre la eficacia, valor añadido, proporcionalidad y legitimidad (respeto de los derechos humanos y libertades públicas) de las mismas. En nombre de la lucha contra el terrorismo no cabe la elaboración de una política que tenga consecuencias irreparables en la protección de la libertad y de la democracia, y que consecuentemente cree más inseguridad para todos.

4.2.21 En cuanto a medidas encaminadas a combatir la financiación del terrorismo y al blanqueo de capitales por parte de las organizaciones criminales, es necesario un adecuado enfoque y transposición de los actos jurídicos que faciliten con mayor eficacia la vigilancia de flujos financieros sospechosos de poder estar financiando actividades criminales, especialmente en la lucha contra el blanqueo de capitales.⁽³³⁾

4.2.22 La Comisión Europea ha propuesto recientemente un código de buenas prácticas destinadas a impedir la utilización de ONG para financiar organizaciones criminales. El CESE celebra la apertura por parte de la Comisión de un proceso de consultación con la sociedad civil y las ONG sobre este tema y

⁽³¹⁾ Informe sobre la iniciativa de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de Suecia y del Reino Unido relativa a un proyecto de Decisión marco sobre la conservación de los datos tratados y almacenados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de los datos transmitidos por redes públicas de comunicaciones, a efectos de la prevención, investigación, descubrimiento y represión de la delincuencia y las infracciones penales, con inclusión del terrorismo, D(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Parlamento Europeo, Ponente: Alexander Nuno Alvaro, 31.5.2005.

⁽³²⁾ Estas propuestas, que constituyen un desarrollo del acervo de Schengen, incluyen por ejemplo: la mejora en la interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos creadas por la segunda generación del sistema de información Schengen (SIS II), el sistema de información de visados (VIS) y Eurodac; la integración de identificadores biométricos en los documentos de viaje, visados, pasaportes, permisos de residencia y sistemas de información; la retención de los datos procesados en conexión con la prestación de servicios públicos de comunicación electrónica para la detección, investigación y persecución de actividades terroristas; el uso de datos de pasajeros aéreos (PNR) a efectos de seguridad aérea con EE.UU., Canadá y Australia; la consulta mutua de las bases de datos de ADN y huellas dactilares, etc.

⁽³³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, incluida la financiación del terrorismo», COM(2004) 448 final, DO C 267 de 27.10.2005 (ponente: Sr. Simpson).

muestra su preocupación por la relación injusta que señala la Comisión entre ONG y terrorismo, pues crea confusión y supone una presunción injusta. Las ONG y la sociedad civil organizada juegan un papel central en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado⁽³⁴⁾.

4.2.23 De acuerdo con la Estrategia Europea de Seguridad y la prioridad concedida al desarrollo de una dimensión externa coherente de la política de seguridad, el Programa de La Haya identifica como complemento esencial de dicha estrategia el desarrollo de un mecanismo integrado y coordinado de gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas antes del 1 de julio de 2006. Este mecanismo debería incluir la evaluación de las capacidades de cada uno de los Estados miembros, almacenamiento, formación, ejercicios conjuntos y planes operativos de gestión civil de crisis. Antes de finales del 2005, la Comisión Europea presentará una decisión por la que se crean un sistema de alerta rápida general (ARGUS) y un Centro de Crisis para llevar a cabo la coordinación de los sistemas de alerta existentes, al igual que una propuesta para la creación de una red de información sobre alertas en infraestructuras críticas.

4.2.24 El CESE considera que la UE necesita utilizar un nuevo enfoque para la estrategia común de seguridad, eficiente, eficaz, legítimo y proporcional. Diversas formas de terrorismo requieren diferentes soluciones e instrumentos específicos enfocados sobre las características propias del acto criminal.

4.2.25 Es igualmente necesario estudiar bien las raíces de la radicalización violenta de los grupos vulnerables y los procesos de reclutamiento de los terroristas para evitar el desarrollo de esos procesos. Además, ello debe ir acompañado de un impulso y compromiso político que favorezca el diálogo continuado y abierto entre religiones y culturas, y de una lucha contra la intolerancia, el racismo, la xenofobia y el extremismo violento.

4.2.26 La Comisión debe estudiar la posibilidad de incluir el terrorismo entre los crímenes que son competencia del Tribunal Penal Internacional.

4.3 Consolidación de la justicia

4.3.1 Siguiendo con la filosofía previamente defendida en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere en 1999, el Programa de La Haya da prioridad a la creación de un espacio común europeo de justicia que tenga como piedra angular el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y el acceso a la justicia.

⁽³⁴⁾ Véase el dictamen de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, para el período 2007-2013 – Programa general de seguridad y defensa de las libertades», SOC/212, ponente: Sr. Cabra de Luna, Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

4.3.2 En diversos ámbitos⁽³⁵⁾ se ha puesto de manifiesto que es necesario reforzar la confianza mutua entre las distintas autoridades judiciales y ordenamientos jurídicos. Es una de las condiciones fundamentales para el desarrollo de una cooperación judicial en materia penal y civil. Las autoridades judiciales, y en general todos los órganos que intervienen en el proceso jurisdiccional, deben considerar las decisiones de las autoridades de otros Estados miembros como equivalentes a las suyas propias. No deben cuestionarse la competencia y calidad judicial ni el respeto al derecho a un juicio justo. La falta de confianza, las diferencias entre los sistemas jurídicos de cada Estado miembro tanto en Derecho penal como civil y la falta de un conocimiento pleno y recíproco de sus respectivos sistemas, sigue sin embargo frenando una visión transfronteriza en estas políticas y una consolidación de la cooperación judicial a nivel europeo.

4.3.3 El Programa de La Haya aboga por el desarrollo de una «cultura judicial europea» con cimientos en la diversidad innata de los respectivos sistemas y tradiciones jurídicas que existen a nivel nacional. Por otro lado, el Programa pide un mayor esfuerzo para la facilitación del acceso a la justicia y la cooperación judicial misma. Además, resalta que la confianza mutua⁽³⁶⁾ debe basarse en la certeza de que todos los ciudadanos europeos tienen acceso a un sistema judicial de elevada calidad⁽³⁷⁾.

4.3.4 A diferencia del Programa plurianual establecido en Tampere, el espíritu del Programa de La Haya es en términos generales menos ambicioso. En vez de presentar un gran número de medidas y propuestas jurídicas nuevas, se le da una mayor importancia al establecimiento de un sistema de evaluación objetiva e imparcial y a la aplicación de medidas ya existentes relativas a justicia, respetando la independencia del poder judicial.

4.3.5 Además de la falta de confianza mutua entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, otra de las debilidades más significativas de la cooperación judicial penal es su ubicación bajo el tercer pilar de la UE, y consecuentemente fuera de la competencia comunitaria (método comunitario). El papel de la UE es por ello bastante limitado, lo cual implica una serie de efectos negativos, como por ejemplo una falta de eficiencia, transparencia e inclusión del Parlamento Europeo en el proceso legislativo; y la falta de competencia general por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Bajo la rúbrica del tercer pilar, los Estados miembros tienen que aceptar la competencia del Tribunal para la interpretación y validez de las políticas desarrolladas mediante una declaración a tal efecto.

4.3.6 En cuanto a la cooperación judicial penal, se ha dado una prioridad clara a medidas destinadas a la ejecución de dicho principio (seguridad), a expensas de una falta total de

protección de los derechos mínimos procesales a nivel europeo (libertad). Un buen ejemplo de este desequilibrio entre libertad y seguridad es la orden de detención europea, que representa la primera concreción en el ámbito del derecho penal desarrollando el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.⁽³⁸⁾ A pesar del impacto directo de la «euroorden» en los derechos de las personas, tres años después de su adopción sigue sin existir un marco legislativo paralelo que proteja los derechos procesales de sospechosos y acusados en procesos penales en la UE.

4.3.7 Teniendo en cuenta la existencia de dicha laguna, la Comisión Europea presentó en abril del 2004 una propuesta de Decisión Marco al Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea (2004/328). La Decisión establece normas mínimas comunes sobre los derechos procesales aplicables a todos los procesos celebrados en la UE destinados a determinar la culpabilidad o inocencia de una persona sospechosa de haber cometido un delito o a decidir las consecuencias de una confesión de culpabilidad respecto de una imputación. También comprende todo recurso que emane de dichos procesos⁽³⁹⁾. A pesar de la existencia de una serie de críticas relativas a las limitaciones que esta decisión presenta en lo que se refiere a los derechos procesales, su adopción reforzaría la confianza mutua y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyendo el derecho a un juicio justo. Las dificultades para conseguir un acuerdo político en el seno del Consejo están siendo inmensas. Es inadmisibles que los representantes de los Estados miembros no lleguen a un acuerdo sobre esta iniciativa⁽⁴⁰⁾. Por otro lado, se debe prestar un cuidado especial a que la necesidad urgente de obtener un acuerdo no justifique el disminuir aún más el nivel de protección incluido en la propuesta en lo que se refiere al paquete de derechos de los sospechosos y acusados en procesos judiciales penales.

4.3.8 La orden de detención europea también proporciona un buen ejemplo de la falta de confianza recíproca y de la complejidad jurídica que reina a menudo en la UE a la hora de cooperar en materias judiciales penales y de seguridad. Junto con el arduo proceso de transposición de la Decisión Marco en la mayoría de los Estados miembros, los actos por los que se transpone la euroorden en Derecho nacional han sido recurridos en Alemania y Polonia ante los Tribunales Constitucionales, por la supuesta incompatibilidad con sus respectivas normas constitucionales. El Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania (Bundesverfassungsgericht) finalmente declaró en sentencia de 18 de julio de 2005⁽⁴¹⁾ que la ley que transpone la euroorden en el sistema jurídico alemán es nula porque infringe las garantías constitucionales alemanas debido a la imposibilidad de recurrir la extradición ante el órgano jurisdiccional que confiere esta última.

⁽³⁵⁾ Véase por ejemplo el Código Aduanero Comunitario, Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario, Diario Oficial L 302 de 19.10.1992 pp. 0001 – 0050.

⁽³⁶⁾ Programa de La Haya, *op. cit.* 1, apartado 3.2 «Fomento de la confianza y consolidación de la confianza mutua».

⁽³⁷⁾ La Comisión Europea, en el Plan de Acción para la aplicación del Programa, dice que «la Unión debe prever no sólo normas sobre jurisdicción, reconocimiento y conflicto de leyes, sino también medidas que generan confianza y respeto mutuo entre los Estados miembros, creando unas normas procesales mínimas y garantizando un nivel muy elevado de calidad de los sistemas de justicia, en especial por lo que se refiere a la imparcialidad y al respeto de los derechos de defensa».

⁽³⁸⁾ Decisión Marco del Consejo relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros, de 13 junio de 2002, 2002/584/JAI, DOCE L 190/1, 18.7.2002.

⁽³⁹⁾ Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a determinados derechos procesales en los procesos penales celebrados en la Unión Europea, COM(2004) 328 final, de 28.4.2004.

⁽⁴⁰⁾ La propuesta incluye los siguientes derechos: asistencia de abogado, acceso a la interpretación y a la traducción gratuitas, prestación de atención apropiada a quienes no sean capaces de comprender o seguir el procedimiento, derecho a comunicarse con las autoridades consulares en caso de sospechosos extranjeros, notificación a las personas sospechosas de sus derechos (dándoles por escrito una «carta de derechos»), artículos 2 – 16 de la propuesta.

⁽⁴¹⁾ Sentencia de 18 de Julio 2005, 2 BvR 2236/04, Bundesverfassungsgericht.

4.3.9 La propuesta de la Comisión Europea de la Decisión marco relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas forma también parte del complejo rompecabezas que constituye un sistema de cooperación judicial en la UE ⁽⁴²⁾. El objetivo de esta decisión sería sustituir los mecanismos actuales de asistencia judicial por el principio de reconocimiento mutuo. La iniciativa prevé la posibilidad de expedir un «exhorto europeo» con vistas a la obtención de objetos, documentos y otros datos para utilizarlos en el marco de procedimientos judiciales penales. Esta propuesta ha sido abiertamente criticada y calificada de prematura, debido a la inexistencia de un marco legislativo paralelo que ofrezca una protección jurídica efectiva de los derechos fundamentales.

4.3.10 La falta de ambición mostrada por el Programa de La Haya en lo referente a la dimensión de justicia podría subsanarse mediante el reconocimiento de una competencia general del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en estas áreas tan sensibles para los Estados miembros. El Tribunal de Luxemburgo ha adoptado generalmente una posición innovadora y proactiva en la interpretación y desarrollo de las políticas europeas. En lo que se refiere específicamente a la cooperación policial y judicial en materia penal, debemos señalar una de las más recientes y significativas sentencias del Tribunal: el asunto Pupino C-105/03 de 16 de junio de 2005 ⁽⁴³⁾.

