

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 185

49º año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

8 de agosto de 2006

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
		
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006	
2006/C 185/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Nanociencias y nanotecnologías: Un plan de acción para Europa 2005-2009»	1
2006/C 185/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación dentro del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Cooperación” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Ideas” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Personas” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Capacidades” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007-2011)» — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007-2011)» COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 final	10

ES

Precio:
22 EUR

(continúa al dorso)

2006/C 185/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil» COM(2005) 429 <i>final</i> — 2005/0191 (COD)	17
2006/C 185/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)» COM(2005) 505 <i>final</i> — 2005/0211 (COD)	20
2006/C 185/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea»	24
2006/C 185/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional» COM(2005) 375 <i>final</i> — 2005/0156 (COD)	31
2006/C 185/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos» COM(2005) 649 <i>final</i> — 2005/0259 (CNS)	35
2006/C 185/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria» COM(2005) 507 <i>final</i> — 2004/0214 (COD)	37
2006/C 185/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)» COM(2005) 467 <i>final</i> — 2005/0203 (COD)	42
2006/C 185/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007» (COM(2005) 604 <i>final</i>)	46
2006/C 185/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013» COM(2005) 299 <i>final</i> — SEC(2005) 904	52
2006/C 185/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los efectos de los acuerdos internacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los procesos de transformación industrial en Europa»	62
2006/C 185/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Marco jurídico para la política de los consumidores»	71
2006/C 185/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial» COM(2005) 474 <i>final</i>	80
2006/C 185/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea» COM(2005) 706 <i>final</i>	87

2006/C 185/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información sobre los ordenantes que acompaña a las transferencias de fondos» COM(2005) 343 <i>final</i> — 2005/0138 (COD)	92
2006/C 185/17	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 — Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático» COM(2005) 459 <i>final</i>	97
2006/C 185/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Marco institucional para la navegación interior en Europa»	101
2006/C 185/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1592/2002, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea» COM(2005) 579 <i>final</i> — 2005/0228 (COD)	106

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

426º PLENO DE LOS DÍAS 20 Y 21 DE ABRIL DE 2006

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Nanociencias y nanotecnologías: Un plan de acción para Europa 2005-2009»

(2006/C 185/01)

El 7 de junio 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 Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 28 de marzo de 2006 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En su anterior dictamen⁽¹⁾ sobre las nanociencias y nanotecnologías, el CESE señaló la oportunidad de introducir una leyenda sencilla con una definición sintética de los vocablos más utilizados, debido también a que el dictamen abordaba una cuestión en parte nueva, caracterizada por un léxico poco conocido o poco utilizado. Por consiguiente, nos parece oportuno incluir dichas definiciones en la introducción del presente dictamen.

1.1.1 Por otra parte, dado que en 2006 siguen en vigor junto al sexto programa marco otros muchos programas europeos iniciados a partir del 2000, se ha pensado señalar en las notas los principales programas con implicaciones para las N+N, y en particular los que revisten una importancia específica para los nuevos Estados miembros, que no tuvieron la oportunidad de participar en su elaboración y en los debates sobre sus objetivos antes de 2004.

1.2 Definiciones⁽²⁾

1.2.1 **Nano.** Indica la milmillonésima parte de un todo. En este caso, refiriéndose a dimensiones, se utiliza «nano» como la milmillonésima parte del metro.

1.2.2 **Micro.** Indica la millonésima parte de un todo. En este caso, la millonésima parte del metro.

1.2.3 **Nanociencias.** Las nanociencias representan un nuevo enfoque de las ciencias tradicionales (química, física, biología electrónica,...) en relación con la estructura fundamental y el comportamiento de la materia, a nivel atómico y molecular. De hecho, son las ciencias que estudian el potencial de los átomos en los distintos ámbitos del saber⁽³⁾.

1.2.4 **Nanotecnologías.** Son las tecnologías que permiten manipular los átomos y las moléculas para poder crear nuevas superficies y nuevos objetos que, gracias a una composición diferente y a la nueva disposición de los átomos, adquieren características particulares de utilidad en la vida cotidiana⁽⁴⁾. Son, por consiguiente, tecnologías de escala de la milmillonésima del metro.

1.2.5 **Junto a la definición anterior, cabe señalar otra más pertinente desde un punto de vista científico. Con el término nanotecnología se define un planteamiento multidisciplinar para la creación de materiales, dispositivos y sistemas, a través del control de la materia a escala nanométrica. Habida cuenta de este enfoque multidisciplinar, se precisa una amplia base de conocimientos en electrónica, física y química para la cualificación en el ámbito de las nanotecnologías.**

⁽¹⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ Entrevista al Comisario BUSQUIN (resumen en IP/04/820 de 29.6.2004).

⁽⁴⁾ Véase nota 2.

1.2.6 Nanomecánica. Las dimensiones de un objeto empiezan a tener importancia para determinar las propiedades de éste cuando su escala está comprendida entre un nanómetro y varias decenas de nanómetros (se trata de objetos integrados por un número de átomos comprendido entre varias decenas y varios millares de átomos). En este ámbito, un objeto compuesto por 100 átomos de hierro tiene propiedades físico-químicas radicalmente diferentes de otro compuesto por 200 átomos, aunque ambos estén fabricados con los mismos átomos. Análogamente, las propiedades mecánicas y electromagnéticas de un sólido constituido por nanopartículas son radicalmente distintas de las de un sólido tradicional de igual composición química y difieren de las propiedades de cada unidad que lo compone.

1.2.7 Microelectrónica. Rama de la electrónica que se ocupa del desarrollo de circuitos integrados, realizados en una «única región de semiconductores», de dimensiones muy reducidas. Actualmente, con la tecnología microelectrónica se pueden obtener componentes de dimensión cercana a 0,1 micrómetros, es decir, 100 nanómetros ⁽⁵⁾.

1.2.8 Nanoelectrónica. Ciencia que se ocupa del estudio y de la producción de circuitos realizados con tecnologías y materiales distintos del «silicio», que funcionan con principios muy diferentes de los actuales ⁽⁶⁾.

1.2.9 La nanoelectrónica se va a convertir en uno de los elementos centrales de las nanotecnologías, al igual que la electrónica hoy se encuentra en todos los sectores científicos y procesos industriales ⁽⁷⁾.

1.2.10 Biomimética ⁽⁸⁾. La ciencia que estudia las leyes en que se basan las agrupaciones moleculares existentes en la naturaleza. El conocimiento de estas leyes podrá permitir crear nanomotores artificiales basados en los mismos principios que los que existen en la naturaleza ⁽⁹⁾.

1.3 Conclusiones y recomendaciones

1.3.1 El Comité acoge favorablemente las propuestas presentadas por la Comisión para realizar de aquí al 2009 un plan de acción en materia de N+N, especialmente en relación con:

- la exigencia de respetar un tipo de desarrollo sostenible, competitivo, estable y duradero,
- la clara aceleración, a nivel mundial, de las inversiones en I&D a escala nanométrica y sus aplicaciones,
- la necesidad de analizar los riesgos y oportunidades del enfoque a nanoescala y la urgencia de una visión difundida y compartida tanto por los órganos institucionales decisio-

rios como por los interlocutores sociales, el público en general y los medios de comunicación, al objeto de garantizar el éxito de las N+N, habida cuenta de su utilidad para la salud, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos;

- la exigencia de equipos e infraestructuras de alto nivel, de redes europeas integradas, de bancos de datos comunes,
- la necesidad de preparar recursos humanos cualificados en el ámbito científico, técnico y productivo, así como cuadros industriales, que puedan interactuar con el mundo de las nanociencias y nanotecnologías,
- la oportunidad de crear un polo europeo de promoción y coordinación (*Focal Point*), que asuma la función de interlocutor estable y proactivo, principalmente entre la industria y el mundo científico, tanto dentro de la Unión como a nivel internacional, al que habría que dotar de una estructura operativa.

1.3.1.1 Los integrantes de este polo deberán disponer de competencias científicas y de gestión sólidas y de un alto grado de receptividad en el entorno general en el cual se desarrollan las N+N.

1.3.1.2 Además, en el sector de las N+N «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» ⁽¹⁰⁾. Es pues importante disponer de un polo comunitario que administre este sector y cuyas responsabilidades estén claramente determinadas.

1.3.2 Ante la revolución que representan las N+N, el Comité está convencido de que la clave para que Europa se sitúe a la vanguardia, en un contexto en el que se observa permanentemente la incorporación con agresividad de nuevos actores en el mercado mundial, es la capacidad de coordinación y la creación de una masa crítica europea de nanotecnologías sobre una base segura.

1.3.3 Para el Comité es fundamental que la Unión Europea consiga elaborar un **plan de acción para las N+N**, capaz de conferir un impulso unitario de **gobernanza** y de integrar los niveles comunitario, nacional y regional en el respeto del principio de subsidiariedad. En particular, dicho plan deberá garantizar:

- Un diálogo visible y transparente con la sociedad civil que garantice su concienciación al respecto, sobre la base de valoraciones objetivas de los riesgos y las oportunidades de las N+N,

⁽⁵⁾ Centro de micro y nanoelectrónica del politécnico de Milán, Profesor Alessandro Spinelli.

⁽⁶⁾ Ibidem.

⁽⁷⁾ Las inversiones en nanoelectrónica ascienden actualmente a 6 mil millones €, repartidos como sigue: 1/3 en nano y micro, 1/3 en actividades de diagnosis y 1/3 en materiales (fuente: Comisión Europea, DG Investigación).

⁽⁸⁾ Del griego *mimesis*, imitar a la naturaleza.

⁽⁹⁾ Por ejemplo, el movimiento autónomo de los espermatozoides.

⁽¹⁰⁾ DO C 65 de 17.3.2006.

- Una atención constante a la salvaguardia de los aspectos éticos y medioambientales, así como de los relativos a la salud y la seguridad de los trabajadores y de los consumidores,
- Un polo comunitario de referencia unívoco, capaz de garantizar una sólida coordinación entre las diversas políticas y los diversos niveles de acción,
- Una voz única, a nivel internacional, para promover iniciativas en materia de declaraciones comunes y códigos de conducta, garantizar una utilización responsable de las N+N y asegurar la cooperación en la investigación científica de base,
- La lucha contra la *nanodivisión* (exclusión del desarrollo de conocimientos N+N), que habría que abordar conjuntamente con los países menos desarrollados,
- La certeza normativa y reglamentaria de los esfuerzos de investigación, de aplicación y de innovación en el mercado de las N+N,
- Un calendario con plazos previamente establecidos para las acciones previstas, tanto a nivel comunitario como a nivel de los Estados miembros, con mecanismos para verificar su ejecución y con una asignación clara de las responsabilidades.

1.3.4 El Comité pide que el plan de acción comunitario vaya acompañado de **planes de acción nacionales** que garanticen una coordinación y una evaluación comparativa constante de las convergencias y sinergias en los diversos ámbitos: infraestructuras, formación y educación, valoración de los riesgos, formación para la protección de la seguridad en el trabajo, estandarización de normas y patentes y, por último, diálogo con la sociedad civil y, en particular, con los consumidores.

1.3.5 El Comité considera que la **industria europea** debería multiplicar y acelerar sus esfuerzos de investigación y aplicación de las N+N, situándose a un nivel de inversión al menos equivalente a los de sus competidores más avanzados. Esto puede realizarse a través de las acciones siguientes: desarrollo de las plataformas tecnológicas europeas, incentivos a la protección y valorización industrial de las N+N, promoción de una formación dirigida a la creación de pequeñas empresas, desarrollo de redes europeas para la innovación y la aplicación de las N+N, apoyo a la cualificación multidisciplinaria de los trabajadores y cuadros técnicos, desarrollo de «nanotecnologías de empresa» y de laboratorios de prototipos y de certificación, creación de un marco común de estandarización técnica y de propiedad intelectual e industrial.

1.3.6 El informe bienal sobre el control y seguimiento de la ejecución del plan de acción comunitario y de su coherencia con las demás políticas de la UE debería, en opinión del

Comité, incluir un cuadro de evaluación anual del cumplimiento del calendario adoptado y reflejar los informes de los Estados miembros sobre la realización de los planes de acción nacionales.

1.3.7 Dicho informe debería presentarse no sólo al PE y al Consejo, sino también al Comité Económico y Social Europeo.

2. Motivación

2.1 Las nanociencias y las nanotecnologías (N+N) representan un sector en rápida expansión y muy prometedor para convertir la investigación fundamental en innovaciones de éxito. Se trata de un sector de gran importancia, tanto para fortalecer la competitividad de la industria europea en su conjunto, como para crear nuevos productos y servicios que mejoren el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y la sociedad.

2.2 Los expertos en esta materia están convencidos de que los materiales, productos y servicios basados en las N+N podrán generar de aquí al 2015 un mercado global que se cifra en centenares de millardos de euros cada año ⁽¹¹⁾, a condición de que se sepa trasladar la excelencia científica a productos, procesos y servicios comercialmente viables y se sepa evitar, como destaca la propia Comisión ⁽¹²⁾, «repetir la paradoja europea observada respecto a otras tecnologías».

2.3 Para ello es necesario, en opinión del Comité:

- fortalecer y coordinar los esfuerzos de investigación y desarrollo, realizando mayores inversiones,
- crear infraestructuras específicas de alto nivel,
- evaluar atentamente los riesgos en todo el ciclo de vida científico y de aplicación,
- procurar que se respeten con firmeza los principios éticos,
- promover un contexto favorable y proactivo en relación con la innovación en todo el tejido económico productivo, y en particular en la pequeña y mediana empresa,
- formar recursos humanos cualificados,
- adaptar el régimen normativo y de las patentes,
- favorecer la asociación entre organismos públicos y privados.

⁽¹¹⁾ Véase «Nanotechnologies and nanosciences, knowledge-based multifunctional materials & new production processes and devices» presentado con ocasión del Euronanoforo celebrado en Edimburgo en septiembre de 2005.

⁽¹²⁾ COM(2005) 243 final y COM(2005) 24 final.

2.4 El Comité ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este asunto ⁽¹³⁾, recomendando, entre otras cosas:

- el desarrollo de esfuerzos conjuntos, comunitarios y nacionales, en materia de I+DT y de formación científica y tecnológica con importantes interacciones entre la industria y el mundo universitario, una atención particular a las aplicaciones industriales y multisectoriales, una coordinación mayor de las políticas, estructuras y redes de participantes, el respeto de los aspectos éticos, medioambientales, de salud y seguridad así como la definición de normas técnicas adecuadas;
- una sólida relación entre las N+N y la sociedad, para garantizar que los resultados de la investigación contribuyan positivamente a la competitividad de la economía, la salud humana, el medio ambiente y la seguridad, así como a la calidad de vida de los ciudadanos,
- la asignación de recursos adecuados en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, y en particular en el del Séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (VIIPM), y el fortalecimiento de las plataformas tecnológicas europeas;
- la puesta en marcha de un plan de acción comunitario ambicioso, combinado con una hoja de ruta y un calendario bien definido y basado en un enfoque integrado con el de los Estados miembros, que conlleve el consenso de todos los protagonistas de la sociedad civil en torno a una visión común;
- la creación de infraestructuras europeas de alto nivel para la investigación y la transferencia tecnológica, orientadas a la innovación y el mercado,
- la optimación de los regímenes de propiedad intelectual y la creación, a nivel europeo, de un centro de asistencia sobre derechos de propiedad intelectual en el sector nanotecnológico (*nano-IPR helpdesk*) para responder a las necesidades de los investigadores, las empresas, los centros de investigación y, sobre todo, a las de la sociedad civil,
- el fortalecimiento de la cooperación internacional sobre los aspectos éticos y los riesgos, la seguridad y las normas, las patentes y la metrología,
- acciones destinadas a desarrollar procesos industriales en el sector de las nanociencias y nanotecnologías y a fomentar su utilización con la institución de un centro de intercambio (*clearing house*) europeo para la comercialización de los

productos, la transferencia de las tecnologías y el intercambio de las mejores prácticas,

- la instauración, con los medios de comunicación y la opinión pública, de un diálogo permanente con una sólida base de divulgación científica que permita transmitir a los ciudadanos la certeza del control de los riesgos potenciales para la salud y el medio ambiente y evite tergiversaciones en la percepción del desarrollo nanotecnológico.

2.5 Las N+N en los nuevos Estados miembros

2.5.1 Durante los cinco últimos años, la Comisión Europea ha concedido ayudas comunitarias de apoyo a unos 30 centros de excelencia en relación con las distintas prioridades temáticas del programa marco de investigación comunitario. Un gran número de estos centros activos en el desarrollo de las N+N ⁽¹⁴⁾ está vinculado a universidades, centros de investigación y empresas de los nuevos Estados miembros.

2.5.2 El Comité considera importante que, en el marco de sus actividades, el Centro común de investigación europeo siga desarrollando su actividad de estímulo y apoyo a los centros de excelencia de los nuevos Estados miembros y de los países candidatos, en particular en el sector de las N+N, y que esta temática esté explícitamente integrada en sus programas de trabajo.

2.5.3 En opinión del Comité, la Comisión debería también fomentar el desarrollo de redes europeas para la innovación, aplicación y creación de prototipos en el ámbito de las N+N, sobre todo en lo que se refiere a las pequeñas empresas, que constituyen la gran mayoría del tejido industrial de Europa.

2.5.4 En particular, se deberían prever paquetes de servicios específicos para ayudar a los empresarios a conocer las oportunidades y los vínculos de las aplicaciones de las N+N, y multiplicar iniciativas acertadas como *Gate2Growth* ⁽¹⁵⁾ y *Minanet* ⁽¹⁶⁾. Por consiguiente, se deberían definir nuevas fuentes y modalidades de financiación de los riesgos, así como sistemas de garantías que se añadirían a los que ya existen.

2.5.5 El Comité considera que también la iniciativa comunitaria PHANTOMS, que es una red de excelencia sobre nanotecnologías iniciada en el marco del programa comunitario IST-FET para las tecnologías de la sociedad de la información, debería seguir desarrollándose y mejorar su visibilidad.

⁽¹⁴⁾ Entre los principales centros de excelencia cabe citar los siguientes: el Centro de investigación molecular DESMOL, el Centro de alta presión y el Centro CELDIS del Instituto de física de la Academia polaca de las ciencias; el Centro de investigación KFKI-CMRC y el instituto de investigación sobre el estado sólido, la física y la óptica de la Academia húngara de las ciencias; el Centro de investigación y tecnología de materiales avanzados (CAMART) del Instituto de física del estado sólido de la Universidad de Letonia.

⁽¹⁵⁾ La iniciativa comunitaria Gate2Growth ofrece una serie de servicios y redes para un acceso a las inversiones más rápido y menos oneroso para nuevas empresas innovadoras a través de redes temáticas paneuropeas de inversores e intermediarios, como la red I-TecNet.

⁽¹⁶⁾ Minanet es una base de datos accesible en línea sobre proyectos de investigación europeos en el sector de los microsistemas y las nanotecnologías. Figuran en ella proyectos de N+N desarrollados en la República Checa, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Bulgaria, Lituania, Letonia, Chipre y Rumania.

⁽¹³⁾ (DO C 157 de 28.6.2005).

2.5.6 En relación con la necesidad de estimular aún más las actividades de investigación e innovación en los nuevos Estados miembros y en los países candidatos, el CESE considera que se deberían desarrollar las sinergias alcanzadas con las iniciativas EUREKA y COST, en cuyo marco ya se realizan actividades en el ámbito de las N+N en un gran número de estos países.

2.6 El marco internacional

2.6.1 Según estimaciones del mes de enero de 2005, el **importe total de los gastos** realizados a escala mundial por los Gobiernos, las empresas y el mundo de las finanzas en investigación y desarrollo de las N+N asciende a unos 7 mil millones de euros al año ⁽¹⁷⁾, de los cuales más de la mitad a cargo del sector público. Un 35 % de estos gastos se realiza en Norteamérica, 35 % en Asia, 28 % en Europa y 2 % en el resto del mundo.

2.6.1.1 En cuanto al gasto per cápita, si bien al final de los años noventa las diferencias en materia de inversión pública eran muy escasas (alrededor de 1 euro en Estados Unidos y Japón y la mitad en la UE), en 2005 los Estados Unidos gastaron 5 euros per cápita, Japón 6,5 euros y la UE 3,5 euros. Según las previsiones, en el año 2011 el gasto ascenderá a más de 9 euros per cápita en Estados Unidos y Japón frente a 6,5 euros en la UE ⁽¹⁸⁾.

2.6.2 El **gasto de la industria**, a escala mundial, supera los 3 mil millones de euros por año, el 46 % de los cuales corresponde a empresas americanas, 36 % a empresas asiáticas, 17 % a empresas europeas y menos del 1 % a empresas del resto del mundo. Aproximadamente 1 500 empresas indicaron que invertirían sumas importantes en la investigación y el desarrollo de las N+N. Un 80 % de estas empresas son de reciente creación, y más de la mitad son norteamericanas. La cobertura informativa sobre nanotecnologías ha pasado de unos 7 000 artículos al año a 12 000 actualmente ⁽¹⁹⁾.

2.6.3 El Gobierno federal de los **Estados Unidos** ha invertido en un quinquenio, desde finales del 2000 hasta hoy, más de 4 mil millones de dólares en nanotecnologías. Y para el año 2006, la administración Bush ha solicitado mil millones de dólares para investigación en N+N, en el ámbito de las once agencias federales de investigación. Como señala el informe «5-Years Assessment on Nanotechnology Initiative» de 2005, Estados Unidos es el líder mundial en materia de investigación y desarrollo de las nanotecnologías, con un gasto para inversiones, del sector público y el privado, de 3 mil millones de dólares al año, importe que corresponde más o menos a la tercera parte de las inversiones mundiales.

2.6.3.1 Los Estados Unidos ocupan también el primer lugar en lo que se refiere al número de jóvenes empresas innovadoras (*start-up*), de publicaciones y de patentes. A nivel federal, se

considera que los gastos consagrados a los nuevos conocimientos y nuevas infraestructuras en materia de N+N son apropiados y amplios, para asegurar, a largo plazo, una rentabilidad económica sustancial.

2.6.4 En **Japón**, el gasto anual ascendió en 2003 a aproximadamente 630 millones de euros, un 73 % de los cuales a cargo del Ministerio de Educación y un 21 % a cargo del Ministerio de Economía, Comercio e Industria. La investigación se centra principalmente en los nanomateriales. En términos de capital riesgo, la Mitsui ha decidido invertir casi 700 millones de euros en nanotecnologías durante los próximos cuatro años y el Fondo para las tecnologías críticas dedicará unos 30 millones de euros a la investigación en N+N ⁽²⁰⁾.

2.6.5 Y también en Asia, **Taiwán** prevé invertir más de 600 millones de euros de aquí a 2008, con 800 empresas activas en el sector de las nanotecnologías. El objetivo es alcanzar, en 2006, un volumen de unos 7,5 mil millones de euros en términos de productos, aumentar el número de empresas a 1 500 y desarrollar nuevos productos hasta alcanzar 25 mil millones de euros en 2012, en particular en determinados sectores de la nanoelectrónica.

2.6.5.1 Para realizar esta expansión, es indispensable una regulación que resuelva los problemas relacionados con la propiedad intelectual e industrial.

2.6.6 En cuanto a **Corea del Sur**, se trata de uno de los primeros países cuyas empresas han comercializado con éxito productos basados en las N+N ⁽²¹⁾. Corea del Sur, cuyo potencial de mercado nacional de nanotecnologías se aproxima a 2 mil millones de euros, ha lanzado un programa para las N+N, el «Next Generation Core Development programme», con una dotación presupuestaria de 168 millones de euros, entre cuyas prioridades están los nanomateriales, los nanocomponentes y las bionanotecnologías.

2.6.7 En **Australia** se han creado más de 30 empresas de N+N durante estos últimos años y su número crece a un ritmo anual del 50 %. Las inversiones públicas y privadas en investigación sobre N+N ascienden a aproximadamente 60 millones de euros al año, centrándose principalmente en los nuevos materiales así como en las bionanotecnologías y sus aplicaciones médicas y terapéuticas.

2.6.8 En cuanto a **China**, un estudio publicado recientemente en Pekín sobre el desarrollo de las nanotecnologías en este país para el período de 2005 a 2010 con previsiones hasta 2015 ⁽²²⁾ revela que China es uno de los líderes mundiales en

⁽¹⁷⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽¹⁸⁾ Véase <http://cordis.europa.eu.int/nanotechnology>; Comisión Europea, DG INVESTIGACIÓN, Unidad G4 (8.12.2005).