4.3.11 En cuanto a la cooperación judicial en materia civil, el Programa de La Haya reitera la importancia de que las fronteras entre los Estados no constituyan un obstáculo a la resolución de las cuestiones de derecho civil o a las demandas y ejecución de resoluciones de asuntos civiles. Es necesario

eliminar los obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas, para garantizar la protección y ejecución de los derechos de los ciudadanos. El Programa establece que se deberán proseguir los trabajos en lo que se refiere a los conflictos relativos a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) y a las obligaciones contractuales (Roma I), el proceso monitorio europeo y los instrumentos sobre modalidades alternativas de solución de conflictos y sobre aquellos litigios de menor cuantía.

4.3.12 Consolidar y reforzar la cooperación en materia de reconocimiento mutuo en lo relativo al derecho procesal, de familia y sucesión está también dentro de las prioridades para los cinco siguientes años. Sin embargo, esta es un área donde la diversidad de tradiciones y culturas jurídicas dificulta un progreso real y sólido hacia un espacio común de justicia. Es por ello de especial importancia que se estudien detenidamente las diferentes medidas que fomenten la confianza mutua y la idea de una cultura judicial común en la UE ⁽⁴⁴⁾.

4.3.13 El programa de La Haya establece que «la eficacia de la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas graves de delincuencia exige la cooperación y la coordinación de la investigaciones y, cuando sea posible, la concentración de la acción pública bajo la dirección de Eurojust en cooperación con Europol». El Consejo debe aprobar «la ley europea» sobre Eurojust teniendo presentes todas las funciones asignadas. Además se debería clarificar la relación (cooperación) entre Eurojust y Europol.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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

⁽⁴²⁾ Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, COM(2003) 688 final, 14 de noviembre de 2003, (CNS) 2003/0270.

⁽⁴³⁾ La petición de decisión prejudicial tuvo por objeto la interpretación de algunos artículos de la decisión marco 2001/220/JAI relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal de 15 de marzo 2001. La sentencia se presentó en el marco de un proceso penal contra la Sra. Pupino, maestra de parvulario en Italia, acusada de haber causado lesiones a alumnos menores de cinco años. La sentencia del caso Pupino representa un paso revolucionario en el proceso de construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que es la primera vez que el Tribunal de Justicia reconoce abiertamente el efecto directo de las «decisiones marco» y que su carácter vinculante supone para los órganos judiciales nacionales la obligación de interpretación conforme del derecho nacional. Por otra parte, el Tribunal señaló que «sería difícil que la Unión cumpliera eficazmente su misión si el principio de cooperación leal, que supone concretamente que los Estados miembros han de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Derecho de la Unión Europea, no se impusiera también en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, por otra parte, se basa íntegramente en la cooperación entre los Estados miembros». La relación (y compatibilidad) entre esta sentencia del Tribunal de Justicia y la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán por la que se anula la legislación que transpone la orden de detención europea está abierta a interpretación.

⁽⁴⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la creación de una Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil» (DOCE C 139, 11 de mayo de 2001). Y Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil» (DOCE C 139, 11 de mayo de 2001).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas siguientes:

- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1210/90, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 337/75, por el que se crea un Centro europeo para el desarrollo de la formación profesional, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) 1365/75, relativo a la creación de una Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, en lo que atañe al mandato del director y del director adjunto»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 1360/90, por el que se crea la Fundación europea de formación, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 302/93, por el que se crea un Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 40/94 en lo que atañe al mandato del presidente de la Oficina de armonización del mercado interior»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2100/94 en lo que atañe al mandato del presidente de la Oficina comunitaria de variedades vegetales»
- «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1035/97, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 178/2002 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 851/2004, por el que se crea un Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo de la Agencia Europea de Medicamentos»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 2062/94, por el que se crea la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo, en lo que atañe al mandato del director»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1592/2002 en lo que atañe al mandato del Director ejecutivo y de los Directores de la Agencia Europea de Seguridad Aérea»
- «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 881/2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea, en lo que atañe al mandato del director ejecutivo»

— «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2007/2004 en lo que atañe al mandato del director ejecutivo y el director ejecutivo adjunto de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea»

COM(2005) 190 final — 2005/0072 (COD) — 2005/0073 (COD) — 2005/0074 (COD) — 2005/0075 (COD) — 2005/0076 (COD) — 2005/0077 (CNS) — 2005/0078 (CNS) — 2005/0080 (CNS) — 2005/0081 (COD) — 2005/0082 (COD) — 2005/0083 (COD) — 2007/0085 (COD) — 2005/0086 (COD) — 2005/0087 (COD) — 2005/0088 (COD) — 2005/0089 (CNS)

(2006/C 65/23)

El 17 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las propuestas mencionadas:

El 12 de julio de 2005, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a la Sra. CSER y ha aprobado por 93 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de la Propuesta de Reglamento

1.1 La Comisión Europea formula una Propuesta de Reglamento con vistas a uniformizar los procedimientos de nombramiento de los directores y directores adjuntos de las agencias, mediante la modificación en particular del Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo.

La Propuesta de Reglamento encaminada a modificar los reglamentos existentes se refiere a dieciocho agencias y afecta a determinadas disposiciones relativas a los mandatos de sus directores ejecutivos y directores ejecutivos adjuntos.

A tenor de su Propuesta de Reglamento con vistas a modificar los reglamentos existentes, la Comisión no considera necesario enmendar el Reglamento (CE) nº 2667/2000 del Consejo relativo a la Agencia Europea de Reconstrucción ni el Reglamento (CE) nº 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. La justificación que ofrece al respecto es que, debido al período de existencia limitado de dichas agencias, los reglamentos que les conciernen no prevén la posibilidad de renovar el mandato de sus directores y directores adjuntos.

Los Reglamentos propuestos para crear la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca se hallan en vías de aprobación; la Comisión prevé la posibilidad de formular una propuesta de modificación con vistas a armonizar la normativa correspondiente.

1.2 Las Propuestas de Reglamento implican la modificación de los reglamentos existentes referidos a dieciocho agencias, modificando de manera similar el preámbulo de cada uno de dichos reglamentos.

Con arreglo a la formulación estándar de modificación, al frente de la agencia habrá un director nombrado a propuesta de la Comisión, por un período de cinco años, que, a propuesta de la

Comisión y previa evaluación, podrá prorrogarse una vez por un máximo de cinco años.

En el marco de la evaluación, la Comisión examinará, en particular, los resultados obtenidos al término del primer mandato y el modo en que se hayan logrado, así como las tareas y necesidades de la agencia en los próximos años.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE acoge favorablemente la elaboración por la Comisión de una propuesta de modificación de los reglamentos del Consejo relativa a la armonización de las normas actualmente divergentes que regulan los procedimientos aplicables en lo que atañe al nombramiento y a la prórroga de los mandatos de los directores ejecutivos y de los directores adjuntos de dieciocho agencias comunitarias.

2.2 El CESE aprecia y respalda la intención de la Comisión de uniformizar los procedimientos en la medida en que ello contribuye a que la normativa institucional comunitaria resulte más clara y manejable. Con ello no sólo se aclara la normativa, sino que se uniformizan y simplifican las actividades de las agencias europeas, así como el personal directivo nombrado por la Comisión.

Tal claridad y simplificación resultará igualmente útil para los directores ejecutivos y directores adjuntos, en la medida en que las tareas y competencias de las agencias encargadas de varias actividades distintas quedarán más nítidamente delimitadas. Los reglamentos relativos a la creación de las distintas agencias, en la medida en que emplean expresiones o términos distintos – por ejemplo, en lo que se refiere al nombramiento de los directores ejecutivos, los directores y los directores adjuntos, y asimismo en cuanto a la renovación, prórroga o continuación en el mandato– y establecen mandatos de distinta duración, crean confusión a la hora de aplicar las normas relativas al régimen jurídico de los nombramientos y mandatos.

3. Observaciones particulares

3.1 El CESE, aunque se adhiere al objetivo perseguido con la modificación de los reglamentos, considera necesario introducir, contrariamente a lo que propone la Comisión, determinadas modificaciones en cuanto la Fundación Europea de Formación; en efecto, en su artículo 7, apartado 1, el Reglamento (CEE) n° 1360/90 del Consejo establece que «[e]l director de la Fundación será nombrado por el consejo de dirección, a propuesta de la Comisión, por un período de cinco años, renovable.»

La Propuesta de Reglamento mediante la que la Comisión pretende modificar los reglamentos existentes emplea siempre el verbo «prorrogar» en lugar de «renovar».

3.2 En lo que se refiere a las disposiciones del Tratado CE relativas al nombramiento de los jueces, el CESE lamenta el error en que incurre la Comisión en la exposición de motivos de su Propuesta al referirse indebidamente a los artículos 223 y 225; en efecto, debería remitirse al artículo 224 en lugar de al 225.

3.3 El CESE manifiesta su extrañeza al comprobar que el Reglamento (CE) n° 2667/2000 del Consejo relativo a la Agencia Europea de Reconstrucción, que establece que la duración del mandato de director es de treinta meses, y el Reglamento (CE) n° 2068/2004 del Consejo por el que se modifica el anterior, prorrogando por un período de treinta años y hasta el 31 de diciembre de 2006 el mandato de dicha Agencia, no cumplen los objetivos de armonización establecidos.

3.4 El CESE no alcanza a comprender el motivo por el cual, si la Comisión actúa en función de un objetivo de uniformización, no aplica dicho objetivo a la terminología empleada para designar los cargos directivos.

El CESE desea llamar la atención de la Comisión sobre el hecho de que resulta poco probable e inaceptable que se cree sólo por un período de cinco años una agencia tan importante y costosa como la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información. Al comprobar que se ha prorrogado el mandato de las demás agencias que se crearon por un período limitado, cabe suponer que lo mismo sucederá con ésta; en consecuencia, es preciso prever desde ahora la modificación del Reglamento correspondiente.

Los objetivos y tareas establecidos en el Reglamento (CE) n° 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información justifican por sí mismos la recomendación del CESE.

3.5 El CESE acoge con satisfacción los objetivos de uniformización, aclaración y simplificación establecidos por la Comisión. Sin embargo, no entiende el motivo por el cual la Comisión no tiene en cuenta el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, título III (carrera de los funcionarios), capítulo I (reclutamiento), artículo 27, cuyo tenor es el siguiente:

«El reclutamiento tendrá como objetivo garantizar a la institución los servicios de funcionarios que posean las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad, seleccionados según una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades.»

Con su Propuesta de Reglamento con vistas a modificar los reglamentos existentes, la Comisión incumple gravemente la referida exigencia, ya que, con el pretexto de que resulta oneroso, descarta convocar un concurso oficial, que es el procedimiento de selección previsto por el Tratado CE. En la exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento, la Comisión renuncia deliberadamente a convocar concursos oficiales, como prevé el Tratado, pretextando que resulta más oportuno actuar de otro modo.

El CESE no puede admitir que se eludan así las exigencias establecidas por el Tratado y por el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, ya que, con toda probabilidad, de aceptarse tal circunstancia ningún nacional de los diez nuevos Estados miembros tendría posibilidades de ser nombrado director, director ejecutivo, director adjunto o director ejecutivo adjunto de una agencia.

El CESE no está de acuerdo con que los organismos competentes puedan elegir entre prorrogar el mandato o incoar un nuevo procedimiento de selección.

El CESE considera necesario reforzar la confianza de los ciudadanos de la Unión Europea en las instituciones comunitarias. Ahora bien, dicho proceso de fortalecimiento quedaría gravemente menoscabado si para los ciudadanos de los diez nuevos Estados miembros resultase casi imposible acceder a un puesto directivo en las instituciones de la Unión Europea.

De las veinte agencias europeas, sólo una está dirigida por un nacional de los diez nuevos Estados miembros.

El CESE recomienda que, habida cuenta de lo arriba expuesto y de las normas de la Unión Europea sobre igualdad de oportunidades, la Comisión Europea examine de nuevo detenidamente su propuesta de modificación de los reglamentos existentes.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010)»

COM(2005) 177 final

(2006/C 65/24)

El 3 de mayo de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la política para los servicios financieros (2005-2010)»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de octubre de 2005 (ponente: **Sr. RAVOET**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre (sesión del 15 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1 El Libro Verde de la Comisión Europea sobre la política para los servicios financieros formula ideas en pos de una mayor integración de los mercados financieros de la UE. En lugar de proponer nueva legislación, el documento se centra principalmente en las normas ya existentes en la actualidad – acordadas en el marco del Plan de acción para los servicios financieros (PASF)– y en la cooperación. Además, examina otras vías para mejorar el acceso transfronterizo a los servicios al por menor y a la gestión de activos.