⁽¹⁹⁾ Lux Research and Technology Review on Nanotechnology 2005.

⁽²⁰⁾ En cuanto a las inversiones privadas en N+N, unas 60 empresas japonesas dedican aproximadamente 170 millones de euros al año a la I+D de nanotecnologías, cifra que ha ido aumentando un 20 % desde 2003.

⁽²¹⁾ Ya en 2002 la sociedad Samsung lanzó las *Flash Memory Chips*, que contienen 90 componentes nanométricos.

⁽²²⁾ Beijin Report 2005 on Nanotech Development to 2010-2015.

términos de registro de nuevas empresas nanotecnológicas, de publicaciones y de patentes relativas a las N+N, con un mercado nacional de productos y sistemas N+N superior a 4 mil millones de euros que va a seguir creciendo hasta rebasar los 27 mil millones de euros en 2010 y 120 mil millones en 2015 ⁽²³⁾.

2.6.9 El CESE considera que el contexto internacional muestra claramente hasta qué punto es importante garantizar un entorno proactivo favorable a la investigación y a la innovación, en todos los Estados miembros de la UE, al objeto de poder participar con éxito en las inversiones para investigación y desarrollo en este sector.

3. Observaciones

3.1 El Comité siempre ha respaldado la necesidad de mayores esfuerzos para aumentar en términos absolutos y relativos las inversiones europeas en I+D al objeto de alcanzar el objetivo del 3 % fijado en Barcelona. Habida cuenta de las tendencias internacionales, considera que estos esfuerzos son sobre todo necesarios en el sector de las N+N.

3.1.1 El Comité considera que estos esfuerzos serían menos eficaces si no se realizaran en un **proceso de estrecha coordinación, a escala europea**, de los programas de investigación nacionales y regionales en materia de N+N, a través, entre otros, de los mecanismos ERA-NET y ERA-NET PLUS ⁽²⁴⁾. Estos esfuerzos deberían combinarse con acciones de sensibilización y respaldo a los centros de investigación, industrias y universidades por medio de los programas COST ⁽²⁵⁾, FES ⁽²⁶⁾, EUREKA ⁽²⁷⁾ y de los préstamos del BEI.

3.1.2 El Comité considera que la **coordinación europea** y la cooperación deberían también abarcar las **acciones llevadas a cabo por los Estados miembros** para desarrollar infraestructuras interdisciplinarias y polos de competencias y de excelencia en el sector de las N+N, en particular con el fin de crear una red paneuropea que mejore las sinergias y permita evitar duplicaciones inútiles.

3.2 A nivel comunitario

3.2.1 En opinión del Comité, para que dicho plan de acción comunitario sea operativo y creíble debe estar sujeto a un calendario con los correspondientes plazos, lo que sin duda apremiará su ejecución y facilitará la verificación de los progresos realizados en los siguientes ámbitos:

- aumento de las inversiones en investigación, innovación y formación en el ámbito de las N+N, ya sea a nivel comunitario o a nivel de los Estados miembros y de sus regiones,

⁽²³⁾ Según el informe arriba mencionado, la cuota de mercado mundial de China será superior al 6 % en 2010 para alcanzar un 16 % en 2015. La carrera por los productos terminados dependerá mucho más de las convergencias que se logren en materia de aplicación de las nanobiotecnologías que de las nanociencias, así como de la investigación aplicada de los tres grandes Centros nacionales de investigación y más de 20 Institutos de nanotecnologías.

⁽²⁴⁾ Espacio europeo de la investigación: cooperación y coordinación de las actividades nacionales o regionales de investigación. El programa ERA-NET, dotado con 148 millones €, prevé anuncios de licitación cada seis meses, hasta el año 2005, destinados a proyectos que contemplen la participación de entes legales de al menos tres Estados miembros. Para los próximos años se ha lanzado el programa ERA-NET PLUS, en refuerzo del anterior.

⁽²⁵⁾ COST: Organización intergubernamental para la cooperación en I+D.

⁽²⁶⁾ FES: Fundación europea de la ciencia.

⁽²⁷⁾ EUREKA: Iniciativa europea para el desarrollo de las tecnologías de mercado.

pero siempre con un fuerte proceso de coordinación europeo por parte de la Comisión y una mayor participación de la industria;

- institución en el seno del VIIPM de un polo europeo de coordinación, como **núcleo central** que obre como interlocutor estable y proactivo, tanto dentro de la Unión como a nivel de la cooperación y del diálogo internacional, con un Centro europeo «Nano-Janus» ⁽²⁸⁾ dotado de recursos adecuados;
- preparación de recursos humanos cualificados con perfiles multidisciplinarios en los ámbitos científico, técnico y productivo y fortalecer la presencia de cuadros industriales sensibles al enfoque N+N;
- garantía de la aceptación y el éxito de las nanociencias y nanotecnologías a través de un diálogo visible y transparente con la sociedad civil no solo por su aportación a la competitividad europea, sino también por su utilidad para la salud, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos;
- creación, desde la fase de concepción de los proyectos y de su aplicación, de mecanismos de evaluación de los riesgos toxicológicos y ecotoxicológicos e instrumentos de formación para afrontarlos;
- sometimiento a dispositivos de vigilancia ética, como se prevé en el programa marco, de las propuestas de investigación y de financiación pública, para un examen sistemático de las cuestiones éticas que puedan plantearse en relación con las N+N;
- salvaguardia del justo equilibrio entre, por una parte, las necesidades de desarrollo social, divulgación científica y protección sanitaria y medioambiental, y, por otra, las exigencias relativas a la propiedad intelectual e industrial;

3.2.2 El Comité respalda con firmeza un aumento sustancial de las inversiones en investigación, innovación y formación en el ámbito de las N+N, a nivel comunitario, en paralelo y en estrecha coordinación con el de los Estados miembros y sus regiones.

3.2.2.1 En este sentido, el Comité destaca que, contrariamente a lo que sucede en otros sectores de investigación, el volumen de recursos financieros comunitarios dedicados a las N+N equivale al de los Estados miembros (para la investigación en general, los créditos comunitarios representan el 4-5 % del gasto global europeo en investigación, mientras que los de los Estados miembros ascienden al 87 %).

⁽²⁸⁾ Nanotechnology National Office, creado en el año 2003 en Estado Unidos con la legislación sobre el desarrollo de las nanotecnologías.

3.2.3 Según el Comité, en el ámbito del VIIPM 2007-2013 la prioridad temática dedicada a las N+N debería contar con una dotación no inferior al 10 % de los recursos asignados al programa específico «Cooperación».

3.2.3.1 En el programa «Capacidades» se debería reservar a las PYME un espacio adecuado para la investigación y la innovación en N+N, y en particular para los polígonos nanotecnológicos, las infraestructuras de excelencia y las previsiones en relación con las N+N.

3.2.3.2 En el programa específico «Personas» la formación y la movilidad de los investigadores en el ámbito de las N+N deberían tener un espacio apropiado; esto deberá valer también para las actividades del Centro común de investigación, en lo que se refiere a la seguridad y la metronomía, así como para las perspectivas tecnológicas.

3.2.4 Por su parte, el Programa marco para la competitividad y la innovación debería poder dedicar, a partir de 2007, a pesar de la dotación limitada de que dispone, parte de sus intervenciones a la formación de una cultura empresarial orientada a las aplicaciones organizativas de la investigación en N+N.

3.2.5 El Comité respalda con firmeza la creación de plataformas tecnológicas europeas, a semejanza de las que ya existen para la nanoelectrónica o la nanomedicina: tales plataformas son, de hecho, instrumentos particularmente adecuados para promover, sobre la base de una previsión participativa común, una activación de todos los actores públicos y privados de los distintos sectores (científico, formativo, tecnológico, industrial, financiero) en torno a proyectos e iniciativas comunitarias, nacionales/regionales, o combinadas.

3.2.6 El Comité considera fundamentales las inversiones en educación y formación de nivel avanzado. Los nuevos programas comunitarios para después del 2006 deberían prever expresamente líneas de intervención de carácter multidisciplinario para las N+N.

3.2.7 La Comisión, por su parte, debería facilitar la valorización industrial a través de la puesta en marcha, de aquí al 2007, en el contexto del programa de trabajo N+N del VIIPM, de:

- un *Nano-IPR Helpdesk*, como propuso el CESE en su anterior dictamen sobre las N+N,
- una *clearing house* europea para el intercambio de buenas prácticas y el control de las patentes y de los nuevos productos de aplicación en el mercado global,
- una librería digital, como propone la comunicación objeto del presente dictamen,

— anuncios del CEN-STAR ⁽²⁹⁾ sobre proyectos de investigación prenormativa y conormativa técnica,

— proyectos piloto de demostración para las aplicaciones industriales de las N+N.

3.2.8 La Comisión debería fortalecer sin demora el dispositivo de vigilancia ética para garantizar un análisis sistemático de las cuestiones éticas que puedan surgir en relación con las N+N, principalmente en el campo de la medicina, la agroalimentación o la cosmética.

3.3 A nivel de los Estado miembros

3.3.1 El Comité hace hincapié en la importancia de elaborar, junto con el Plan de acción comunitario, planes de acción nacionales que deberían presentarse al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión antes del final del primer semestre de 2006, con el fin de garantizar convergencias y sinergias en materia de infraestructuras, formación y educación, así como de normalización y patentes, valoración de riesgos y, por último, de diálogo con la sociedad civil, los consumidores y los medios de comunicación.

3.3.2 En opinión del Comité, los Estados miembros deberían reservar para las N+N una parte más consistente de la inversión pública y privada de que disponen y deberían presentar regularmente informes al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados en lo que se refiere a inversión y a la realización de sus planes nacionales.

3.3.3 Estos informes deberían integrarse en el Informe bienal comunitario, en particular por lo que se refiere a los siguientes elementos:

- la creación de un marco normativo y legislativo favorable al nuevo ciclo industrial de aplicación de las N+N a los nuevos conceptos de empresa, a las nuevas cualificaciones y exigencias de formación de los empresarios, trabajadores y técnicos, a las normas, a la certificación de los productos y, por último, al respeto de las cuestiones éticas y de transparencia, sobre todo en lo que se refiere a la formación médico-científica, la accesibilidad y la igualdad de oportunidades;
- el estímulo, a nivel regional, de las aplicaciones innovadoras en el sector de las N+N, mediante el desarrollo de redes de laboratorios para la puesta a punto de prototipos, la certificación y la evaluación de riesgos, accesibles a todas las empresas, instituciones, universidades y centros de investigación. A tal fin, se deberían adoptar medidas financieras orientadas a las jóvenes empresas innovadoras y al capital riesgo, en particular en las regiones elegibles para el Fondo de Cohesión, y desarrollar polos de información visibles para el público en general sobre los riesgos y las oportunidades que presentan las N+N;

⁽²⁹⁾ CEN: Comité Europeo de Normalización. STAR: Investigación sobre la normalización.

— el lanzamiento de acciones destinadas a evitar desfases territoriales en el sector de las tecnologías N+N («*nano divide*»), en particular en las regiones elegibles para los Fondos Estructurales y de Cohesión y en las regiones insulares y periféricas, procurando al mismo tiempo que se prevean medidas destinadas a evitar que los terceros países menos desarrollados queden excluidos del desarrollo de N+N.

3.3.4 El Comité considera que los Estados miembros deben emprender una acción para preservar un justo equilibrio entre, por una parte, los imperativos de cooperación, divulgación científica y de las aplicaciones, orientada a la protección de la salud y el medio ambiente y, por otra parte, la necesidad de proteger el secreto de las invenciones así como la propiedad intelectual e industrial.

3.3.5 El Comité considera que, también aquí, la falta de una patente comunitaria y de un derecho de patentes comunitario unitario se vuelve a hacer visible de un modo nada favorable. Esto atañe tanto a la necesidad de saber qué invenciones en el campo de la bionanotecnología son patentables en los Estados miembros como a la cuestión del acceso simplificado, para las partes interesadas, a la información sobre las nuevas invenciones y patentes.