1.2 El Libro Verde hace hincapié en la necesidad, a corto plazo, de finalizar lo inacabado y de culminar la legislación actualmente en fase de negociación en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Igualmente, destaca que se ha de aplicar la legislación vigente de manera eficaz y en tres fases: una transposición efectiva de las normas de la UE en la normativa nacional, una aplicación más rigurosa por parte de las autoridades supervisoras y una continua evaluación *a posteriori*. La Comisión ha declarado que se ceñirá estrictamente a un planteamiento de «mejor reglamentación», con evaluaciones de impacto completas y consultas a amplia escala, en todas las fases del futuro proceso normativo.

1.3 Además, la Comisión puede proponer nuevas iniciativas en un reducido número de ámbitos. Así, en julio de 2005 se publicaron dos libros verdes específicos sobre la gestión de activos y los créditos hipotecarios.

1.4 La Comisión señala que persiste la fragmentación del mercado de servicios financieros al por menor en la UE. Así pues, ha comenzado a examinar, entre otros aspectos, cómo facilitar a los consumidores el uso transfronterizo de cuentas bancarias y cómo eliminar los obstáculos para que puedan buscar por toda Europa los mejores planes de ahorro, hipotecas, seguros y pensiones, con una información clara que les facilite la comparación de productos.

1.5 En el Libro Verde se abordan otras cuestiones: garantizar la convergencia de las normas y las prácticas de supervisión en toda Europa, alentar la inversión transfronteriza y sacar provecho de la oportunidad estratégica que se le presenta a Europa para influir en los parámetros reguladores del emer-

gente mercado financiero internacional. La Comisión propone consolidar además las operaciones financieras con los EE.UU, Japón y China.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la posibilidad de expresar su posición acerca de las prioridades de la Comisión Europea en relación con la política de los servicios financieros de 2005 a 2010. Ahora que entramos en el periodo posterior al PASF, es oportuno que la Comisión haga un balance de los logros conseguidos y se plantee cuáles han de ser las prioridades en el futuro.

2.2 La Comisión considera, con razón, que el PASF constituye uno de los éxitos de la primera fase de la Estrategia de Lisboa. Durante la crucial segunda y última fase de la estrategia, que finaliza en 2010, será más importante que nunca garantizar que la política de servicios financieros promueve el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y empleo que se establecieron en Lisboa.

2.3 Así pues, el CESE respalda el objetivo de la Comisión de impulsar la profundidad, la liquidez y el dinamismo de los mercados financieros de modo que sea posible canalizar con eficacia los servicios capitales y financieros en todos los ámbitos de la economía. Una de las condiciones necesarias para la prosperidad económica de la UE es un sector financiero estable, integrado y competitivo que cuente con un alto nivel de confianza por parte de los consumidores, gracias a medidas eficaces para la protección del consumidor.

2.4 Asimismo, el CESE respalda la propuesta de la Comisión para reorientar sus esfuerzos durante los próximos cinco años y centrarse en materializar las iniciativas que ya se han emprendido. En esta fase es necesario estudiar y evaluar las iniciativas precedentes, y toda nueva iniciativa deberá llevarse a cabo con precaución y teniendo debidamente presentes los puntos de vista de los consumidores. Los análisis de costes y beneficios deberán pasar a ser automáticamente un componente integral de la nueva legislación, legislación que deberá redactarse con suficiente claridad para evitar que los Estados miembros caigan en una «sobre-regulación» (*gold-plating*).

3. Observaciones específicas

3.1 El CESE felicita a la Comisión por la gran calidad de las propuestas recogidas en el Libro Verde y respalda ampliamente la mayoría de ellas. Por lo tanto, este dictamen del CESE sobre el Libro Verde pretende hacer hincapié en aquellos ámbitos que revisten especial importancia para la sociedad civil organizada de la UE, a la vez que solicita detalles más pormenorizados sobre los planes propuestos por la Comisión en torno a algunas cuestiones fundamentales.

3.2 La orientación política fundamental del Libro Verde

3.2.1 El CESE comparte tanto los objetivos generales de la política de la Comisión para los próximos cinco años como la orientación política fundamental propuesta.

3.2.2 El CESE apoya el objetivo general de la Comisión Europea de crear un mercado financiero europeo abierto y económicamente eficaz, regido por normas de supervisión adecuadas que garanticen un nivel suficientemente elevado en materia de protección de los consumidores. La Comisión ha de ser consciente de que la protección y la confianza de los consumidores van de la mano. Por consiguiente, aunque consideramos que los objetivos de la Comisión se encaminan hacia un reconocimiento justo del papel que desempeñan los empresarios y los trabajadores –o las instituciones financieras y los consumidores– en la sociedad civil organizada, también creemos necesario que se reconozca la crucial importancia que reviste una política efectiva de protección de los consumidores. La presencia de personal competente y numéricamente suficiente es fundamental a la hora de ganarse la confianza del consumidor y garantizar la educación de los consumidores.

3.2.3 El CESE coincide con la Comisión en que aún son válidas las **consignas** de competencia transfronteriza, acceso al mercado, aumento de la transparencia, integridad del mercado, estabilidad, competitividad internacional del sector financiero de la UE y eficiencia. No obstante, la Comisión debe admitir también que se han de tener en cuenta las necesidades de los consumidores como criterio determinante en cualquier iniciativa que proponga. La confianza de los consumidores en los servicios financieros podría servir a la Comisión de patrón para medir su éxito a la hora de dar respuesta a las exigencias de los consumidores.

3.2.4 Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son catalizadores económicos cuyas necesidades han de estar en el centro de la actividad política de la UE. El CESE apoya enérgicamente la idea de que, para promover empresas nuevas e innovadoras, con el consiguiente aumento de la productividad y la sostenibilidad del índice de crecimiento económico en Europa, resulta esencial un entorno que, **apoyado en el buen funcionamiento del mercado de capitales de riesgo**, aliente el **espíritu empresarial**. La política de servicios financieros de la UE ha mejorado el entorno jurídico para la captación de capitales por parte de las PYME gracias, entre otros, a la «Directiva del folleto»⁽¹⁾. Además, podrían ser también convenientes iniciativas de carácter no legislativo.

⁽¹⁾ Directiva 2003/71/CE, DO L 345 de 31.12.2003.

3.2.5 Dado el compromiso contraído por el CESE en relación con la competitividad y la competencia de la UE a escala mundial, coincidimos con la Comisión en que el **planteamiento de «mejor reglamentación»** debe aplicarse de manera estricta en todas sus iniciativas. No obstante, el CESE está profundamente convencido de que se debe tener en cuenta una serie de factores previamente a la adopción de este planteamiento de «mejor reglamentación». En primer lugar, el CESE espera que se lleven a cabo estudios de impacto a cargo de organizaciones independientes y relevantes. No se debe hacer excesivo hincapié en una integración intrínseca de los servicios financieros que pase por alto los intereses de los consumidores: hay que mirar las dos caras de la moneda. Los aspectos sociales y de empleo deben incluirse en todas las evaluaciones. También se necesitan una amplia consulta, previa a la publicación de los estudios de impacto, y un planteamiento equilibrado y basado en pruebas. Además, hay que tener en cuenta que, por lo general, los grupos de consumidores disponen de recursos más limitados que la industria. Así, por ejemplo, la participación en grupos de discusión sobre productos específicos al por menor podría poner en graves aprietos los recursos humanos de las organizaciones de consumidores.

3.2.6 El CESE considera que este **planteamiento político basado en pruebas** es el más adecuado, ya que tiene debidamente en cuenta al consumidor. Asimismo, pide a la Comisión que declare explícitamente que este compromiso no es válido únicamente para la legislación originada en la DG Mercado Interior y Servicios, sino también para la que propongan otras direcciones generales. Además, el CESE respalda enérgicamente que la Comisión haga un llamamiento al Parlamento Europeo y, en nuestra opinión, sobre todo al Consejo para que apliquen estos mismos principios de «mejor reglamentación» ya señalados, como medida preventiva ante aquellas propuestas de la Comisión que, por tener su origen en negociaciones sometidas a la codecisión, den lugar a versiones extremadamente complejas del texto original de la Comisión. Por último, el CESE señala la necesidad de que se aplique también este planteamiento de «mejor reglamentación» en los comités de nivel 3⁽²⁾ y los organismos de elaboración de normas internacionales⁽³⁾.

3.2.7 El CESE apunta que, si no se someten las propuestas de reglamentación y normas a una **prueba de competitividad**, las perspectivas de que la UE alcance algún día los objetivos de Lisboa se verán enormemente mermadas. Esta circunstancia menoscabaría la competitividad internacional de la UE, su estabilidad financiera y su capacidad para crear empleo. El CESE opina que es una oportunidad suficientemente importante para no dejarla pasar de largo. Simultáneamente a estas pruebas de competitividad de las nuevas iniciativas, la Comisión deberá también poner a prueba su capacidad para abordar las cuestiones que deberán afrontar los consumidores y los proveedores en los mercados.

⁽²⁾ Los comités de nivel 3 son el Comité de responsables europeos de reglamentación de valores (CRERV), el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CSBE) y el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación (CESSP), creado a raíz del proceso Lamfalussy.

⁽³⁾ Como el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV), el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI) de la OCDE y el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC).

3.2.8 El CESE valora positivamente la voluntad de la Comisión de utilizar más sus **poderes en materia de competencia** para evitar que los amplios objetivos del PASF en pos de una mayor integración se vean obstaculizados por comportamientos contrarios a la competencia. No obstante, solicita a la Comisión que ofrezca seguridad jurídica recurriendo, por ejemplo, a la creación de un «puerto seguro» en las condiciones en que se considere que la autorregulación no infringe la legislación sobre la competencia.

3.2.9 El CESE apoya que se haga un uso continuo del **planteamiento Lamfalussy**. Así pues, por lo que respecta al nivel 2 del proceso Lamfalussy, el CESE solicita a las instituciones de la UE que lleguen a un acuerdo (interinstitucional) que coloque al Parlamento Europeo en la misma posición de colegislador que tendría en virtud del artículo 1-36 del Tratado Constitucional. Entre otros aspectos, esta medida evitaría la entrada en vigor a partir de abril de 2007 de las cláusulas de expiración automática (como en el caso de la Directiva sobre el abuso de los mercados) (4).

3.2.10 No obstante, aun cuando la Comisión puede asegurar perfectamente que «las estructuras reguladoras y de toma de decisiones europeas se han racionalizado y se han hecho más eficientes como resultado del “proceso Lamfalussy”», también cabe cuestionarse la eficiencia y rapidez de este proceso. Así, es posible que la actividad legislativa no gane ni tiempo ni efectividad puesto que la consulta exigida por las medidas de aplicación influye en los plazos para llegar a un acuerdo sobre el paquete final. Por lo tanto, corresponde a todas las partes alcanzar un justo equilibrio entre una consulta y una eficiencia adecuadas. Además, el CESE alberga dudas a la hora de expresar su apoyo a la aplicación del proceso Lamfalussy en lo relacionado con los servicios financieros al por menor si ello pudiera llegar a cuestionar las competencias discrecionales de los Estados miembros en el ámbito de la protección del consumidor.

3.3 Una mejor reglamentación, transposición, ejecución y evaluación continua

3.3.1 El CESE coincide, en principio, con las **medidas prioritarias** que ha establecido la Comisión. En este momento es importante también que la Comisión declare de manera explícita cómo pretende materializar este discurso bien intencionado sobre una mejor reglamentación en medidas prácticas y tangibles que den respuesta a sus propios objetivos. Asimismo, es especialmente importante que la Comisión comunique con claridad estos planteamientos para permitir a las partes interesadas hacerse una idea real de cómo la Comisión piensa alcanzar sus objetivos y de cómo podrán implicarse dichas partes interesadas en el proceso.

3.3.2 La UE necesita la estrategia más eficaz para incentivar el crecimiento y la creación de empleo de un modo que redunde en beneficio del conjunto de la sociedad. Una legislación excesivamente gravosa e inadecuada servirá únicamente para obstaculizar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Por todo ello, el CESE acoge con interés las propuestas para evaluar si las directivas y reglamentos actuales están reportando los beneficios económicos esperados. Valora satisfactoriamente el compromiso contraído por la Comisión de

modificar o incluso derogar aquellas medidas que no superen con claridad esta prueba, y espera que se pase de manera coherente de las palabras a los hechos. No obstante, el CESE considera que en cualquier evaluación de este tipo se debe otorgar una prioridad principal a los intereses de los consumidores. Por consiguiente, no se debe tener en cuenta únicamente el beneficio económico como tal, sino el beneficio económico específico a efectos del consumidor, así como cualquier eventual perjuicio que éste pudiera sufrir.