3.4 A nivel internacional

3.4.1 El Comité suscribe plenamente las orientaciones propuestas en el plan de acción para el desarrollo de una cooperación y un diálogo estructurados a nivel internacional. En este sentido, sugiere completarlas con las propuestas siguientes:

- organizar periódicamente, bajo los auspicios de la UE, foros internacionales para incrementar las ocasiones de diálogo, intercambio y comunicación, al objeto de fortalecer la «comunidad científica, industrial y académica internacional»,
- desarrollar un liderazgo europeo para promover iniciativas en materia de declaraciones comunes y códigos de conducta para la utilización y desarrollo de las N+N,
- realizar en la UE, de aquí al 2008, un archivo electrónico de las publicaciones científicas y técnicas sobre las N+N publicadas en todo el mundo,
- incluir, en las directrices de la política europea de cooperación para el desarrollo, acciones de *capacity building* de los interlocutores de los países en vías de desarrollo, de formación del personal científico y de promoción de la receptividad de las tecnologías N+N por parte de las competencias locales: todo esto al objeto de evitar la *N+N-divide* (exclusión del desarrollo de conocimientos en N+N),
- activar en el campo de las N+N sinergias *user-friendly* con iniciativas europeas -como EUREKA- e internacionales -como *Human Frontiers*-.

3.5 A nivel de la empresa, del trabajo y de la sociedad civil

3.5.1 En opinión del Comité, las empresas, y en particular las PYME, pueden beneficiarse en gran medida de las actividades de investigación en N+N y de su difusión directa en el marco de la transferencia de tecnologías, principalmente gracias a la integración y utilización de tecnologías eficaces en materia de energía y de medio ambiente, de las nanotecnologías informáticas y de los nuevos materiales aplicados a los métodos, productos y servicios, así como de la convergencia de tecnologías biológicas e informáticas y nanotecnologías.

3.5.2 El Comité considera que la industria europea debería multiplicar y acelerar sus esfuerzos en el ámbito de la investigación y aplicación de las N+N, situándose en niveles de inversión al menos equivalentes a los de sus competidores más avanzados: dichos esfuerzos deberían ser estimulados a través de la creación de un contexto normativo y legislativo favorable, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional y regional.

3.5.3 El Comité está convencido de que este enfoque, que prevé una fuerte participación de las empresas, es esencial para la investigación y el desarrollo y para la aplicación de las N+N, a condición de que se adopten medidas de apoyo a nivel europeo, nacional y regional y, sobre todo, conjuntamente, con los objetivos siguientes:

- garantizar una información transparente, simple y clara sobre los resultados de la investigación nanotecnológica aplicables de manera permanente y segura para los trabajadores, los expertos, los consumidores, el medio ambiente y la salud. Estos resultados deben estar garantizados por certificaciones plenamente aceptables a nivel social y de mercado;
- desarrollar acciones de formación orientadas en función de los problemas empresariales, en particular de las pequeñas empresas, para una adopción y utilización responsable y con conocimiento de causa de las N+N, que respondan a las exigencias de los nuevos procesos de producción en que se aplican ⁽³⁰⁾;
- apoyar acciones de formación y perfeccionamiento multidisciplinar del personal técnico y científico, sobre la nueva concepción y organización de las empresas que aplican nuevos procesos productivos nanotecnológicos y los correspondientes servicios en los distintos sectores, y sobre las precauciones necesarias para eliminar los riesgos toxicológicos y ecotoxicológicos;

⁽³⁰⁾ El CESE celebra las publicaciones, en papel impreso y en CD, que edita y divulga la DG Innovación, así como los dispositivos pedagógicos destinados a un público interesado, pero poco preparado, utilizados en dichas publicaciones.

- determinar, sobre la base de criterios claros y predefinidos, las oportunidades y límites de la propiedad industrial e intelectual con el fin de garantizar un buen equilibrio entre cooperación y competencia, secreto de producción y difusión de los progresos en materia de N+N, publicación y libre circulación de los nuevos conocimientos en la comunidad científica europea e internacional y protección de los derechos de propiedad intelectual;
- facilitar el acceso de las empresas, sobre todo de las pequeñas o de las empresas situadas en regiones insulares y periféricas, a los institutos del CCI ⁽³¹⁾, a los laboratorios de prototipos y a las infraestructuras de certificación, medidas y pruebas. También será importante el acceso a organismos nacionales y europeos de normalización técnica, reforzados para la elaboración de normas internacionalmente reconocidas y aceptadas;
- mejorar, en el marco del BEI, el FEI, el CIP ⁽³²⁾ y los Fondos Estructurales comunitarios, el acceso de las empresas, en particular de las PYME, a acciones en materia de apoyo financiero, capital para jóvenes empresas innovadoras y capital riesgo, así como a acciones de promoción de efectos derivados del mundo académico, con el fin de crear nuevas empresas y nuevos empleos en el sector de las N+N y construir redes de compra, producción y distribución de servicios N+N;
- desarrollar las relaciones entre universidades, centros de investigación y empresas, en particular PYME, mediante la creación de centros de competencias administrados de manera conjunta para los distintos sectores de aplicación, la integración en las empresas de expertos en nanotecnologías y la organización de cursos de formación en el marco de las nuevas acciones previstas por el programa Marie Curie.

3.5.4 El Comité destaca que, principalmente en el ámbito de las N+N, los trabajadores y cuadros técnicos y científicos representan y deben seguir representando el elemento principal de las empresas europeas socialmente responsables.

3.5.4.1 En este sentido, el Comité destaca la importancia de las acciones destinadas a garantizar entornos y procesos productivos seguros y de las intervenciones de formación de los recursos humanos utilizados, especialmente en el sector de la diagnosis y terapia médicas, con una particular atención a los aspectos de prevención y valoración ex ante de los riesgos. Esto podrá realizarse con la ayuda de manuales técnicos de conducta, elaborados a nivel europeo.

3.5.4.2 El impacto en los trabajadores de la nueva organización del trabajo, necesaria para la aplicación de las N+N en las actividades productivas, así como de las exigencias de formación y protección y seguridad de su propia salud, deberían ser objeto de una evaluación profunda y de estudios, llevados a cabo por la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, con sede en Dublín.

3.5.5 El diálogo europeo sobre las N+N con todas las partes interesadas debería estar formalizado de aquí al 2007, a través de la creación de un órgano o foro consultivo que tuviera la necesaria visibilidad y transparencia para poder erigirse en interlocutor competente y reconocido ante los media y la sociedad civil.

3.5.6 Los proyectos piloto para la sensibilización de los ciudadanos que hayan dado buenos resultados deberían consolidarse de aquí al 2007, ser visibles al abrir el portal web «Europa» y darse a conocer en las demás instituciones, en particular el PE y el Consejo. La creación, durante el año 2008, del «Premio interdisciplinar N+N», que se entregará cada año con ocasión de la «Semana europea de las N+N», conferirá probablemente a dichos proyectos una resonancia internacional.

3.5.7 La Comisión debería, de aquí al 2007, elaborar metodologías seguras de previsión de riesgos en relación con la aplicación y/o utilización de N+N y, durante el primer semestre de 2008, proponer directrices europeas al respecto.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

⁽³¹⁾ CCI = Centro común de investigación.

⁽³²⁾ CIP = Programa de competitividad e innovación (véase dictamen CESE INT/260, ponentes: WALSCHKE y FUSCO).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación dentro del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Cooperación” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Ideas” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Personas” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico “Capacidades” por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007-2011)»

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico por el que se ejecuta el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007-2011)»

COM(2005) 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445 *final*

(2006/C 185/02)

El 14 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 166 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 28 de marzo de 2006 (ponente: Sr. WOLF, coponente: Sr. PEZZINI).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Resumen

permitiera que se convirtieran en moneda de cambio o en víctima de las negociaciones sobre el futuro presupuesto general de la UE.

1.1 Las propuestas de la Comisión se refieren al contenido y a los temas de investigación de las propuestas sobre el Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo (2007-2013) y Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) (2007-2011), sobre las que el Comité ya ha formulado observaciones. Por consiguiente, el presente dictamen del Comité pretende ser un complemento de los dictámenes emitidos sobre ambos programas marco.

1.2 En ellos, el Comité recomendaba que se aprobaran en su totalidad las inversiones, indispensables, propuestas por la Comisión en materia de investigación y desarrollo y que no se

1.3 El objetivo formulado en la Estrategia de Lisboa de convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo exige en efecto un neto aumento de las inversiones en investigación y desarrollo. En este ámbito, Europa compite a escala mundial no sólo con países como los Estados Unidos, Japón y Corea, sino también con China, la India y Brasil. Precisamente, con el fin de reforzar su competitividad internacional, los Estados Unidos y Japón acaban de declarar la inversión en I+D prioridad nacional y han destinado a tal fin los fondos correspondientes. Por tanto, frente a las transformaciones globales constantes, el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Barcelona en apoyo de la Estrategia de Lisboa –y aún no alcanzado– de invertir en I+D el 3 % del Producto Interior Bruto de la UE es un «objetivo móvil»: el que no lo alcance a tiempo quedará siempre rezagado.

1.4 Habida cuenta de la decisión sobre el presupuesto general de la UE adoptada entretanto por el Consejo y en vista de sus repercusiones en el presupuesto de investigación, el Comité reitera la recomendación que había formulado anteriormente de asignar un porcentaje mucho más importante que hasta ahora, en torno al 8 %, a la investigación y al desarrollo y comenzar cuanto antes a hacer realidad al aumento previsto por la decisión del Consejo y, en cualquier caso, no esperar siete años para hacerlo.

1.5 El programa específico «Cooperación» constituye el núcleo de las propuestas de la Comisión. El Comité respalda el apoyo que este programa tiene previsto prestar a importantes ámbitos de investigación, como la energía, la salud, las tecnologías de la información, las nanotecnologías, el medio ambiente, los transportes, las ciencias socioeconómicas y las humanidades, así como los nuevos temas que son el espacio y la seguridad. Estos aspectos se abordarán con todo detalle en el capítulo 4, en el que se recomienda también un mayor compromiso en algunos ámbitos particulares.

1.6 Por lo general, el Comité recomienda que no se realice un desglose presupuestario rígido entre los distintos temas, sino que se permita el mayor grado de flexibilidad posible. El objetivo es garantizar que durante la ejecución de los programas, la Comisión pueda reaccionar rápidamente y sin tener que adoptar nuevas medidas políticas, a cualquier cambio de prioridades que se haya producido mientras tanto, a la aparición de nuevas cuestiones o, teniendo en cuenta el carácter horizontal de muchos de los temas tratados, a las adaptaciones que sean necesarias.

1.7 El Comité reafirma su apoyo al programa específico «Ideas». Considera que el reto de este programa es principalmente, además de contar con una dotación apropiada, el proceso de selección de las solicitudes de subvención y la gestión del programa. Expresa su satisfacción por que esta misión ambiciosa sea confiada a un organismo autónomo, el Consejo Europeo de Investigación (CEI).

1.8 El Comité ha señalado en numerosas ocasiones que la clave para que las acciones europeas de investigación y desarrollo tengan éxito y potencien la competitividad es que dispongan no sólo de una dotación en equipos de alta calidad, apoyo financiero y unas condiciones marco adecuadas, sino también de un número suficiente de científicos de alto nivel, verdaderamente creativos. El programa específico «Personas» se centra en las medidas con las que la Comisión se propone lograr este objetivo, medidas que el Comité apoya expresamente. El Comité se remite también a las observaciones que formuló anteriormente acerca de la Carta Europea del Investigador publicada por la Comisión.

1.9 El programa específico «Capacidades» es un buen ejemplo de las competencias subsidiarias de la Comunidad. Ello vale en particular para las infraestructuras de investigación (como grandes equipos, instrumentos científicos, computación, etc.) cuyos costes y utilidad sobrepasan las capacidades de un único Estado miembro. Pero el subprograma «Investigación para las PYME» incluido en este programa responde también a las recomendaciones previas del Comité de integrar en mayor medida a las PYME en el proceso de innovación.

1.10 El Comité, por último, se remite a su recomendación de reducir radicalmente las cargas administrativas impuestas al

solicitante, simplificar los procedimientos y garantizar al mismo tiempo toda la continuidad posible en lo que respecta a los instrumentos de apoyo y los procedimientos de adjudicación de las ayudas.

2. Introducción

2.1 Las propuestas **presentadas por la Comisión**, contenidas en siete documentos separados, completan las propuestas de la Comisión ⁽¹⁾ sobre el Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo (2007-2013) y sobre el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2007-2011) y aportan **información detallada sobre los contenidos o los temas de investigación de las medidas de apoyo previstas**.