3.3.3 El CESE valora positivamente el gran hincapié que hace la Comisión en una **adecuada transposición, aplicación y ejecución de las medidas del PASF**, y considera que se trata de un requisito *sine qua non* para alcanzar con éxito los objetivos que se persiguen con dicho plan. No obstante, el CESE considera esencial para este proceso contar con el visto bueno de los Estados miembros y de los comités Lamfalussy de nivel 3, ya que sin su participación incondicional e inequívoca no se logrará ningún resultado, por muy buenas que sean las intenciones y la determinación mostradas por la Comisión.

3.3.4 Por ello, el CESE solicita a la Comisión que mantenga su empuje y el compromiso de los jefes de Estado o de gobierno, de los miembros del ECOFIN y de los comités de nivel 3, puesto que es de gran importancia que se hagan cargo del mercado único. Además, el CESE considera que, en la actual fase de reflexión sobre la función y el destino de la Unión Europea, la Comisión debe instar a los **Estados miembros a que comuniquen claramente a sus ciudadanos** el propósito y la argumentación de las decisiones que se adopten en el ámbito europeo. Es importante concienciar a la sociedad de que puede y debe involucrarse en la política europea en general y, en particular, en la construcción del mercado único.

3.3.5 A fin de facilitar la competitividad internacional y la estabilidad financiera para las que se ideó el mercado único, el CESE respalda en especial la recomendación nº 6 de la Comisión (5). En relación con la «sobre-regulación» (lo que se conoce como *gold-plating*), esta recomendación establece que los Estados miembros han de abstenerse de añadir a la legislación de aplicación nacional condiciones o requisitos que no sean necesarios para la transposición de la directiva en cuestión en caso de que estas condiciones o requisitos pudieran entorpecer la consecución de los objetivos que se persiguen con dicha directiva.

3.3.6 Dicho esto, el CESE también anima a la Comisión a utilizar en la redacción legislativa de la UE un lenguaje suficientemente claro. Efectivamente, el CESE señala que lo que en ocasiones se ha dado en llamar *gold-plating* podría ser sólo un intento de los Estados miembros por aclarar los textos comunitarios, lo cual supondría, más que una imposición, un ahorro de la carga administrativa para las empresas. En cualquier caso, ya sea un esfuerzo de los Estados miembros de la UE por encontrar una «superequivalencia» con la legislación de la UE o un intento por clarificar los textos jurídicos comunitarios, se trata de una carga más. Como quiera que este tipo de cargas tiene a menudo un impacto desproporcionado en las PYME, la Comisión debe ser consciente de la necesidad de no ahogar a base de burocracia y legislación a los elementos emprendedores e innovadores de la sociedad.

(4) Directiva 2003/6/CE, DO L 96 de 12.4.2003.

(5) SEC(2004) 918.

3.3.7 Además, el mercado único no debe aumentar los riesgos de los consumidores suprimiendo los actuales niveles nacionales de protección. Las normas y reglamentos nacionales en materia de protección de los consumidores han pasado a abordar cuestiones relacionadas con los mercados nacionales y, por lo tanto, no deben considerarse necesariamente obstáculos a un mercado interno. El CESE no está convencido de que las actuales disposiciones nacionales en el ámbito de la protección de los consumidores falseen por regla general la competencia y la innovación como tales, o que restrinjan el desarrollo de un mercado transfronterizo. No basta con pensar que la supresión de los obstáculos encontrados se traducirá indefectiblemente en un mercado de consumo transfronterizo funcional y efectivo. Sin embargo, los Estados miembros deberán evitar la adopción de nuevas medidas relativas a la protección de los consumidores que tengan como resultado algún tipo de protección de sus respectivos mercados locales frente a la competencia de los demás mercados europeos. El CESE estima que la plena armonización de los componentes fundamentales de la banca al por menor (como la información precontractual, los porcentajes anuales de cánones, etc.), esto es, «la plena armonización selectiva», es el medio más eficaz para crear un verdadero mercado interior europeo para los servicios bancarios al por menor que, al mismo tiempo, proporcione un nivel adecuado de protección de los consumidores.

3.4 Consolidación de la legislación de los servicios financieros a lo largo del período 2005-2010

3.4.1 Compleción de las medidas restantes

3.4.1.1 Es lógico que las iniciativas actuales deban completarse y consolidarse antes de emprenderse nuevas tareas. Por este motivo, el CESE coincide con la Comisión en que la prioridad absoluta para los próximos 12 meses debe ser la **compleción de las medidas restantes** del PASF. Ello implica llevar a buen término las negociaciones en el Parlamento Europeo y en el Consejo, culminar las medidas de aplicación que la Comisión tenga en proyecto y, previa evaluación del impacto concluyente y exhaustiva, presentar una Directiva marco para la compensación y liquidación de valores.

3.4.2 Supervisión eficiente y efectiva

3.4.2.1 Aun cuando el CESE acoge con satisfacción el planteamiento evolutivo recomendado por la Comisión, también está profundamente convencido de que el Libro Verde ha dejado pasar una oportunidad para establecer unos objetivos políticos claros y ambiciosos sobre la supervisión bancaria. Consideramos que es esencial esbozar una **senda determinante** que muestre, por ejemplo cómo se abordarán en los próximos años muchas de estas cuestiones específicas pero relacionadas entre sí. Por lo tanto, el CESE espera que se incluyan propuestas más concretas en el Libro Blanco. Aquellas propuestas que se formulen en el ámbito de la supervisión bancaria deberán ser también extrapolables al sector de los seguros.

3.4.2.2 En un intento de fomentar una cultura propia de protección de los consumidores que garantice una mayor protección a los consumidores más vulnerables que a los inversores experimentados y permita a la UE competir en el plano internacional y generar crecimiento, el CESE ha establecido una

serie de cuestiones que deben abordarse teniendo principalmente en cuenta los intereses de los consumidores:

- la eliminación de la supervisión redundante;
- la supresión de incoherencias entre las directivas y excepciones obsoletas al principio del país de origen;
- la revisión de las redes de seguridad y la posibilidad de estudiar los modelos de supervisión;
- la convergencia de la supervisión en torno a unos estándares de mejores prácticas;
- la cooperación entre los comités del nivel 3 (CRERV, CSBE y CESSP);
- la cooperación entre todas las partes interesadas.

3.4.2.3 En línea con lo expresado en su Dictamen ⁽⁶⁾ de 9 de marzo de 2005 sobre la propuesta de Directiva sobre requerimientos de capital, el CESE considera positivo que la Comisión reconozca que la **supervisión consolidada** es una reivindicación legítima de la industria. Suponiendo que la supervisión consolidada no coarta de ningún modo la capacidad de reacción de los Estados miembros cuando un operador infringe las normas en detrimento de los consumidores de sus mercados, el CESE opina que una supervisión de este tipo ofrecería un nivel adecuado de protección de los consumidores manteniendo al mínimo la duplicación de los requisitos normativos. Todo ello, a su vez, aumentaría la eficacia del sector financiero de la UE. No obstante, el CESE considera que en el documento de la Comisión no queda claro si se necesitará una convergencia de la supervisión antes de que se pueda ofrecer la supervisión consolidada. El Comité considera que el objetivo y la posible aplicación de la supervisión consolidada deberían actuar, en un breve plazo, de elemento catalizador para la convergencia de supervisión.

3.4.3 Permitir la inversión y la competencia transfronterizas

3.4.3.1 La eliminación de los obstáculos injustificados a la consolidación conllevará ventajas económicas. Estas ventajas económicas se traducirán en un mayor dinamismo de la economía europea, lo que facilitará a la UE la creación de empleos y la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos. Por consiguiente, el CESE apoya el objetivo de la Comisión de suprimir o reducir los obstáculos injustificados a las transacciones transfronterizas, como la consolidación mediante **fusiones y adquisiciones**. Aunque la actividad transfronteriza ha venido creciendo en los últimos años de manera considerable, el nivel de fusiones y adquisiciones en el ámbito bancario de la UE es todavía relativamente reducido, aun cuando en los últimos meses se han llevado a cabo diversas transacciones de este tipo y otras están ya en fase de proyecto. El motivo estriba, en parte, en los obstáculos estructurales existentes dentro del mercado bancario europeo, muchos de los cuales no pueden justificarse aduciendo un mejor servicio para los consumidores o una mayor estabilidad financiera y que, por lo tanto, se podrían suprimir o reducir mediante la iniciativa política. Una reestructuración del sector acarrearía importantes cambios para todas las partes interesadas: empleados, empresas y clientes. Es necesaria una estrategia global sobre la manera de abordar los efectos del cambio.

⁽⁶⁾ DO C 234 de 22.9.2005.

3.4.3.2 El CESE se muestra de acuerdo con el Libro Verde cuando afirma que la consolidación no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr economías a gran escala y alcance. Éstas, su vez, permitirán a los bancos ofrecer a sus clientes –ya sean particulares, PYME o grandes empresas– una amplia gama de servicios a un mejor precio. También cabe señalar que la consolidación y consecución de sinergias no conllevan automáticamente una reducción de personal en los grupos bancarios fusionados; de hecho, a menudo ocurre lo contrario. Por todo ello, el CESE considera que estamos ante un factor considerable de empleo, toda vez que el sector financiero ya constituye una importante fuente de puestos de trabajo en Europa. Los bancos no asumirán los costes y riesgos asociados con las fusiones y adquisiciones a menos que comprueben la viabilidad de estas ventajas o sinergias económicas. En este contexto, el CESE espera la inminente aparición del estudio de la Comisión Europea sobre los obstáculos a las fusiones y adquisiciones transfronterizas en Europa.

3.4.3.3 Resulta por todo ello lógico que el CESE solicite de la Comisión la publicación de un plan donde se recojan las medidas previstas en este ámbito, con especial atención a la elaboración de un calendario para la adopción de dichas medidas.

3.4.4 La dimensión exterior

3.4.4.1 El CESE respalda ampliamente este punto y coincide plenamente con la Comisión en que el sector financiero de la UE ha de ser competitivo en los mercados internacionales. Así pues, acoge con especial satisfacción las iniciativas de la Comisión para la profundización del **diálogo entre los mercados financieros** de la UE y los EE.UU, la consolidación de las relaciones financieras con Japón, China y la India, y el impulso a los asuntos prioritarios de este diálogo. El CESE considera que se trata de un tema de crucial importancia, especialmente si se tiene en cuenta el papel cada vez más prominente que China y la India desempeñan en la economía mundial.

3.4.4.2 La globalización de los mercados de capitales y de los servicios financieros, así como la ausencia de verdaderos órganos internacionales para la toma de decisiones, son las causas de que los **organismos de elaboración de normas internacionales** estén desempeñando un papel político tan importante. En opinión del CESE, la UE no habla suficientemente con una sola voz en algunos de estos foros. En determinados casos, esta circunstancia podría afectar a la capacidad de la UE para influir en las normas, lo que sería contrario a los intereses europeos.

3.4.4.3 Dadas las distintas características y funciones de estos foros, son preferibles las soluciones *ad hoc* a los planteamientos universales, garantizando en todo momento que Europa intervenga con una sola y enérgica voz a la hora de establecer las normas internacionales. El CESE destaca que el objetivo en este ámbito es alcanzar unas normas internacionales únicas –algo especialmente adecuado en materia de contabilidad– que reflejen bien los puntos de vista europeos, y que no se deben introducir normas específicas europeas que contravengan la norma internacional. Este planteamiento serviría no sólo para garantizar que el sector de los servicios financieros

europeos y sus consumidores cuentan con una sola y enérgica voz en la escena mundial, sino también para contribuir a crear unas reglas del juego internacionales justas, con todas las ventajas económicas que ello implicaría.

3.5 Posibles iniciativas nuevas y específicas

3.5.1 Por lo que respecta a las posibles iniciativas nuevas y específicas, el CESE llama especialmente la atención de los agentes del sector de los servicios financieros al por menor, ya que está convencido de que a los consumidores les interesa la calidad de su elección tanto o más que su cantidad. Por consiguiente, el CESE considera que la adaptación a los mercados locales constituye una cuestión clave para los proveedores de servicios al por menor, independientemente del método de distribución que se adopte.

3.5.2 En relación con las recomendaciones formuladas por el grupo de discusión sobre **créditos hipotecarios**, el CESE está persuadido de que, en lugar de armonizar los productos hipotecarios, sería más conveniente adoptar un enfoque basado en la competencia, ya que esto redundaría en una mayor gama de elección y una mejor calidad del producto. Asimismo, el CESE reconoce la seriedad de los trabajos preparatorios que ha llevado a cabo la Comisión para revisar la actual legislación por la que se rige el sector de la **gestión de activos**. En cuanto a si estos trabajos deberían dar pie a iniciativas concretas sobre los créditos hipotecarios y/o la gestión de activos en 2006, y tras las respectivas consultas emprendidas por la Comisión a principios de año, el CESE estima necesario que se efectúe de antemano una importante evaluación del impacto que incluya también un análisis de costes y beneficios.