2.1.1 Por lo tanto, **el presente dictamen del Comité es un texto complementario y sintético del dictamen emitido** ⁽²⁾ sobre la propuesta de la Comisión relativa al Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo (2007-2013) y sobre la propuesta relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) (2007-2011), en los que se formulaban observaciones y recomendaciones.

2.1.2 Por ello, el presente dictamen se centra **fundamentalmente en el contenido de la investigación, y no en las estructuras y los instrumentos**. Así, por ejemplo, no aborda de nuevo la cuestión esencial del máximo aprovechamiento del triángulo de la innovación (investigación básica, investigación aplicada y desarrollo), ni tampoco la recomendación de que también en el futuro los funcionarios de la Comisión responsables de este programa dispongan de experiencia en el ámbito de la investigación y estén perfectamente familiarizados con el ámbito específico en cuestión, lo que requiere un grado suficiente de continuidad entre el personal. Estos aspectos se trataron por extenso en dictámenes previos ⁽³⁾.

2.1.3 No obstante, en este dictamen se abordará un aspecto importante relativo a **la asignación presupuestaria** o a la subdivisión de los distintos componentes de cada uno de los programas. Para ello el Comité había recomendado el **máximo grado posible de flexibilidad** y que, durante la ejecución de los programas, la Comisión pueda reaccionar rápidamente, y sin tener que adoptar nuevas medidas políticas, a cualquier cambio de prioridades que se haya producido mientras tanto, a la aparición de nuevas cuestiones o, teniendo en cuenta el carácter horizontal de muchos de los temas tratados, a las adaptaciones que sean necesarias.

2.2 Para el presupuesto de los dos Programas marco la Comisión había propuesto un aumento total de 72 700 ⁽⁴⁾ millones de euros. Ello seguiría estando claramente por debajo del 8 % del presupuesto global de la UE para 2007-2013, estimado en 102 500 millones de euros. En su dictamen sobre el Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo, el Comité recomendó que se aprobaran en su totalidad las inversiones, indispensables, propuestas por la Comisión en materia de I+D y que no se permitiera que se convirtieran en moneda de cambio o en víctima de las negociaciones sobre el futuro presupuesto general de la UE.

⁽¹⁾ COM(2005) 119 final/2 — 2005/0043 (COD) — 2005/0044 (CNS).

⁽²⁾ DO C 65 de 17.3.2006.

⁽³⁾ DO C 157 de 28.6.2005 «Orientaciones para la política de apoyo a la investigación de la Unión» y DO C 65 de 17.3.2006.

⁽⁴⁾ Precios de 2005 sin indexación en función de la inflación; en función del tipo de indexación de la inflación por la que se opte, las cifras son diferentes.

2.2.1 Sin embargo, el Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2005 acordó un presupuesto general para la UE de sólo 862 400 ⁽⁵⁾ millones de euros. Por consiguiente, el presupuesto de investigación de la UE también podría quedar reducido ⁽⁶⁾ considerablemente respecto de la propuesta de la Comisión; no obstante, «el Consejo Europeo ⁽⁷⁾ considera que, por lo tanto, la financiación de la UE destinada a la investigación debe aumentarse, de modo que para 2013 los recursos disponibles sean aproximadamente un 75 % más elevados que en 2006, en términos reales.» Por ello, la Comisión elaborará una propuesta revisada que se ajuste a estas perspectivas. Por consiguiente, el proceso de decisión político sobre ambos programas marco no está todavía cerrado.

2.2.2 El objetivo formulado en la Estrategia de Lisboa de convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo exige en efecto un neto aumento de las inversiones en investigación y desarrollo. En este ámbito, Europa compite a escala mundial, no sólo con países como los Estados Unidos, Japón y Corea, sino también con China, la India y Brasil. Precisamente, con el fin de reforzar su competitividad internacional, los Estados Unidos y Japón acaban de declarar la inversión en I+D prioridad nacional y han destinado a tal fin los fondos correspondientes. Por tanto, frente a las transformaciones globales constantes, el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Barcelona en apoyo de la Estrategia de Lisboa —y aún no alcanzado— de invertir en I+D el 3 % del Producto Interior Bruto de la UE es un «objetivo móvil»: el que no lo alcance a tiempo quedará siempre rezagado.

2.3 Teniendo en cuenta la situación actual, el Comité considera necesario volver a citar y remitirse a las recomendaciones siguientes formuladas en los dictámenes mencionadas anteriormente: 1) «Una investigación y un desarrollo eficaces, de excelencia y con suficientes recursos son 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.» 2) la propuesta de la Comisión «constituye una importante contribución que aún será preciso **reforzar 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**» y 2) «**sin este enfoque los objetivos de Lisboa no son alcanzables** ni siquiera a largo plazo.»

2.4 El Comité reitera una vez más que la cooperación europea en materia de investigación y desarrollo es un **catalizador eficaz de la integración y la cohesión europea**. En un momento en que la Unión Europea se esfuerza por obtener la aceptación de su Constitución por parte de los ciudadanos, se trata de un punto de vista especialmente importante. En última instancia, el desarrollo suficiente de la I+D es determinante no sólo para los objetivos de Lisboa, sino también para responder a las cuestiones y a los problemas actuales en materia —por ejemplo— de salud, abastecimiento energético, medio ambiente, etc.

2.5 El Comité, por tanto, reitera su recomendación de asignar un porcentaje mucho más importante que hasta ahora del **presupuesto general de la UE, en torno al 8 %, a**

la investigación y al desarrollo y comenzar cuanto antes a hacer realidad al aumento previsto por la decisión del Consejo y, en cualquier caso, no esperar siete años para hacerlo.

2.6 El Comité toma nota de la propuesta de la Comisión ⁽⁸⁾ de crear un **Instituto Europeo de Tecnología (IET)**. Sin querer pronunciarse aquí sobre el fondo de esta propuesta, el Comité señala que los costes de esta iniciativa no deberían nunca imputarse al presupuesto de los programas específicos examinados en el presente Dictamen.

2.7 Al mismo tiempo, el Comité se remite a su recomendación anterior de «**reducir radicalmente las cargas** administrativas impuestas al solicitante, **simplificar los procedimientos** y garantizar al mismo tiempo toda la continuidad posible en lo que respecta a los instrumentos de apoyo y los procedimientos de adjudicación de las ayudas.» Sobre este punto el Comité precisará más por extenso sus puntos de vista cuando se ocupe de las propuestas de la Comisión sobre las «normas de participación» ⁽⁹⁾.

3. Síntesis de las Propuestas de la Comisión ⁽¹⁰⁾

3.1 Las propuestas de la Comisión engloban y especifican el ámbito de los temas que deben investigarse y desarrollarse dentro del Séptimo Programa Marco y del Programa Euratom, es decir, la totalidad de los temas, los contenidos, los métodos y las ayudas relacionados con la investigación. Se propone además qué contribución debe aportar para este fin el Centro Común de Investigación. Por otro lado, se presentan medidas para fortalecer, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos necesarios. Se trata en total de siete documentos de la Comisión, en los que se exponen también con un gran despliegue de información, los distintos subprogramas correspondientes.

3.2 Su estructura puede resumirse como sigue; los porcentajes indicados representan la parte respectiva del presupuesto general.

A — Programa Marco I+D (Presupuesto general 72 726 millones de EUR) 2007 — 2013

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

B — Programa Marco Euratom (Presupuesto general 3 092 millones de EUR) 2007 — 2011

Investigación sobre la Energía de Fusión	69,8 %
Fisión nuclear y protección contra las radiaciones	12,8 %
Actividades nucleares del Centro Común de Investigación	17,4 %

3.3 En el capítulo 3 del Dictamen sobre el Séptimo Programa Marco de I+D (CESE 1484/2005) se hace una exposición exhaustiva de las propuestas de la Comisión.

⁽⁵⁾ Precios de 2005.

⁽⁶⁾ Las estimaciones actuales se sitúan en torno a los 49 500 millones de euros (véase FAZ n.º 11 de 2006, p. 14).

⁽⁷⁾ Consejo de la Unión Europea 1591505, CADREFIN 268, punto 10, de 19 de diciembre de 2005.

⁽⁸⁾ Comunicado de prensa, IP/06/201 de 22 de febrero de 2006.

⁽⁹⁾ COM(2005) 705 final.

⁽¹⁰⁾ DO C 65 de 17.3.2006.

4. Observaciones del Comité

4.1 Las observaciones siguientes se basan en las afirmaciones contenidas en los capítulos 4-6 del Dictamen citado anteriormente sobre el Séptimo Programa Marco de I+D y son difícilmente comprensibles si no se conoce ese texto.

4.1.1 El Comité respalda la posición de la Comisión de tener en cuenta el carácter transversal de muchos elementos de los programas y fomentar la pluridisciplinariedad mediante la adopción de enfoques multitemáticos.

4.1.2 Además, el Comité ha abordado también la cuestión de si los subprogramas de los trabajos de investigación incluidos entre estos temas transversales, por ejemplo la I+DT en el sector de la medicina, deberían vincularse más bien a la I+DT o, por el contrario, incluirse en el subprograma especializado «Salud». Por ello, recomienda que, en el caso de la I+DT, una parte de las actividades propuestas en esta rúbrica se clasifiquen de hecho más claramente en los subprogramas específicos, como, por ejemplo, salud, energía, transporte o, en su caso, ciencias sociales, porque de esa manera los problemas específicos pueden ser puestos en primer plano.

4.1.3 No obstante, no puede darse una respuesta general a esta cuestión, sino que la respuesta debería hacerse depender en cada caso específico, por un lado, de dónde puede esperarse el mayor número de sinergias metodológicas y, por otro, de dónde puede garantizarse una mayor coherencia con los problemas concretos respectivos. El Comité reitera su recomendación de que en tales casos, «se establezca para cada problema una coordinación global y los vínculos transversales necesarios».

4.1.4 El Comité también valora positivamente el propósito de la Comisión de abordar de forma flexible las necesidades que vayan surgiendo, los nuevos conocimientos y las nuevas propuestas, así como las exigencias políticas imprevistas. La promoción y la coordinación por parte de la Comisión de una investigación y un desarrollo destinados a mejorar la competitividad contribuirán a reforzar la posición competitiva de la UE.

4.2 Cooperación, el núcleo del programa

4.2.1 **Salud.** El Comité pone de manifiesto la necesidad de un enfoque amplio para prepararse a la llegada de epidemias y pandemias o para prevenirlas, así como para tener en cuenta la evolución demográfica con todas las repercusiones negativas y consecuencias sociales y sanitarias a largo plazo, incluida la investigación sobre el envejecimiento y las discapacidades (este último ámbito tiene también intereses sociales o técnicos propios, que van más allá de las cuestiones de salud). El Comité apoya la propuesta de la Comisión de no dejar tampoco de lado la investigación de las enfermedades raras. El programa debería englobar todos los ámbitos técnico-científicos pertinentes, como la genómica y la biotecnología, la investigación sobre células madre y otros enfoques multidisciplinarios, incluida también la cuestión de la necesaria normativa sobre calidad y las normas sociales. Ello afecta tanto a la investigación médico-biológica en las universidades, clínicas y centros de investigación financiados con fondos públicos, como al refuerzo de la capacidad competitiva de la industria médico-farmacéutica europea. Por consiguiente, el Comité recomienda que se apruebe el marco propuesto para el programa. La investigación y el desarrollo en el ámbito de la salud tienen un interés prioritariamente europeo, e incluso mundial.

4.2.2 **Alimentos, agricultura y biotecnología** (la biotecnología es también un método importante para el tema «salud» (punto 4.2.1)) El Comité reconoce que este programa constituye el esfuerzo adecuado para crear y mantener una bioeconomía europea basada en el conocimiento. El objetivo es la aplicación de las ciencias de la vida y la biotecnología a la producción de productos y procesos ecoeficientes y competitivos en las industrias de la agricultura, la pesca, la acuicultura, la alimentación, la salud y la silvicultura, así como en otros ramos industriales conexos. Habida cuenta de la dura competencia, especialmente en el sector de la agricultura, con países como por ejemplo Brasil, es éste efectivamente un sector muy importante. Un posible nuevo sector de desarrollo podría ser el cultivo de plantas que contribuyen a limpiar los suelos contaminados, bien porque se alimentan con contaminantes o porque, por el contrario, eliminan las sustancias contaminantes de los suelos contaminados y, por ello, pueden ser utilizadas sin reparos.

4.2.3 **Tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).** Los productos y los servicios del sector TIC han enriquecido y modificado de forma revolucionaria la ciencia, la técnica, la administración, e incluso la vida diaria de los ciudadanos. El tema TIC constituye, tanto por su dotación presupuestaria relativa como por la multiplicidad de sus tareas, el elemento más amplio del programa «Cooperación», e interviene o puede intervenir en todos los demás ámbitos. El objetivo es la creación de productos y servicios innovadores basados en las TIC en el campo de la ciencia, la técnica, la administración y la logística. El programa TIC incluye también desde el desarrollo de nuevo hardware (en este contexto, por ejemplo el desarrollo de chips supone un claro solapamiento con el programa «nanotecnología»), sistemas y redes de hardware, hasta nuevas herramientas de programación, en las que debe hacerse hincapié en la accesibilidad de los servicios de TIC para todos los grupos de población. El Comité se remite asimismo a su observación al respecto en el punto 4.1.2. Por consiguiente, la realización de estos servicios dependerá concretamente de en qué medida el programa TIC puede contribuir también en el futuro al éxito de los demás programas y de si puede justificarse de hecho sus dimensiones claramente extraordinarias.

4.2.4 **Nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción.** Se trata también de un sector nuevo y extraordinariamente innovador⁽¹⁾ que ha surgido en la interfaz entre la investigación básica y la investigación aplicada a partir de una multiplicidad de raíces y ramificaciones de la investigación y la tecnología en el ámbito de la física y la química. Tiene el potencial de crear en muchos ámbitos de la técnica productos o procesos nuevos o mejorados. Al mismo tiempo, no obstante, se trata de un ámbito tan variado y ramificado que precisa de una clara visión de conjunto para poder reconocer y utilizar los puntos comunes y las conexiones transversales de estas disciplinas, que van de la física atómica a la tecnología del plasma y de la nanomecánica al acabado de textiles. Dado que al mismo tiempo los nanoprocesos se desenvuelven en una dimensión microscópica, de muy difícil acceso para la capacidad de imaginación de los ciudadanos, este tema requiere desde el principio un diálogo constructivo con los usuarios, a fin de reconocer y excluir los riesgos y, por otro lado, disipar preocupaciones infundadas. Por consiguiente, se valora positivamente y se apoya el amplio enfoque de la Comisión, que incluye también esfuerzos encaminados a la transmisión de conocimientos.

⁽¹⁾ DO C 157 de 28.6.2005.

4.2.5 Energía. El Comité ha abordado en numerosas ocasiones el tema clave de la energía y ha expresado sus puntos de vista al respecto en numerosos dictámenes específicos en los que también ha subrayado la enorme necesidad de investigación ⁽¹²⁾. A medio o largo plazo se planteará un problema energético muy serio ⁽¹³⁾. Ello afecta tanto a la disminución prevista de los recursos y al encarecimiento de las fuentes de energía «clásicas», el petróleo y el gas natural, como a la seguridad crítica de abastecimiento de Europa por lo que respecta a estas fuentes de energía, así como también a las repercusiones, en la mayoría de los casos mundiales, del uso de la energía sobre el medio ambiente, en particular sobre el clima. La solución del problema energético sólo puede proceder de tecnologías mejoradas o nuevas, y pese a todo, lo más baratas posibles. Para ello la clave es la investigación en el sector de la energía. Esta debe abarcar todos los temas ⁽¹⁴⁾, desde los mejores métodos de explotación (y almacenamiento) de fuentes de energía ecoeficientes, hasta las técnicas de ahorro de energía y un uso eficiente de la energía, incluidos los procedimientos para una separación parcial o completa y el almacenamiento de los gases causantes del efecto invernadero. Es especialmente importante también la reorientación hacia centrales eléctricas de gran rendimiento. El Comité considera que las propuestas de la Comisión son correctas y equilibradas, aunque expresa su preocupación por el hecho de que el presupuesto previsto, habida cuenta del significado vital de las tareas que deben realizarse, es demasiado reducido. El Comité recomienda un incremento relativo del presupuesto.

4.2.6 Medio ambiente (incluido el cambio climático). La protección del medio ambiente es esencial para la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, así como para el crecimiento económico. Reconocer y solucionar los problemas vinculados a ello, causados por fuentes antropogénicas o naturales, es un objetivo particularmente ambicioso y posiblemente fundamental. Esta tarea está estrechamente vinculada con cuestiones que afectan a diferentes ámbitos de la investigación y la política: política económica, política energética, política de salud, y política agraria, incluida las competencias de control y, debido a su dimensión global, a los acuerdos internacionales. Mientras que la investigación sobre el medio ambiente se centra en mayor medida en reconocer o poder llegar a reconocer los diferentes problemas y sus causas, la búsqueda de soluciones se lleva a cabo en otros ámbitos temáticos, en particular también en el ámbito de la energía. Ello debería tenerse en cuenta mediante un cierto grado de flexibilidad presupuestaria.

4.2.7 Transporte (incluida la aeronáutica). El sistema europeo de transporte es un elemento vital de la prosperidad económica y social europea y de su cohesión. El objetivo del subprograma «Transporte» es desarrollar sistemas de transporte y medios de transporte paneuropeos más integrados, ecológicos, inteligentes y seguros. Por consiguiente, se centra en objetivos de desarrollo técnicos y logísticos concretos de los diferentes sistemas y medios de transporte. El desarrollo y el perfeccionamiento de medios de transporte que permitan ahorrar energía y produzcan bajas emisiones (aviones, automóviles, etc.) es una tarea de carácter técnico y científico vinculada con el subprograma «Energía y medio ambiente», en la que también pueden participar las PYME. Un instrumento fundamental al respecto son las correspondientes plataformas tecnológicas (ACARE para la aeronáutica y el transporte aéreo, ERRAC para el transporte ferroviario, ERTRAC para el transporte por carretera y WATERBORNE para el transporte por

vías navegables, así como la plataforma del hidrógeno y las pilas de combustible). Habida cuenta de la importancia, también para los nuevos Estados miembros, de contar con una red de transporte europea eficiente, y del continuo crecimiento del volumen de tráfico total, una misión importante y muy actual que se plantea también en este ámbito es evitar los embotellamientos; ello (junto con sus repercusiones en el medio ambiente) es importante para la competitividad europea. El objetivo de este subprograma es muy importante y, por tanto, se apoya sin reservas.

4.2.8 Ciencias socioeconómicas y humanidades.

4.2.8.1 A juicio del Comité, el objetivo de este programa debería ser llegar a un conocimiento profundo de los retos socioeconómicos, jurídicos y culturales, complejos e interrelacionados, a los que debe hacer frente Europa, incluidas las cuestiones de sus raíces históricas y los aspectos comunes, así como sus fronteras y sus vecinos. Una tarea particularmente importante para los fundamentos intelectuales y la construcción de la identidad de la Comunidad, y ello se refiere también a las relaciones de los Estados miembros y los ciudadanos europeos entre sí, sería llegar a una descripción y una valoración de la historia europea comunes a todos los Estados miembros y convertir estos resultados en la base de la enseñanza de Historia en los Estados miembros o reforzar las tendencias que ya existen en este sentido.

4.2.8.2 Este ámbito temático, sin embargo, incluye también aspectos como la política económica, financiera y fiscal, la política científica, el crecimiento, el empleo y la competitividad, la cohesión social y la sostenibilidad, la calidad de vida, la educación, los problemas culturales y jurídicos, y la interdependencia mundial. Aquí también están incluidos algunos de los desafíos particulares de la sociedad moderna, como la evolución demográfica (hechos, consecuencias, medidas), la migración, la exclusión social, las diferencias culturales, así como el desarrollo de la sociedad de la información. A fin de reforzar y perfilar la coherencia de este subprograma, el Comité recomienda que se extraigan del programa «Capacidades» para integrarlo en el subprograma prioritario «Ciencias socioeconómicas y humanidades» los apartados del tema «Ciencia y sociedad» que no sirvan para difundir conocimientos científicos, ni para contribuir a un mejor entendimiento entre ciencia y sociedad (véase también el punto 4.5.3), sino para investigar las relaciones entre ciencia y sociedad. En su conjunto, el Comité considera muy importante el subprograma «Ciencias socioeconómicas y humanidades», sobre todo porque también desempeña un papel determinante en el asesoramiento político; cree que debería completarse con algunos puntos de los temas mencionados más arriba y, por tanto, necesariamente también deberá ser reforzado en términos relativos.

4.2.9 Seguridad y espacio

Tanto la seguridad como el espacio son temas importantes a los que el Comité presta mucha atención.

4.2.9.1 Los ataques terroristas de los últimos años han hecho todavía más presente para los ciudadanos del mundo occidental la cuestión de garantizar la **seguridad** y este problema requiere un enfoque amplio de carácter jurídico, social y cultural, pero también técnico y científico. Sin embargo, el tema «Seguridad» y la investigación sobre la seguridad no se limita a la Política Exterior y de Seguridad Común, sino que también abarcan campos como el transporte, la salud (incluido el Programa de Seguridad Sanitaria de la UE), la protección civil (incluidas las catástrofes naturales e industriales), la energía y el medio ambiente.

⁽¹²⁾ DO C 241 de 7.10.2002, DO C 28 de 3.2.2006; DO C 65 de 17.3.2006.

⁽¹³⁾ Véase la nota a pie de página anterior.

⁽¹⁴⁾ Por lo que respecta al programa Euratom, véase el punto 4.6.

4.2.9.2 Hasta la fecha, los impresionantes avances en el ámbito de **la investigación** y la tecnología **espaciales** están sólo relativamente presentes en la conciencia general de la ciudadanía, pese a que tienen una importancia tanto geoestratégica como científica para ampliar el conocimiento de nuestro mundo. Finalmente, después de todo, la observación del cielo y el conocimiento extraído de esta actividad, por ejemplo el movimiento de los planetas, fueron los puntos de partida determinantes para las ciencias naturales modernas. Además la investigación y la tecnología espaciales son campos pioneros para el desarrollo de técnicas innovadoras. En la investigación espacial, el Comité considera necesaria una cooperación equilibrada del programa previsto con las organizaciones europeas que ya existen como la ESA y el ESO.

4.3 **Ideas.** Con este apartado, la promoción de la investigación por parte de la Comisión aborda nuevos ámbitos fructíferos. El Comité ha respaldado en varias ocasiones este planteamiento⁽¹⁵⁾. El apoyo a propuestas de investigación que destaquen entre sus competidores europeos y la renuncia a la condición habitual hasta ahora de que se tratara de una cooperación transfronteriza, fomentarán y harán visible la excelencia, al tiempo que convertirán a Europa en un punto de atracción para los científicos de alto nivel europeos e internacionales. De esta manera se crearán unas bases especialmente fructíferas para la innovación. En este contexto, el Comité señala una vez más que, para alcanzar la excelencia, también es importante estar dispuestos a asumir el riesgo del fracaso. La dificultad radica sobre todo, dejando a un lado la módica dotación presupuestaria, en los procesos de selección y en la gestión de este programa. Por ello, el Comité considera apropiado que estas ambiciosas tareas se dejen en manos de un órgano autónomo, reconocido y de eficacia demostrada, formado por científicos nombrados ad personam: el Consejo Europeo de Investigación (CEI).

4.4 **Personas.** El Comité ha señalado en repetidas ocasiones⁽¹⁶⁾ que la clave del éxito y de la competitividad de la investigación y del desarrollo europeo es, además de una dotación de calidad en equipos y apoyo financiero, disponer de un número suficiente de científicos creativos y muy cualificados. Así pues, el interés por la ciencia y la tecnología debe fomentarse en la infancia y la juventud a fin de que un número suficiente de jóvenes con talento emprendan y concluyan los estudios correspondientes, difíciles y exigentes.

4.4.1 En su Dictamen sobre el Séptimo Programa Marco⁽¹⁷⁾, el Comité señaló el papel clave que desempeñan las universidades como instituciones de investigación y formación y señaló su situación insatisfactoria en Europa. En este contexto, es necesario velar, en particular, por que los estudiantes puedan realizar, en condiciones profesionales y personales convenientes⁽¹⁸⁾, su tesis de doctorado, que reviste una gran importancia en una carrera de investigador. Tras concluir una excelente formación, estos necesitarán también experiencia internacional, un entorno de investigación atractivo que les ofrezca suficiente margen de maniobra, contratos competitivos en el nivel internacional y una planificación de carrera. (El Comité emitió un dictamen, en parte favorable y en parte crítico, sobre la Carta Europea del Investigador, que está relacionada con esta cuestión⁽¹⁹⁾).