3.5.3 El CESE sigue sin convencerse de las ventajas del denominado **26º régimen**, especialmente a efectos de los consumidores. Se muestra de acuerdo con la Comisión en que los beneficios de este 26º régimen están aún por probar y en que será difícil alcanzar un acuerdo sobre normas europeas opcionales concebidas solamente para ciertos productos. Los consumidores podrían verse confundidos por las normas y reglamentos nacionales de información y por los de aplicación en otras partes. Es probable que el establecimiento de un 26º régimen resulte tan complejo como el del Derecho común civil europeo, incluido el Derecho procesal, la composición de los tribunales, etc. No obstante, la idea del 26º régimen plantea un desafío que merece la pena examinar.

3.5.4 En cualquier caso, lo que resulta claro es que ningún régimen adicional, alternativo u opcional deberá conllevar o tener como resultado una imposición a los proveedores de la estandarización de los productos, ya que esto sería perjudicial para la capacidad competitiva e innovadora del sector de los servicios financieros a la hora de dar respuesta a las cambiantes necesidades de sus clientes.

3.5.5 Teniendo en cuenta el debate actualmente en marcha, el CESE acogería con satisfacción cualquier aclaración de la Comisión que pudiera contribuir a una mejor comprensión del 26º régimen. Además, el CESE valora positivamente el estudio de viabilidad que se ha anunciado.

3.5.6 Por lo general, siempre es positivo recurrir más a estos **grupos de discusión**. No obstante, como ya se ha señalado anteriormente, la creación de grupos de discusión para productos específicos al por menor podría ocasionar una considerable carga para los recursos de las organizaciones de consumidores.

3.5.7 Áreas de posible acción futura

3.5.7.1 El CESE acoge con satisfacción la voluntad de la Comisión Europea de codificar y, posiblemente, simplificar **las actuales normas sobre los requisitos de información**. Sin embargo, a la hora de argumentar este caso, el Comité haría más hincapié en la simplificación que en la codificación. El CESE entiende la referencia a la simplificación como una señal de que la Comisión pretende mejorar la calidad, que no la cantidad, de la información que se proporciona a los consumidores. Para perfeccionar los requisitos de calidad, el CESE solicita a la Comisión que examine los actuales requerimientos legales (tanto a escala comunitaria como nacional) para racionalizar las correspondientes obligaciones informativas y estandarizar las disposiciones en materia de información (incluso por medio de la codificación), teniendo en todo momento presente el medio escogido por el consumidor.

3.5.7.2 En opinión del CESE, los consumidores podrían beneficiarse de una mejora en los estándares informativos de base, por ejemplo en forma de datos comprensibles, estructurados y comparables acerca de todos los aspectos fundamentales de un contrato. De este modo, se debe asegurar a los consumidores un alto nivel de protección para garantizarles unos datos adecuados e informativos y la protección jurídica más adecuada.

3.5.7.3 Por lo que respecta a la **mediación financiera** y las relaciones de las instituciones financieras y los consumidores con los intermediarios, el CESE señala en primer lugar que la intermediación financiera está sometida a distintos grados de regulación en la UE. Las directivas sobre mediación de seguros ⁽⁷⁾ y sobre mercados de instrumentos financieros ⁽⁸⁾ establecen distintos conceptos y niveles de regulación para la intermediación en los servicios y productos financieros. Aunque es necesario abogar por una mayor coherencia y convergencia en este ámbito, el CESE considera que, al constituir el planteamiento más completo, se debe permitir un margen de tiempo para que el régimen de la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros pueda demostrar su eficacia antes de extraer ninguna conclusión sobre la posible necesidad de introducir nueva reglamentación sobre la mediación en el ámbito del crédito.

3.5.7.4 Habida cuenta de la necesidad de un mayor alineamiento de las normas en la realización de la actividad y el asesoramiento de las ventas, habría que plantearse la posibilidad de crear unas reglas del juego para todos los proveedores de servicios financieros a clientes al por menor que tengan presentes las distintas condiciones de cada país. No obstante

sería más beneficioso garantizar la convergencia o la armonización de las normas nacionales de comercialización y distribución que emprender nuevas iniciativas sobre las normas en la realización de las actividades.

3.5.7.5 Por lo que respecta a la función del asesoramiento profesional independiente, el Comité sostiene que se ha de hacer una clara distinción entre, por una parte, prestar asesoramiento como un servicio aparte y retribuido a solicitud del cliente y, por otra parte, facilitar la información que necesite el consumidor para elegir de modo consciente.

3.5.7.6 Por encima de todo, lo más importante es que los intermediarios financieros dispongan de normas y estándares claros, ya que desempeñan un papel fundamental, especialmente en el sector de los productos de inversión, pero también en la intermediación de préstamos. Los intermediarios también deben demostrar un sólido conocimiento de su actividad comercial y de sus productos. Los corredores y los agentes independientes deberán asumir la responsabilidad de facilitar a sus clientes un asesoramiento adecuado, justo y fiable. También es necesario establecer modalidades para la resolución rápida y efectiva de litigios. Se necesita un bagaje de conocimientos específicos dividido, por ejemplo, en secciones: ahorro, inversión, seguros, hipotecas/créditos. El examen de estas cuestiones debería ajustarse a la evolución en el ámbito nacional.

3.5.7.7 El CESE señala con interés el deseo de la Comisión de examinar con más detalle los obstáculos encontrados a la hora de abrir **cuentas bancarias** transfronterizas y los problemas relativos a su tratamiento, movilidad, transferibilidad y cierre. En relación con estos últimos puntos, no se debe pasar por alto la importancia de los actuales sistemas electrónicos e informáticos.

3.5.7.8 El CESE está plenamente convencido de que el Libro Verde de la Comisión debería haber abordado de manera explícita las cuestiones fiscales. Desde que se aprobó la Sexta Directiva IVA ⁽⁹⁾ y, en especial, durante la última década, la falta de neutralidad en la **aplicación del IVA a los servicios financieros** y la inexistencia de seguridad jurídica en el sistema actual están causando problemas cada vez más graves.

3.5.7.9 En su informe sobre la situación de la integración financiera en la UE, el Grupo de expertos bancarios ⁽¹⁰⁾ considera que una aplicación del IVA menos punitiva para la externalización constituye una condición fundamental para integrar más las funciones en aquellos centros de excelencia que prestarán sus servicios a los distintos componentes de los grupos bancarios de la UE. Ahora se debería reconocer de manera oficial que el régimen vigente del IVA para los servicios financieros impide una eficaz ejecución del mercado único europeo. El plan de trabajo de la Comisión posterior al PASF debería ser el marco de esta declaración oficial. Por consiguiente, el CESE solicita a la Comisión que establezca su futuro plan de trabajo en este ámbito.

⁽⁷⁾ Directiva 2002/92/CE, DO L 9 de 15.1.2004.

⁽⁸⁾ Directiva 2004/39/CE, DO L 145 de 30.4.2004.

⁽⁹⁾ Sexta Directiva del Consejo 77/388/CE, DO L 145 de 13.6.77.

⁽¹⁰⁾ «Financial Services Action Plan: Progress and Prospects», Grupo de expertos bancarios, informe final, mayo de 2004.

3.5.7.10 Por último, el CESE hace hincapié en que los consumidores podrían gestionar los productos financieros de manera más eficaz con un asesoramiento más profesional, independiente y de mejor calidad. Los consumidores han de obtener el mejor asesoramiento posible sobre los productos y servicios que más se ajusten a sus necesidades y a sus circunstancias (financieras). Sin embargo, los consumidores no podrán eludir por completo las responsabilidades que conlleva su elección (ya sea en relación con las características del producto o con el experto que le facilite el asesoramiento sobre dichas características). Además, el consumidor debe estar bien preparado para hacer su elección de manera consciente y ha de comprender sus consecuencias.

3.5.7.11 Por todo ello, el CESE respalda el principio de que se debe instruir al consumidor y elevar los estándares de **formación financiera** en toda la UE. En especial, el CESE considera que los conceptos de riesgo y rendimiento han de constituir puntos fundamentales de la educación del inversor. Además, es partidario de que se obligue a los intermediarios a proporcionar un asesoramiento adecuado, justo y fiable. Esto será especialmente necesario cuando los trabajadores tengan que encargarse por sí mismos, y cada vez más, de una gran parte de sus ingresos por jubilación. Se debe proporcionar a los consumidores una información suficiente que les permita comparar diferentes productos y elegir con conocimiento de causa entre una gama de productos competitivos y entre distintos perfiles de riesgo.

4. Conclusiones

4.1 El CESE considera que este ejercicio recapitulativo de lo que se ha logrado y lo que queda aún por hacer en el ámbito de los servicios financieros brinda a la UE una oportunidad para avanzar sustancialmente en el proceso de reforzamiento de la economía europea, reducir la carga burocrática, crear empleo e impulsar no sólo la prosperidad sino también la confianza de todos los europeos en el sistema financiero. En otras palabras, representa una oportunidad para lograr un verdadero avance hacia los objetivos que la propia UE se fijó en la Agenda de Lisboa.

4.2 Por lo que respecta a los servicios financieros, la UE puede dar un importante paso hacia la consecución de los obje-

tivos de Lisboa haciendo frente a una serie de cuestiones fundamentales. En opinión del CESE, entre estas cuestiones cabe mencionar:

- aplicar rigurosamente un mejor marco regulador de toda la legislación, la presente y la futura;
- medir la confianza de los consumidores en función de su disposición a hacer suya una determinada propuesta;
- lograr que las instituciones de la UE y los Estados miembros trabajen conjuntamente para la transposición y ejecución de la legislación conforme a los plazos y al espíritu con que fue concebida;
- centrarse en llevar a término las medidas restantes del PASF, aplicando, en su caso, medidas específicas plenamente armonizadas;
- trabajar para que desaparezcan los obstáculos a un marco óptimo de supervisión para Europa: la supervisión consolidada;
- eliminar los impedimentos injustificables a un aumento en la actividad de fusiones y adquisiciones en Europa, especialmente en el sector bancario; y
- reconocer que, para los consumidores, la calidad de los productos del mercado es tan importante –o más– que su cantidad.

4.3 La dimensión exterior de la política de la UE en materia de servicios financieros durante los próximos cinco años también reviste una importancia primordial para su competitividad mundial a largo plazo. De ahí que el CESE respalde energicamente los esfuerzos por reforzar y profundizar el diálogo normativo con los competidores mundiales de la UE, como los Estados Unidos, Japón, China y la India.

4.4 Las reflexiones que se lleven a cabo en 2005 sobre las prioridades futuras de los servicios financieros ofrecen al conjunto de la sociedad civil organizada una oportunidad para participar en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de Lisboa. La economía europea y –lo que es también muy importante– los consumidores de los servicios que ésta proporciona se juegan demasiado para dejar pasar de largo esta oportunidad.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Normas de higiene y empresas artesanales de transformación»

(2006/C 65/25)

Los días 9 y 10 de febrero de 2005, de conformidad con el artículo 29.2 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un Dictamen de iniciativa sobre: «Normas de higiene y empresas artesanales de transformación».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 2005 (ponente: **Sr. RIBBE**).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 15 de diciembre de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El objetivo de la nueva legislación de la UE sobre higiene ⁽¹⁾, que entró en vigor el 20 de mayo de 2004, es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores en materia de seguridad alimentaria mediante una política integrada que abarque toda la cadena alimentaria desde la explotación agraria hasta su entrega al consumidor («de la explotación a la mesa»). Además de ello, los principios comunes deberán garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

1.2 El principio central es la idea de que los empresarios del sector alimentario son plenamente responsables de la inocuidad de los alimentos que producen. Ello debe garantizarse mediante el respeto de normas de higiene básicas y específicas, así como por la aplicación de los principios del sistema de análisis de riesgos y puntos críticos de control (HACCP) ⁽²⁾.

1.3 La nueva legislación sobre higiene consta de **varios reglamentos**:

- Reglamento (CE) nº 178/2002 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 (el denominado Reglamento base),
- Reglamento (CE) nº 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios,
- Reglamento (CE) nº 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal,
- Reglamento (CE) nº 854/2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano,
- Reglamento (CE) nº 882/2004 sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales, y
- Reglamento sobre criterios microbiológicos (está en fase de propuesta legislativa).

1.4 Para que la aplicación de los Reglamentos (CE) 852/2004 y 853/2004 se realice de la manera más uniforme posible, la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores (SANCO) ha elaborado una serie de orientaciones (*guidances*). Tienen carácter de recomendación y están destinadas tanto a los propios empresarios del sector alimentario como a las autoridades competentes locales.

- Orientación sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento nº 852/2004, SANCO/1513/2005 REV. 1 de 8 de septiembre de 2005;
- Orientación sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento nº 853/2004, SANCO/1514/2005 REV. 1 de 8 de septiembre de 2005;
- Orientación para facilitar la aplicación de los principios del sistema HACCP en las empresas del sector alimentario (*food business*), SANCO/1955/2005 de 30 de agosto de 2005.

1.5 En el marco del procedimiento legislativo, los días 28 y 29 de marzo de 2001 el Comité Económico y Social Europeo (CESE) emitió un dictamen ⁽³⁾ sobre los Reglamentos nº 852/2004, 853/2004 y 854/2004 y manifestó expresamente su apoyo a los nuevos reglamentos, así como a los principios en los que se inspiran.

1.6 En el presente dictamen de iniciativa el Comité se propone analizar si, desde el punto de vista de la coherencia entre los objetivos y las acciones, las nuevas disposiciones sobre higiene aportan la mejor contribución posible al desarrollo sostenible de las zonas rurales, uno de los objetivos políticos. Para el desarrollo económico de dichas zonas, las pequeñas empresas artesanales o tradicionales de transformación tienen una importancia particular. No obstante, múltiples experiencias ponen de manifiesto que en los últimos años se ha producido una reducción radical del número de este tipo de empresas, en particular, en el sector de la transformación y la comercialización de la carne y la leche. En numerosas ocasiones, tanto los afectados como las autoridades competentes señalaron que el elevado nivel de las disposiciones sobre higiene de la UE era la causa de este cambio estructural.

⁽¹⁾ DO L 226 de 25.6.2004.

⁽²⁾ HACCP = Hazard Analysis Critical Control Points.

⁽³⁾ DO C 155 de 29.5.2001, p.39.

1.7 Habida cuenta de lo anterior, se examinará si la UE es efectivamente responsable de manera directa o indirecta de un cambio estructural causado por las obligaciones en materia de higiene. Con ello, es evidente que en ningún caso quiere ponerse en entredicho el legítimo objetivo de evitar los riesgos para la salud humana. La cuestión que en verdad se quiere dilucidar es si para alcanzar todos los objetivos formulados por la UE (higiene y creación y mantenimiento de puestos de trabajo) son necesarias normas diferenciadas y si existe la flexibilidad necesaria.

1.8 En el presente dictamen se examinarán las cuestiones siguientes:

- a) si el marco reglamentario en materia de higiene constituye un obstáculo o un incentivo para las pequeñas empresas del sector alimentario que utilizan predominantemente métodos artesanales o tradicionales;
- b) y si la respectiva transposición en cada Estado miembro de las disposiciones de flexibilidad puede dar lugar a desventajas competitivas para los productos artesanales o para las pequeñas empresas del sector alimentario.

1.9 Dado que las disposiciones particulares sobre higiene de los Reglamentos nº 853/2004 y 854/2004 se refieren exclusivamente a los productos de origen animal, el examen se centrará en sus repercusiones para las empresas alimentarias que elaboran productos de origen animal. Por consiguiente, en el presente dictamen no se considerarán las empresas de transformación de productos de origen vegetal (por ejemplo, panaderías, pastelerías, etc.) ni de otros productos de origen animal (por ejemplo, pescados), que también están sujetas a las nuevas disposiciones sobre higiene (Reglamento nº 852/2004).

1.10 En el presente Dictamen el CESE se propone suscitar un debate sobre las normas de seguridad alimentaria y sobre la cuestión conexas del desarrollo sostenible de las zonas rurales. A este respecto, el Comité considera que los objetivos de la protección de los consumidores, la conservación de la diversidad cultural, el aseguramiento de una competencia leal y el mantenimiento y el desarrollo del empleo en las zonas rurales tienen el mismo rango y deben ser compatibles entre sí.

2. Contenido de los Reglamentos

2.1 El **Reglamento (CE) nº 178/2002** fija, entre otras cosas, además de los principios generales y los requisitos de la legislación alimentaria, procedimientos relativos a la seguridad alimentaria con objeto de mejorar el funcionamiento del mercado interior y la libre circulación de los productos alimenticios y de los piensos para animales. Por otro lado, la armonización a escala comunitaria de conceptos, principios y procedimientos relativos a la legislación alimentaria que hasta esa fecha seguían teniendo un carácter predominantemente nacional garantizará un elevado nivel de protección de los consumidores.

2.2 El **Reglamento (CE) nº 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios** concreta los objetivos del Reglamento nº 178/2002 y establece normas básicas de higiene

aplicables a la elaboración de todos los productos alimenticios. Es válido para todas las fases de la producción, la transformación y la distribución de los productos alimenticios. La «producción agrícola primaria» entra también en el ámbito de aplicación de este Reglamento. Aunque, a diferencia de las «empresas del sector alimentario», los productores agrícolas primarios no están (todavía) obligados a aplicar procedimientos basados en **los principios del sistema HACCP**, deben respetar no obstante los principios establecidos en el anexo I. En cambio, todas las empresas del sector alimentario deberán **registrarse** y cumplir las disposiciones generales de higiene contenidas en el anexo II del Reglamento. Los procedimientos que deberán seguir los operadores de empresa alimentaria serán establecidos por las autoridades nacionales de conformidad con el artículo 31 del **Reglamento 882/2004**.

2.3 Todos los operadores de empresa alimentaria adoptarán, cuando proceda, las siguientes medidas de higiene específicas:

- cumplimiento de los criterios microbiológicos para los productos alimenticios,
- respeto de los procedimientos necesarios para alcanzar los objetivos fijados,
- cumplimiento de los requisitos relativos al control de la temperatura de los productos alimenticios,
- mantenimiento de la cadena del frío,
- muestreo y análisis.

2.4 Del ámbito de aplicación de este Reglamento quedan excluidos:

- la producción primaria para uso doméstico y la preparación doméstica de alimentos para su consumo privado,
- el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de productos primarios o de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y de lagomorfos sacrificados en la explotación agraria al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor.

2.5 La nueva legislación sobre higiene no incluye disposiciones detalladas sobre los criterios citados en el punto 2.3 (por ejemplo, sobre el tipo de criterios microbiológicos, el alcance del muestreo y el tipo de análisis). No obstante, basándose en el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 852/2004, se ha presentado ya un proyecto de **Reglamento sobre criterios microbiológicos** independiente.

2.6 Dados los riesgos específicos para la salud que pueden derivarse de los alimentos de origen animal, existen a este respecto dos Reglamentos específicos:

- **Reglamento (CE) nº 853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene** de los alimentos de origen animal, y
- Reglamento (CE) nº 854/2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

2.7 Los operadores de empresa alimentaria que trabajen con alimentos de origen animal, deberán:

- solicitar una autorización. Los procedimientos que deben respetar los operadores de empresa alimentaria para obtener la autorización serán establecidos por las autoridades nacionales de conformidad con el artículo 31 del **Reglamento nº 882/2004**;
- cumplir las disposiciones especiales sobre higiene establecidas en los anexos del Reglamento nº 853/2004, que se refieren entre otras cosas al transporte, el sacrificio de los animales, el despiece y transformación de la carne (carne roja, carne de ave de corral, caza silvestre), la producción de leche cruda y la transformación de la leche, etc., pero también a los huevos y ovoproductos, al pescado y los productos de la pesca y a los moluscos y otros mariscos;
- También las pequeñas empresas que trabajen con productos de origen animal deberán obtener una autorización. En este contexto, la Comisión en el punto 4.2 de la orientación SANCO 1514/2005 – REV. 1 señala expresamente que «los requisitos de autorización no deberán suponer una nueva carga adicional para las empresas».

2.8 Por lo demás, **se excluyen del ámbito de aplicación del Reglamento nº 853/2004**:

- el suministro directo por parte del productor de pequeñas cantidades de carne procedente de aves de corral y lagomorfos sacrificados en la explotación agraria al consumidor final o a establecimientos locales de venta al por menor,
- el comercio al por menor, bajo determinadas condiciones (apartado 5a) del artículo 1).

2.9 En el punto 3.5 de la orientación SANCO 1514/2005 REV.1 se precisa que el comercio al por menor sólo se excluirá del ámbito de aplicación del Reglamento nº 853/2004 y quedará sujeto a las disposiciones del Reglamento nº 852/2004 si a) se trata de comercialización directa o b) se trata de un suministro de pequeña escala, regional y limitado de productos de origen animal a otras instalaciones. No obstante, por lo general corresponde a los Estados miembros adoptar las disposiciones reglamentarias aplicables al comercio al por menor.

2.10 La nueva legislación sobre higiene valora especialmente la flexibilidad:

- a) **Fijación de objetivos más que de disposiciones concretas detalladas.** En comparación con la normativa vigente hasta la fecha, los nuevos Reglamentos, en particular el Reglamento nº853/2004 por el que se establecen normas específicas de higiene, son mucho menos detallados (por ejemplo, en lo que se refiere a los requisitos de construcción aplicables a los mataderos y salas de despiece).

b) **Posibilidad de elaborar normas de carácter nacional** (Reglamentos nº 852/2004 (art. 13), nº 853/2004 (art. 10) y nº 854/2004 (art. 17) para adaptar los requisitos establecidos en los Reglamentos y, de este modo, permitir que se sigan utilizando **métodos tradicionales** en todas las fases de producción, transformación o distribución de alimentos, o para poder tener en cuenta las necesidades de las empresas del sector alimentario situadas en **regiones con condiciones geográficas particulares**.

c) **Posibilidad de elaborar normas de carácter nacional** aplicables a la venta directa (véanse los puntos 2.4 y 2.8) y al comercio al por menor (véanse los puntos 2.8 y 2.9).

3. Las pequeñas empresas del sector alimentario y el desarrollo de las zonas rurales

Conceptos y definiciones

3.1 En muchos Estados miembros sigue existiendo una amplia gama de empresas alimentarias. La transformación de las materias primas agrícolas y la elaboración de productos alimenticios puede llevarse a cabo tanto en grandes empresas industriales orientadas hacia los mercados internacionales como en pequeñas empresas alimentarias que comercializan su producción sobre todo –aunque no exclusivamente– en mercados regionales, o incluso en microempresas. Por lo que respecta a su organización y su localización, estas microempresas pueden perfectamente estar vinculadas a explotaciones agrarias.

3.2 Por regla general, la estructura de las empresas del sector alimentario y las cantidades transformadas están relacionadas con la utilización de determinados métodos de producción. La gama de estos métodos es también amplia y abarca desde los métodos industriales en serie hasta los métodos artesanales y tradicionales. Los límites son siempre imprecisos.

3.3 En lo que sigue se dará prioridad **a las pequeñas empresas y las microempresas del sector alimentario que recurren en mayor medida a métodos de trabajo artesanales o tradicionales**.

3.4 Otra prioridad son las **empresas alimentarias de transformación de dos sectores principales, los de la carne (incluida la carne de ave de corral y otros animales pequeños) y la leche**, ya que, dado el valor añadido agrícola que generan en algunos Estados miembros, se fijaron para ellos algunas normas específicas de higiene (véase también el punto 1.9). En concreto, se trata sobre todo de los mataderos regionales, los carniceros que sacrifican y transforman ellos mismos la carne, las industrias lácteas regionales, las pequeñas queserías industriales y las queserías artesanas de granja y de montaña.

Pequeñas empresas del sector alimentario, medio rural, empleo y calidad

3.5 En la mayor parte de los Estados miembros las pequeñas empresas alimentarias son mayoritarias y, por lo tanto, tienen gran importancia para la creación de puestos de trabajo. Las empresas artesanales se cuentan también entre las pequeñas empresas alimentarias. Con frecuencia éstas están situadas en zonas urbanas, tienen un alto grado de variedad de productos y de diversidad cultural y ofrecen también, algo que no debe pasarse por alto, puestos de trabajo a las minorías étnicas. No obstante, nuestra atención se centra principalmente en las empresas alimentarias del sector de la producción y la transformación que están en contacto más o menos estrecho con la producción agrícola primaria o con la producción de materias primas. Muchas de estas empresas están instaladas en las zonas rurales. Las empresas alimentarias son en parte muy importantes para el mantenimiento y el desarrollo del empleo precisamente en las zonas rurales que registran muchas debilidades estructurales.

3.5.1 **Ejemplos:** En Europa trabajan más de 150 000 carniceros independientes que emplean en total alrededor de un millón de personas. Sólo en Alemania existen en la actualidad en torno a 18 000 empresas artesanales de productos cárnicos (29 000 carnicerías, incluidas las filiales) que emplean alrededor de 168 000 personas. El 15 % de estas empresas siguen sacrificando ellas mismas los animales, mientras que el 10 % recurren a los mataderos para sacrificar a sus propios animales. Otros centros importantes del sector de empresas artesanales de productos cárnicos son España, donde existen en torno a 35 400 carnicerías independientes (incluidas las filiales) en las que trabajan alrededor de 70 000 personas, y Francia, en donde existen 35 000 carnicerías que emplean a más de 55 000 personas.