⁽¹⁵⁾ DO C 110 de 30.4.2004.

⁽¹⁶⁾ DO C 110 de 30.4.2004 — «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras».

⁽¹⁷⁾ DO C 65 de 17.3.2006.

⁽¹⁸⁾ Véase, entre otras cosas, el capítulo 5.6 de la referencia que figura en la nota nº 16.

⁽¹⁹⁾ DO C 65 de 17.3.2006, DO C 110 de 30.4.2004.

4.4.2 No obstante, habida cuenta de la movilidad internacional de investigadores, importante para la ciencia y la investigación, en particular entre los Estados particularmente eficientes en este ámbito, deberá velarse por que no dé lugar a una fuga de cerebros en una única dirección. Entre otras cosas, también deberán tenerse en cuenta los intereses personales, de forma que, por ejemplo, también los científicos norteamericanos de prestigio reconocido puedan ser atraídos hacia Europa, algo casi imposible en estos momentos. Por consiguiente, el Comité respalda el objetivo anunciado en repetidas ocasiones por la Comisión de establecer los instrumentos y condiciones marco necesarios para ello, así como intentar convencer a los Estados miembros para que apliquen los instrumentos propuestos en el programa «Personas», algunos de los cuales ya están en marcha. Además, para el Espacio Europeo de la Investigación es especialmente importante crear condiciones de movilidad atractivas y eliminar los obstáculos. Debe celebrarse que la Comisión se haya fijado expresamente este objetivo.

4.5 **Capacidades.** Este programa es un buen ejemplo de las competencias subsidiarias de la Comunidad.

4.5.1 Se refiere en particular al objetivo de desarrollar/instalar, utilizar conjuntamente y optimizar infraestructuras de investigación, como grandes equipos, instrumentos científicos, computación, etc., cuyos costes y utilidad sobrepasan las capacidades de un único Estado miembro. En este contexto, el Comité valora positivamente que, de conformidad con sus recomendaciones anteriores, en la propuesta sobre cada uno de los proyectos se dé prioridad al enfoque ascendente.

4.5.2 Sin embargo, también el resto de las tareas incluidas en el programa «Capacidades», como por ejemplo «Investigación para las PYME», «Investigación para las asociaciones de PYME» o «Regiones del conocimiento», así como «el pleno despliegue del potencial investigador de las regiones comunitarias de convergencia y ultraperiféricas de la UE», son muy importantes y tienen un significado especial para los nuevos Estados miembros y las PYME.

4.5.3 El subprograma «Ciencia y sociedad» fomentará la integración armoniosa de los esfuerzos científicos y tecnológicos, y de las políticas de investigación vinculadas, en el tejido social europeo. Se trata de la capacidad de crear, explotar y difundir conocimientos y de innovar continuamente. El objetivo de este subprograma es también, por otro lado, transmitir a los ciudadanos de Europea una determinada imagen de la ciencia y de los investigadores y de sus resultados. El CESE valora positivamente estos objetivos y considera sobre todo que la difusión de la ciencia es una tarea cultural importante que sirve para fomentar la innovación. Sin embargo, por otro lado, también hay que investigar por qué un sector de los ciudadanos considera con escepticismo la ciencia (o alguna de sus partes), sus métodos y sus posibles repercusiones. A juicio del Comité, deberían realizarse trabajos de investigación, de carácter primordialmente sociológico, integrados en el programa específico «Cooperación» y, más concretamente, en su subprograma «Ciencias socioeconómicas y humanidades»; por tanto deberían abordarse en el contexto más amplio de la cooperación europea.

4.6 Programa Euratom

En este contexto, el Comité se remite en primer lugar a la presentación detallada que hace en su dictamen sobre el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (más el programa Euratom), y a las observaciones que formuló sobre el subprograma específico «Energía».

4.6.1 Tratándose de la investigación sobre la **energía de fusión** ⁽²⁰⁾, se trata ahora (i) de preparar y lanzar la construcción de ITER, (ii) de tomar todas las disposiciones útiles para su utilización, incluidas la formación y la capacitación del personal científico, la participación y la movilización del potencial de investigación de los laboratorios asociados de los Estados miembros y el recurso a la división internacional del trabajo, (iii) de aprovechar los desarrollos tecnológicos (en particular, los materiales y el ciclo del combustible) preparatorios de DEMO y (iv) de estudiar y optimizar distintos sistemas de almacenamiento. ITER y su ulterior desarrollo deberán estar integrados en los centros de investigación de los Estados miembros y beneficiarse de su apoyo. Dado que las propuestas de la Comisión responden a estos objetivos y a los compromisos internacionales contraídos; el Comité las suscribe sin reserva.

4.6.2 Por lo que se refiere a la **fisión nuclear** ⁽²¹⁾, conviene ahora (i) seguir estudiando y aumentar la seguridad de las centrales nucleares existentes (tarea que incumbe principalmente a los fabricantes y a los explotadores industriales) y (ii) desarrollar nuevos tipos de reactores aún más potentes en términos de seguridad, de consumo de combustible y de gestión de los residuos. Esto incluye también labores de investigación sobre el tratamiento de los combustibles usados (transmutación, reciclaje). Procede también (iii) solucionar el problema del almacenamiento y alcanzar un acuerdo político a este respecto, (iv) apoyar los esfuerzos de no proliferación de armas nucleares y (v) obtener nueva información sobre los efectos biológicos de dosis (bajas) de radiaciones ⁽²²⁾ y las técnicas de medida correspondientes (dosimetría individual, en particular). Es importante a tal efecto formar especialistas cualificados a fin de disponer de una nueva generación suficiente. El Comité está preocupado por la ausencia de nuevas generaciones de científicos en algunos Estados miembros y por la reducción del nivel de especialización y observa que, dado que es probable que la energía nuclear tenga que utilizarse a más largo plazo a escala mundial, convendría prestar más atención a estas cuestiones tan importantes.

4.7 Centro Común de Investigación (CCI)

4.7.1 El CCI está asociado, con razón, a las actividades del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (2007-

2013) y del Séptimo Programa Marco Euratom (2007-2011). Puesto que, por su estatuto, depende directamente de la Comisión y esto constituye una ventaja por lo que respecta a las consultas políticas y la flexibilidad de su utilización, es conveniente garantizar que cumpla las normas rigurosas y transparentes impuestas a todos los centros de investigación de los Estados miembros en términos de evaluación internacional paritaria, competencia, procedimientos de nombramiento, política del personal y control y que esté vinculado con la comunidad científica internacional. El Comité da mucha importancia a esta vinculación, también desde el punto de vista de las ciencias socioeconómicas y de las humanidades mencionadas anteriormente.

4.7.2 Entre las tareas del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (2007-2013) figura un tema general, el «Desarrollo sostenible», muy importante para la Comunidad (por ejemplo, lucha contra el cambio climático, alimentación, energía, transportes, sustancias químicas, descontaminación). Este tema incluye la producción de referencias de carácter científico-técnico para diferentes ámbitos de la vigilancia del medio ambiente y de los productos alimenticios, lo que supone también una valiosa contribución para el trabajo legislativo de la Comunidad. La UE debería también implicarse en la producción y difusión de referencias internacionalmente aceptadas y la promoción de un sistema de medidas común europeo. Ello podría englobar 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, instituciones como el CEN y el CENELEC, las industrias interesadas y el CCI.

4.7.3 Es una decisión correcta que, en el ámbito de Séptimo Programa Marco EURATOM (2007-2011), el CCI respalde la adopción de decisiones de política nuclear, incluida la aplicación y el control de las estrategias existentes y la respuesta a los nuevos desafíos. El Comité considera también lógico que el programa «nuclear» del CCI se concentre en temas principales como la gestión de residuos, la seguridad y el control (estas actividades estarán vinculadas y coordinadas con las de los Estados miembros), porque estos son precisamente los temas que preocupan a los ciudadanos y requieren soluciones fiables. El Comité considera asimismo que es especialmente importante seguir desarrollando procedimientos que permitan controlar todavía mejor la no-proliferación de armas nucleares o las técnicas para su fabricación.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

La Presidenta

del Comité Económico y Social Europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁰⁾ DO C 302 de 7.12.2004.

⁽²¹⁾ DO C 133 de 6.6.2003; DO C 110 de 30.4.2004.

⁽²²⁾ Véase, por ejemplo, RTDinfo n° 47, Comisión Europea, enero de 2006.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil»

COM(2005) 429 final — 2005/0191 (COD)

(2006/C 185/03)

El 16 de noviembre de 2005, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2006 (ponente: Sr. McDonogh).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 Debería autorizarse a los Estados miembros, sobre la base de una evaluación del riesgo, a aplicar medidas más estrictas que las que se estipulen, con la condición de que se financien con los presupuestos nacionales.

1.2 Cada Estado miembro debería designar una única autoridad responsable de la coordinación y supervisión de la aplicación de las normas de seguridad.

1.3 Cada Estado miembro debería elaborar un programa nacional de seguridad de la aviación civil.

1.4 A fin de supervisar la aplicación del nuevo Reglamento por parte de los Estados miembros y, asimismo, para detectar los puntos débiles en materia de seguridad aérea, la Comisión debería practicar inspecciones, e incluso inspecciones sin previo aviso.

1.5 Para que los pasajeros y equipajes en tránsito puedan quedar exentos de controles al llegar en vuelos procedentes de terceros países y acogerse a lo que se denomina «control de seguridad único» (*one-stop security*), así como para que los pasajeros que desembarquen de tales vuelos puedan mezclarse con otros pasajeros en espera de embarcar y que ya hayan pasado el control, es oportuno fomentar la conclusión de acuerdos entre la Comunidad y terceros países por los que se reconozca que las normas de seguridad aplicadas en el tercer país son equivalentes a las normas comunitarias.

1.6 El CESE acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión y apoya plenamente los principios fundamentales de la propuesta.

1.7 Acoge también favorablemente la introducción de normas comunes para la seguridad aeroportuaria, dado que los procedimientos varían considerablemente de un país europeo a otro y es importante que se normalicen.

1.8 Con respecto al anexo, parte 1, sección 1.2, punto 5, y a la parte 11, sobre la base de la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad y de la disponibilidad de trabajadores de terceros países, la Comisión puede ofrecer asistencia a las autoridades nacionales, aeropuertos, compañías aéreas y demás para verificar los datos personales de los empleados potenciales,

con el fin de cumplir los criterios relativos a la comprobación de antecedentes personales.

1.9 Convendría modificar el objetivo expuesto en el apartado 1 del artículo 1 de la propuesta de Reglamento para aclarar que las medidas de seguridad a que se refiere están destinadas a proteger a la aviación civil de los actos de interferencia ilícita que pongan en peligro la seguridad de la aviación civil. Las medidas en cuestión no están destinadas a combatir otro tipo de actos ilícitos, como el robo o el contrabando.

1.10 La Comisión Europea debería elaborar y poner en práctica una política integral para financiar las medidas de seguridad de la aviación, que forman parte del deber de los Estados miembros de garantizar la seguridad nacional y proteger a los ciudadanos de la amenaza del terrorismo.

1.11 En el Reglamento debería añadirse un mecanismo para evaluar el impacto en la industria de cada futura propuesta de medida de seguridad. De este modo, se garantizará que el coste y el impacto de una determinada medida no sean desproporcionadamente elevados con respecto a su eficacia.

2. Introducción

2.1 La propuesta legislativa de la Comisión Europea tiene por objeto clarificar el marco jurídico comunitario (establecido por el Reglamento nº 2320/2002 actualmente en vigor), sentar las bases para una interpretación común de las exigencias internacionales definidas por la Organización de Aviación Civil Internacional, evitar que la información delicada sea accesible al público y concentrarse más aún en elaborar disposiciones de seguridad de la aviación civil en el marco del Reglamento objeto de examen, aplicando, en particular, la Decisión 1999/468/CE relativa al procedimiento de comitología, según la cual en el proceso decisorio legislativo participan los representantes de los Estados miembros de la UE y de la Comisión Europea.

2.2 La propuesta tiene por objeto sustituir el Reglamento vigente con el fin de mejorar la legislación de acuerdo con cuatro principios: simplificación, armonización, claridad y mayores niveles de seguridad.