3.5.2 En los últimos años se registra, es cierto, una tendencia a adquirir productos cárnicos en los grandes supermercados y en los supermercados de descuento. El CESE, sin embargo, señala expresamente la importancia y el significado de estas empresas, por lo general de pequeño tamaño, a las que no sólo hay que considerar desde el punto de vista de su cifra de ventas ⁽⁴⁾.

3.5.3 El número de pequeñas empresas es también muy elevado en el sector de la leche. En Alemania, en los últimos años, a raíz de la extensión de la producción biológica de leche, surgieron más de 500 queserías artesanales de granja en las que se crearon alrededor de nuevos 1 500 empleos. A estos se añaden los nuevos puestos de trabajo creados en las lecherías biológicas y en las queserías biológicas industriales. Desgraciadamente, no se dispone de datos europeos para este sector.

3.6 En el marco de la Agenda 2000, la Comisión y los Estados miembros destacaron la necesidad no sólo de mejorar la competitividad de la agricultura europea en los mercados mundiales, sino también de efectuar una política de fomento de la calidad. Para ello, debe preservarse y fomentarse el **carácter multifuncional de la agricultura**, es decir, el «**modelo agrí-**

⁽⁴⁾ En Alemania, el 45 % del volumen de negocios en el sector de los productos cárnicos corresponde al sector de la transformación artesanal. En comparación con el volumen de ventas, la importancia en cuanto al peso es algo inferior, ya que en el sector cárnico artesanal se registra un nivel de precios algo más elevado, que, entre otras cosas, se debe al mayor coste de las materias primas y de los salarios.

cola europeo». Esto quiere decir una agricultura que, entre otras cosas, ofrece **productos de gran calidad** y que, de este modo, conserva los **empleos** y crea otros nuevos. Esta estrategia de aumentar el valor añadido en el medio rural debe ir indisolublemente unida al mantenimiento y el desarrollo del sector alimentario de transformación, actividad que es continuación de la agrícola. Las denominaciones de origen protegidas contribuyen también a esta política de fomento de la calidad.

3.7 En el futuro, la política de fomento de la calidad deberá aplicarse, entre otras cosas, mediante del Reglamento relativo al FEADER y su eje prioritario «Diversificación y...», así como mediante el plan de acción sobre agricultura biológica.

3.8 En el marco de esta política de calidad, las pequeñas empresas alimentarias y, en particular, las pequeñas empresas artesanales de transformación, cobran una importancia estratégica, ya que son precisamente estas pequeñas empresas las que pueden contribuir a la diversificación, es decir, a ofrecer a los consumidores una **gran diversidad de productos**. Una demanda creciente indica que los consumidores valoran cada vez más esta diversidad y que son precisamente los métodos de elaboración tradicionales y artesanales los que se asocian con productos de gran calidad. Al mismo tiempo forman parte de nuestra herencia cultural. Desde hace décadas estas empresas demuestran que están perfectamente capacitadas para fabricar productos seguros.

Los distintos riesgos necesitan dispositivos de seguridad diferenciados

3.9 El CESE, por consiguiente, acoge con satisfacción que los nuevos reglamentos contengan un **mayor grado de flexibilidad** que los reglamentos vigentes hasta la fecha. Esta **flexibilidad brinda nuevas oportunidades** a las pequeñas empresas del sector alimentario que practican la transformación artesanal y tradicional, dado que en el futuro podrán exportar sus productos con un procedimiento de autorización único. Sin embargo, también los Estados miembros deben aprovechar estas oportunidades.

3.10 Al mismo tiempo, la flexibilidad supone también **riesgos** para las pequeñas empresas alimentarias. De ahora en adelante las explotaciones que antes se limitaban a estar «registradas» deberán cumplir las normas más rigurosas del procedimiento de autorización. A ello se añade que algunas medidas específicas de higiene introducidas por el Reglamento nº 853/2004 establecen **requisitos claramente más estrictos** que antes, los cuales afectan básicamente a las obligaciones relativas a los controles microbiológicos.

3.11 Las especificaciones sobre los objetivos en materia de higiene, en vez de normas estrictas, y las disposiciones de flexibilidad que las acompañan permiten adaptar la configuración del sistema HACCP (de conformidad con el Reglamento nº 852/2004), así como los procedimientos de autorización, a los riesgos específicos que presentan los distintos tipos de explotación y sus métodos de producción.

3.12 Esta mayor flexibilidad tiene una importancia fundamental para el mantenimiento de la diversidad estructural de las empresas alimentarias en Europa, ya que, en efecto, los riesgos particulares en materia de higiene y los requisitos que de ellos se derivan están en parte estrechamente vinculados con los métodos específicos de producción, transformación y distribución. Por lo que respecta a la seguridad alimentaria, las pequeñas empresas y las empresas artesanales del sector cuya distribución es fundamentalmente local o regional presentan riesgos en parte diferentes a los de las grandes empresas industriales con canales de distribución suprarregionales o internacionales. Dado que estas grandes empresas tienen muchos trabajadores y producen en grandes cantidades y que los ámbitos de responsabilidad están bien delimitados, es obvio que medidas como la introducción de dispositivos de trazabilidad y de sistemas de gestión de la calidad, la identificación de los lotes, la racionalización de la organización de los locales y el análisis microbiológicos de los lotes son completamente razonables. En las pequeñas empresas alimentarias en las que la responsabilidad es asumida por pocos trabajadores y que a menudo no comercializan sus productos fuera de las fronteras nacionales, casi siempre basta con medidas de seguridad sencillas, como los controles aleatorios de las temperaturas de refrigeración o de cocción o las inspecciones (salchichas que deben cocerse y salchichas precocidas). Aquí pueden aplicarse procedimientos de control tradicionales de eficacia demostrada. En estos casos, todo esfuerzo suplementario de carácter técnico u organizativo no se traduciría en una mayor higiene, sino en un incremento de los costes y una mayor pérdida de tiempo.

3.13 Otro ejemplo de aplicación a las empresas del sector artesanal de medidas que son razonables y necesarias para las empresas industriales es la obligación de instalar un esterilizador, que ya se preveía en la Directiva 64/433/CE. En el caso del sacrificio en cadena, dada la velocidad del trabajo en cadena, propia de las empresas modernas, no hay tiempo suficiente para limpiar un cuchillo si, por ejemplo, se toca con él en un absceso. La instalación de un esterilizador en cada puesto de despiece permitirá que el trabajador de la cadena pueda coger en cualquier momento un cuchillo nuevo esterilizado. Muy diferente es la situación en las carnicerías artesanales, en las que cada animal es despiezado por una sola persona que, en caso de necesidad, dispone siempre del tiempo necesario para coger otro cuchillo esterilizado. Para garantizar la utilización de cuchillos esterilizados, basta con que la víspera se prepare un número suficiente de cuchillos esterilizados cerca del puesto de trabajo. No es necesario un esterilizador en cada puesto de trabajo. En la revisión del documento SANCO nº 1514 de 8 de septiembre de 2005 se responde a esta objeción presentada por el CESE y en el punto 5.3 se señala que en los pequeños mataderos bastará con disponer de un número suficiente de cuchillos desinfectados antes de proceder al sacrificio.

3.14 En otras palabras, si las normas de higiene y los requisitos de seguridad se adoptan unilateralmente tomando como base los riesgos que implica actualmente la producción a gran escala, es decir, la transformación industrial y los intercambios internacionales, y se trasladan a las estructuras artesanales, se corre siempre el riesgo de perjudicar la competitividad de los productos elaborados con métodos artesanales y tradicionales, que (debido al aumento de los costes) se verán excluidos del mercado, tanto directa como indirectamente.

3.15 Cuando en lo que sigue se piden medidas de higiene adaptadas a los procedimientos y estructuras específicas, no se trata sólo de garantizar la igualdad de oportunidades en materia

de acceso al mercado, sino, sobre todo, de mantener y fomentar las innovaciones en el medio rural. Una de las principales innovaciones de las últimas décadas ha sido el desarrollo y la extensión de la agricultura biológica. Sin los márgenes de maniobra existentes y los obtenidos recientemente no habría podido tener lugar la revalorización de los métodos tradicionales de transformación de los productos alimenticios. Por ello, en el futuro conviene también preservar márgenes de maniobra que tengan en cuenta las particularidades regionales, los métodos artesanales y tradicionales, los procedimientos de transformación particulares, las calidades especiales y los canales de comercialización específicos y, que al mismo tiempo, garanticen al consumidor un nivel elevado y uniforme de seguridad alimentaria.

4. Oportunidades y obstáculos que pueden derivarse del nuevo marco jurídico en materia de higiene para las pequeñas empresas artesanales de los sectores de la carne y de la leche

Reglamento 852/2004

4.1 Algunos Estados miembros habían utilizado la posibilidad prevista en la legislación «antigua» para distinguir, en el caso de las empresas de transformación de la carne y de la leche, entre explotaciones «registradas» y explotaciones «autorizadas». Las explotaciones registradas no estaban autorizadas a distribuir su producción fuera de las fronteras nacionales sin que para ello existiera una justificación basada en la existencia de normas de higiene diferentes. En el punto 3.4 de la orientación SANCO 1513/2005 REV. 1 de 8 de septiembre de 2005 se pide expresamente a los Estados miembros que autoricen a las empresas que practican la comercialización directa, y que están excluidas del ámbito de aplicación de los Reglamentos nº 852/2004 y 853/2004, a exportar sus productos a las regiones fronterizas. De este modo, se abren nuevas oportunidades de mercado para las empresas situadas en zonas fronterizas.

4.2 El Reglamento nº 852/2004 exige la aplicación del **sistema HACCP** a los métodos que contribuyen a la seguridad de los productos alimenticios. El Comité acoge con satisfacción la introducción obligatoria del sistema HACCP, ya que de hecho es parte de la tradición artesanal garantizar una seguridad máxima de los productos con pocos controles, pero lo más eficaces posibles, en los lugares adecuados. La orientación SANCO 1515/2005 de 30 de agosto de 2005 contiene asimismo instrucciones sobre cómo pueden adaptarse los principios del sistema HACCP a los distintos tipos de empresas. En cada uno de los Estados miembros se han elaborado también las correspondientes orientaciones sobre buenas prácticas higiénicas. Estas pueden facilitar la aplicación del sistema HACCP en las pequeñas empresas del sector alimentario, puesto que, llegado el caso, permiten renunciar a la realización de análisis de peligros y de riesgos por cuenta propia.

4.3 En este contexto, la utilidad del sistema HACCP para las empresas artesanales del sector alimentario dependerá del contenido de las directrices nacionales sobre este dispositivo. Si se hace un hincapié excesivo en la documentación y las listas de control detalladas, este instrumento puede dar lugar a un aumento de los costes sin que ello mejore el nivel de seguridad.

4.4 Al sistema HACCP van unidos también los controles microbiológicos, cuyos criterios y alcance están aún por fijar (artículo 4). El contenido del nuevo **Reglamento sobre criterios microbiológicos** tendrá una influencia decisiva en los costes de los controles internos. Será determinante para la futura competitividad de las pequeñas empresas del sector alimentario, ya que éstas deberán repartir los costes entre volúmenes de transformación y de venta mucho más pequeños que en el caso de las grandes empresas. Por ello, el CESE aprueba la norma prevista de que la frecuencia de los controles aplicables a la carne picada en los pequeños mataderos y en las pequeñas empresas de despiece o en las carnicerías artesanales pueda adaptarse a las cantidades producidas. El resto de las empresas deberán tomar muestras una vez por semana.

Reglamento nº 853/2004: los riesgos de una mayor flexibilidad - Ejemplo de la transformación de la leche

4.5 La mayor flexibilidad ha permitido que no sólo los Estados miembros, sino sobre todo las autoridades veterinarias competentes regionales dispongan de **amplios márgenes de discrecionalidad** para la autorización de empresas alimentarias. En la actualidad ya existen grandes diferencias en la aplicación de las normas de higiene, en particular en los ámbitos clasificados de riesgo por los veterinarios, como, por ejemplo, el sacrificio de aves de corral por métodos artesanales, las queserías en granjas y la elaboración de productos a partir de la leche cruda.

4.6 Entretanto, en muchos Estados miembros de la UE la transformación de la leche en queso en las explotaciones agrarias desempeña un papel importante para garantizar su viabilidad económica. Las experiencias regionales en Polonia antes y después de la adhesión a la UE muestran que las autoridades veterinarias han prohibido la instalación de queserías en granjas en aplicación de una pretendida «normativa de la UE». Se puso en evidencia que no disponían de formación ante estas «nuevas» ideas y que inicialmente optaron por una solución de seguridad: lo que no existe tampoco puede plantear problemas (de higiene). No obstante, está claro que en este caso la responsabilidad incumbe a las autoridades públicas nacionales y regionales, y no a la Unión Europea.

4.7 Muchas de las disposiciones sobre la transformación de la leche, que figuraban aún detalladas en los Reglamentos comunitarios anteriores, se suprimen ahora. El nuevo Reglamento ofrece nuevas perspectivas precisamente a las pequeñas empresas artesanales del sector alimentario. Pueden solicitar el reconocimiento de los denominados «métodos alternativos». Sin embargo, estos no se definen concretamente en el Reglamento.

4.8 De ahí que esté ampliamente justificado el temor de que en la transposición nacional del Reglamento algunos Estados miembros intenten imponer una interpretación claramente más restrictiva y más desfavorable para las pequeñas empresas alimentarias que la prevista por la Comunidad.

4.9 Ejemplo 1: Alemania ya ha presentado sus primeros proyectos de normas administrativas generales en este ámbito (procedimiento de autorización de conformidad con el artículo 31 del Reglamento 882/2004). En ellas se exige, como sucedía anteriormente, un peritaje-tipo para la autorización de las instalaciones de pasteurización y las centrifugadoras destinadas a la

purificación. Las empresas que utilicen otros aparatos o métodos deben asumir la carga de la prueba y sufragar los costes de sus propios peritajes.

4.10 Ejemplo 2: En los Estados miembros de Europa Oriental, en particular, la República Checa, Polonia, Eslovenia y los Estados bálticos, en el marco de la adaptación de la legislación nacional al «acervo comunitario», están teniendo lugar los mismos procesos que en los nuevos Estados federados de Alemania tras la reunificación. No sólo son los problemas económicos los que han producido un cambio estructural profundo en las lecherías y los mataderos con la correspondiente pérdida de puestos de trabajo, sino que también los intereses de los grandes transformadores, que quieren mejorar la utilización de la capacidad de sus empresas, determinan a menudo la práctica de la concesión de las autorizaciones.

4.11 El CESE insta a la Comunidad a que vele por el **respeto de una competencia leal** en todos los Estados miembros, para que las autoridades utilicen los márgenes de discrecionalidad que existen para los productos tradicionales y regionales de calidad en favor de las pequeñas empresas artesanales locales del sector alimentario.

Reglamento nº 853/2004: Obstáculos para las pequeñas empresas alimentarias del sector de la carne

4.12 El Reglamento nº 853/2004 incluye una serie de estipulaciones claramente definidas que sobrepasan con mucho las condiciones aplicables hasta ahora a las pequeñas empresas alimentarias del sector de la carne y tienen repercusiones negativas sobre la evolución de los costes y, por ende, sobre las pequeñas empresas. Las principales son las siguientes:

4.13 De conformidad con el nuevo Reglamento todos los mataderos deberán disponer de **establos** ^(?). Esta norma afectaría también al sector artesanal de la carne, incluso cuando en los mataderos pequeños los animales no esperan mucho tiempo y en conjunto sólo se sacrifican pocos animales por semana. Esta norma obliga en principio a que las pequeñas empresas hagan inversiones considerables sin que de ello se deriven ventajas tangibles en cuanto a la higiene. Por ello, el CESE se congratula de que la versión revisada de la orientación SANCO/1514/2005 aborde ahora este problema. En el punto 5.2. se señala que los pequeños mataderos no deberán ser obligados a disponer de estructuras muy sofisticadas (*sophisticated or extensiv infrastructures*) o de instalaciones para abreviar o alimentar a los animales.

4.14 Deberá disponerse de **salas independientes para el sacrificio y el despiece**. Si estas operaciones se llevan a cabo en distintos momentos, también se podrán utilizar las mismas salas para estas actividades sin que ello suponga un riesgo para la seguridad. A ello se añade que si las operaciones se realizan en distintos momentos, las salas tienen el tiempo suficiente para secarse. Ello mejora las condiciones de higiene, al tiempo que ahorra inversiones a las pequeñas empresas del sector alimentario. Por consiguiente, en una versión revisada de las orientaciones debería incluirse la posibilidad de renunciar a una segunda sala siempre que haya un intervalo suficiente entre el sacrificio y el despiece y que se efectúen las operaciones de limpieza necesarias.

(?) Apartados 1a) y 2c) del capítulo II de la sección I del anexo III.

4.15 Una novedad es que de ahora en adelante también las pequeñas empresas artesanales que gozaban hasta la fecha del estatus de «explotaciones registradas» deberán mantener **una temperatura de 12 °C en las salas de despiece** o recurrir a «métodos alternativos». Aparte de que trabajar a 12 °C no deja de plantear problemas, ello origina costes de inversión y de refrigeración adicionales para las pequeñas empresas⁽⁶⁾. En este caso sería suficiente que la carne que debe despiezarse se fuera sacando poco a poco de la sala de refrigeración.

4.16 Especialmente problemáticos son los nuevos **requisitos de temperatura y control aplicables a la carne picada** introducidos por el Reglamento (CE) n° 853/2004, ya que la carne picada tiene una importancia económica grande para los microempresas y las pequeñas empresas de transformación de la carne. Hasta ahora, éstas tenían únicamente, por lo menos en Alemania, la categoría de «explotaciones registradas» y, por tanto, debían cumplir las disposiciones nacionales aplicables a la carne picada que exigían una temperatura de 4°C. Dado que en el futuro sólo podrán operar las explotaciones autorizadas por la UE, las empresas artesanales de transformación de la carne deberán también respetar las elevadas exigencias en materia de temperatura (2°C) establecidas en el nuevo Reglamento⁽⁷⁾. Si las empresas preparan carne picada fresca y la venden el mismo día de su elaboración (tal como se estipulaba en la normativa anterior), la reducción de la temperatura no ofrece ninguna ventaja en materia de higiene. Dado que las instalaciones antiguas no pueden regularse fácilmente a temperaturas más bajas y que, además, son necesarias instalaciones de descongelado, las empresas deberán invertir en nuevas instalaciones de frío. También plantea problemas para la competitividad de las empresas artesanales que el nuevo Reglamento permita la elaboración de carne picada a partir de carne refrigerada. Ello favorece las prácticas de dumping de precios.

4.17 Otra novedad es también que las empresas artesanales de transformación de la carne estarán obligadas a realizar **controles microbiológicos** de la carne picada, aunque la vendan o la congelen inmediatamente el mismo día de su elaboración⁽⁸⁾. Esta disposición supone cargas financieras considerables, sin que de ella se deriven ventajas tangibles en términos de higiene. Todavía no se ha fijado con qué frecuencia habrá que realizar los controles. La propuesta de Reglamento prevé solamente la posibilidad de que, en el caso de las pequeñas empresas, se pueda renunciar a la frecuencia semanal de los controles (véanse a continuación los puntos 4.18 y 4.20).

Reglamento sobre criterios microbiológicos

4.18 El contenido del Reglamento sobre criterios microbiológicos que se halla en fase de elaboración será especialmente importante para la competitividad futura de las pequeñas empresas del sector alimentario. El alcance del muestreo y la extensión de los controles deberían fijarse teniendo en cuenta debidamente el volumen de producción de la empresa, al tiempo que se garantiza su pertinencia a efectos estadísticos.

⁽⁶⁾ Apartado 2a) del capítulo V de la sección 1 del anexo III.

⁽⁷⁾ Apartado 2c) del capítulo III de la sección V del anexo III.

⁽⁸⁾ Apartado 3a) del artículo 4 del capítulo II del Reglamento (CE) n° 852/2004.

4.19 Hasta la fecha los mataderos debían efectuar una vez al año análisis microbiológicos en los cuerpos de los animales sacrificados para controlar el número total de gérmenes y los agentes que provocan la putrefacción (enterobacterias) y diez veces al año los correspondientes análisis de las partes de las instalaciones, por ejemplo, los muros, etc. El aumento previsto de la frecuencia del muestreo dará lugar a costes adicionales bastante considerables para las pequeñas empresas (para la carne picada véase el punto 4.16).

4.20 A ello se añade que, dadas las bajas cantidades de producción, se plantean problemas no sólo de carácter estadístico, sino también relacionados con la cantidad que se toma para los análisis, cuestiones que ha puesto de relieve la CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail), organización profesional francesa del sector artesano y del comercio minorista del ramo de la alimentación. Según la CGAD, si se mantiene la amplitud de los controles prevista, en algunos casos no quedaría mercancía para vender, por no hablar de los costes que esto supondría.

5. Conclusiones

5.1 El CESE acoge con satisfacción la flexibilidad de los nuevos reglamentos. Ofrecen nuevas perspectivas a las empresas tradicionales y artesanales del sector alimentario de carácter regional.

5.2 El CESE, no obstante, llama la atención sobre los riesgos que implican estos márgenes de maniobra para las empresas artesanales del sector alimentario, ya que tanto los Estados miembros como las autoridades locales pueden interpretar las disposiciones en un sentido desfavorable para estas empresas, como ha demostrado la experiencia de la transposición de las directivas de la UE. En principio, los medios para alcanzar los objetivos fijados en materia de higiene deberían dejarse a la discreción de las empresas. En el mismo sentido se insistía también en el punto 4 de las orientaciones SANCO 1513/2005 – REV.1 de 8 de septiembre. Por consiguiente, la Comisión debería velar por que las orientaciones sean comunicadas oportunamente a los Estados miembros.

5.3 El CESE considera que es conveniente modificar algunas disposiciones concretas de los Reglamentos:

5.3.1 El sacrificio artesanal de los animales debería gozar de un reconocimiento de principio como «método tradicional». Ello se refiere a todas las medidas nacionales de adaptación de los requisitos que se adopten sobre la base del apartado 4 del artículo 13 del Reglamento (CE) n° 852/2004, del apartado 4 del artículo 10 del Reglamento (CE) n° 853/2004 y del apartado 4 del artículo 17 del Reglamento (CE) n° 854/2004.

5.3.2 Sería conveniente que los locales del comercio al por menor destinados a la preparación y al despiece de grandes cantidades de productos alimenticios de origen animal para ser distribuidos de nuevo a otros comerciantes minoristas entraran sin excepción en el ámbito de aplicación del Reglamento 853/2004⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Véase también el Dictamen del CESE de 28 de marzo de 2001 (DO C 155/39).

5.3.3 Por lo que respecta al equipamiento de los locales (anexo III del Reglamento (CE) nº 853/2004), deberían tenerse en cuenta las recomendaciones del documento SANCO 1514 (punto 5.2) en el sentido de que las empresas artesanales que sacrifican ellas mismas los animales no deberían estar obligadas a disponer de establos y que las instalaciones para abreviar o alimentar a los animales puedan ser sencillas.

5.3.4 Debería darse la posibilidad de renunciar a una segunda sala, si hay un intervalo suficiente entre el sacrificio y el despiece (apartado 2c) del capítulo II).

5.3.5 También debería renunciarse a fijar la temperatura de refrigeración de las salas de despiece si la carne, como ocurre en las empresas artesanales, se saca de la sala de refrigeración y se va despiezando poco a poco.

5.3.6 Por lo que se refiere a las disposiciones sobre temperatura, para las empresas artesanales de transformación de la carne debería eliminarse el requisito de refrigerar la carne picada a una temperatura de 2 °C (apartado 2c) del capítulo III de la sección V) y recuperar la antigua normativa alemana aplicable a las explotaciones registradas, que preveía su conserva-

ción a una temperatura de 4 °C si las empresas preparan carne picada fresca y la venden el mismo día de su elaboración. Además, la frecuencia de los controles microbiológicos de la carne picada en las empresas que la producen en pequeñas cantidades y que la congelan o la venden el mismo día de su elaboración debería adaptarse a la cantidad de carne picada producida realmente (apartado 3a) del artículo 4 del capítulo II del Reglamento (CE) nº 852/2004).

5.3.7 El CESE recomienda además que se realice un estudio comparativo con el fin de analizar la aplicación del Reglamento en distintos Estados miembros, en función de las diferentes estructuras de las empresas artesanales del sector alimentario, y que se elaboren propuestas destinadas a mejorar la competitividad de las empresas alimentarias artesanales. En particular, debería examinarse si existen medidas de formación y de aprendizaje permanente para las pequeñas empresas alimentarias. También deberían analizarse las vías de difusión de las orientaciones de la Comisión para garantizar que las pequeñas empresas están suficientemente informadas sobre el grado de flexibilidad de que disponen.

Bruselas, 15 de diciembre de 2005.

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