3. Observaciones generales

3.1 El objetivo de la propuesta es aclarar, simplificar y armonizar aún más los requisitos jurídicos con el fin de aumentar la seguridad general de la aviación civil.

3.2 La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto que el Reglamento es demasiado detallado y debe simplificarse.

3.3 La Comisión considera que, sin menoscabo del principio de subsidiariedad, es conveniente alcanzar un grado de armonización superior al actual en materia de medidas y procedimientos de seguridad.

3.4 La falta de armonización ha dado lugar a 25 sistemas nacionales, con el consiguiente riesgo de distorsión de la competencia y la imposibilidad de que el sector se beneficie de las libertades del mercado único.

3.5 Lograr una mayor armonización también forma parte integrante de la noción de «control de seguridad único», según la cual no es necesario controlar de nuevo a los pasajeros, los equipajes y la carga en transferencia o en tránsito, al considerarse que el primer aeropuerto de salida garantiza los niveles de seguridad básicos. Éste es otro de los aspectos que redundan en beneficio de los operadores, que llevan a cabo sus actividades en un mercado altamente competitivo, así como de los pasajeros.

3.6 La Comisión considera que la capacidad de reaccionar y actuar con prontitud en función de unos riesgos que evolucionan constantemente reviste esencial importancia para aumentar el nivel general de seguridad.

3.7 A juicio de la Comisión, no es conveniente divulgar medidas y procedimientos de seguridad pormenorizados. Esta dificultad puede resolverse incorporando los pormenores operativos en la normativa de aplicación. El Comité destaca la importancia de que estas nuevas normas comunes tengan en cuenta el problema específico de las personas con movilidad reducida, de acuerdo con las recomendaciones formuladas en el reciente dictamen del Comité sobre el asunto. Los controles de seguridad y otras medidas de seguridad, aunque legítimos y necesarios, pueden interponer barreras suplementarias y limitar los derechos de dichas personas, lo que sería contrario a los esfuerzos emprendidos recientemente por la Comisión para garantizar a las personas con discapacidades y a las personas con movilidad reducida la igualdad de acceso al transporte aéreo en relación con el resto de la población.

3.8 El Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo establece reglas comunes en el ámbito de la seguridad de la aviación civil. El objetivo de la propuesta sometida a examen es sustituir este acto legislativo.

3.9 El Reglamento (CE) n° 2320/2002, pues, quedaría sustituido por otro reglamento simplificado y más claro en el que se establecen los principios generales.

3.10 La única competencia adicional propuesta es la que se refiere a las normas sobre medidas de seguridad durante el vuelo. Abarca cuestiones tan diversas como la del acceso a la cabina del piloto, los pasajeros con comportamientos problemáticos y los agentes de seguridad presentes durante los vuelos

(*sky marshals*). El Comité no es favorable a la presencia de tales agentes a bordo, excepto en circunstancias excepcionales.

3.11 La necesidad de elaborar programas de seguridad es reflejo de las mejores prácticas actuales en el sector aeronáutico y, por tanto, no supone una carga excesiva para el sector o las administraciones. En el caso de las compañías aéreas comunitarias, deberían aprobarlos las autoridades nacionales pertinentes, mientras que los otros Estados miembros y demás autoridades reguladoras deberían reconocerlos mutuamente.

3.12 El artículo 13 obliga a todos los Estados miembros a llevar a cabo actividades de control de la observancia de la normativa a través de programas nacionales de control de calidad.

3.13 El artículo 14 prevé inspecciones de la Comisión de, entre otras, los aeropuertos comunitarios.

3.14 El artículo 17 sustituye al actual artículo 10, referente a la seguridad de los vuelos procedentes de terceros países. Prevé acuerdos entre la Comunidad y terceros países que permitan la transferencia de pasajeros, equipajes y carga en los aeropuertos comunitarios sin necesidad de nuevos controles o controles de seguridad suplementarios.

3.15 Este objetivo ha de alcanzarse estableciendo reglas y normas comunes de seguridad aérea, así como mecanismos para supervisar su cumplimiento.

3.16 El contenido del Reglamento (CE) n° 2320/2002 debe revisarse a la luz de la experiencia adquirida, y el propio Reglamento ha de sustituirse por un nuevo acto que tenga como objetivo simplificar, armonizar y aclarar las normas vigentes e incrementar los niveles de seguridad.

3.17 Es necesaria una mayor flexibilidad a la hora de adoptar medidas y procedimientos de seguridad a fin de seguir la evolución de las evaluaciones del riesgo y hacer posible la introducción de nuevas tecnologías, por lo que el nuevo acto debe establecer los principios básicos de las medidas que se han de tomar para proteger a la aviación civil de actos de interferencia ilícita.

3.18 El nuevo Reglamento debe regular las medidas de seguridad aplicables a bordo de las aeronaves, o durante los vuelos, de las compañías aéreas comunitarias.

4. Observaciones particulares

En la aplicación de la legislación debería tenerse en cuenta lo siguiente:

4.1 Es importante establecer normas comunes sobre los artículos prohibidos a fin de evitar situaciones de confusión o conflicto en los registros efectuados por los servicios de seguridad.

4.2 En el anexo a la propuesta de Reglamento se utiliza la expresión «comprobaciones aleatorias continuas», pero no se define. Es esencial definir el concepto para garantizar la interpretación uniforme de este principio cuando se aplique a los controles de seguridad en toda Europa.

4.3 Sólo deberían introducirse medidas más estrictas en respuesta a una amenaza terrorista concreta, detectada por las autoridades de un Estado miembro sobre la base de una evaluación del riesgo. La introducción de medidas más estrictas entra en contradicción con los objetivos de armonizar las disposiciones de seguridad aérea en toda la Unión Europea y crear un único control de seguridad (*one-stop security area*). Por lo tanto, todas las medidas de seguridad disuasorias o preventivas suplementarias solicitadas por un Estado miembro deben tomarse tras una consulta exhaustiva al operador del aeropuerto, y el Estado miembro en cuestión debe financiar estas medidas de seguridad suplementarias como parte de la obligación de los gobiernos nacionales de garantizar la seguridad nacional y proteger a sus ciudadanos de los actos terroristas.

4.4 Algunas compañías aéreas prohíben los cubiertos metálicos, como cuchillos y tenedores, mientras que otras los autorizan; debería fomentarse la adopción de normas comunes por parte de todas las compañías aéreas.

4.5 Aunque objetos como tijeras, limas y demás están prohibidos, sí se admiten a bordo las botellas de vidrio, que son armas mortales, en particular cuando se rompen. Por consiguiente, se sugiere que todas las botellas de las tiendas libres de impuestos y todas las botellas que se lleven a bordo sean únicamente de plástico, y que las demás botellas se almacenen en la bodega con el resto del equipaje. Será necesario que esta medida sea objeto de un acuerdo internacional antes de ponerse en práctica.

4.6 Es importante guardar bajo llave los equipos de socorro, como el extintor y el hacha de seguridad, en un compartimento reservado a la tripulación y al que no tengan acceso directo los pasajeros.

4.7 Con el fin de protegerse de los atentados con explosivos, como el que sufrió la compañía EL AL, las compañías aéreas

deben utilizar en la medida de lo posible contenedores reforzados para los equipajes.

4.8 En aras de la seguridad, las autoridades nacionales deberían efectuar controles estrictos de la cantidad de bebida que puede servirse a los pasajeros y que pueda causar incidentes vinculados al alcohol, que entrañan una amenaza para la seguridad.

4.9 Aunque el acceso a la cabina de mandos está protegido por una puerta de seguridad, los secuestradores aéreos podrían acceder a la cabina a través del fino tabique de separación del aseo, que muy a menudo está situado al lado de la cabina de vuelo. Sería conveniente reforzar ese tabique.

4.10 El artículo 11 debería incluir a los agentes de las compañías aéreas y de las compañías de manipulación de carga, que con frecuencia se encargan de garantizar la seguridad.

4.11 Por lo que se refiere al anexo, parte 11, todos los instructores en materia de seguridad deben ser formados en centros de formación acreditados, como el *European Aviation Security Training Institute* (EASTI), a fin de normalizar la presentación de los módulos de formación en materia de seguridad de la OACI. Debe obligarse a las autoridades nacionales a establecer programas nacionales de formación con instructores cualificados del EASTI.

4.12 Por lo que se refiere al anexo, parte 4, sección 4.3 (habida cuenta del aumento del número de personas deportadas, etc.), sería necesario obligar a las autoridades nacionales a fijar un período mínimo de notificación para preparar al personal de las compañías aéreas, aeropuertos y aeronaves para el transporte propuesto de pasajeros susceptibles de causar desórdenes cuando se trate de un vuelo comercial regular.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina)»

COM(2005) 505 final — 2005/0211 (COD)

(2006/C 185/04)

El 29 de noviembre de 2005, el Consejo, de conformidad con el artículo 175 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 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 21 de marzo de 2006 (ponente: Sra. SÁNCHEZ MIGUEL).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprecia la propuesta de Directiva, que se inscribe dentro de la estrategia temática para la protección y la conservación del medio ambiente marino, al entender que puede integrar y coordinar alguna de las medidas legales ya existentes, y especialmente en lo que respecta a la metodología de intervención en el medio, similar a la establecida en la Directiva Marco Agua (DMA).

1.2 No obstante lo anterior, y manteniendo una posición crítica, entendemos que la propuesta de Directiva es necesaria pero no suficiente: el estado de nuestros mares y océanos está tan degradado que se necesitaría de acciones más coercitivas, a fin de poner en práctica y controlar el cumplimiento de las acciones ya existentes. Además, la propuesta realiza una intervención parcial sobre el estado del medio ambiente marino; por este motivo, consideramos que una directiva marco cumpliría mejor su cometido, en cuanto a integrar y desarrollar posteriormente en extensión y profundidad los aspectos aquí no incluidos.

1.3 La no generación de nuevos instrumentos legislativos ni de gestión, al aprovecharse los ya existentes, evita a los Estados miembros nuevos costes de financiación y sobre todo una mayor burocracia, a la vez que incorpora los sistemas previstos de participación y consulta del público y de las partes interesadas, tan importante para una mayor implicación ciudadana en los temas medioambientales.

1.4 El CESE quiere realizar algunas recomendaciones que considera necesarias para la mejora del contenido de la norma propuesta, de forma que la Comisión pueda valorar nuestras aportaciones como parte de la sociedad civil que se ve afectada.

1.4.1 En primer lugar es preciso clarificar y reforzar la función de coordinación y control de la Comisión en relación con las autoridades regionales que deben evaluar y programar los objetivos y las medidas de aplicación al medio ambiente marino de su competencia, con el fin de que exista una similitud y un equilibrio de actuaciones en todas las regiones ribereñas, ya que no hay que olvidar el carácter transfronterizo de nuestro mares y océanos. Una coordinación centralizada permi-

tiría incluso actuar en terceros países en los que la actuación comunitaria sea factible y, muy especialmente, en aquellos con los que nos vinculan acuerdos internacionales.

1.4.2 Respecto a las definiciones establecidas, especialmente la del buen estado ecológico, en base a descriptores cualitativos genéricos, consideramos necesario que se incluyan descriptores cuantitativos, al igual que se ha hecho para las aguas continentales en la DMA, dado que el buen estado de las aguas marinas depende en gran medida de la cantidad. Los objetivos ambientales deberían ser, como mínimo, los contenidos en la Comunicación, tal y como señalamos en el apartado 5.5, ya que mantener de una forma tan genérica como se hace en la propuesta de Directiva puede impedir su total eficacia.

1.4.3 La selección de zonas especiales, consideradas como tales por no poder alcanzarse los objetivos ambientales, puede generar, al ser tan ambigua su redacción, abusos a la hora de su utilización, por lo cual proponemos definir con total claridad y rigor las causas de su especialidad, así como los procedimientos para su aprobación por la Comisión.

1.5 Por último, queremos señalar dos temas de gran importancia para que la aplicación de los objetivos aquí propuestos sea eficaz. El primero hace referencia a la aplicación inmediata de todas las medidas establecidas con anterioridad y que tienen incidencia en el medio ambiente marino, tales como las derivadas de los paquetes ERIKA I, II y III, especialmente las referidas a los puertos de acogida, la red transeuropea de seguimiento del tráfico marítimo, el establecimiento del sistema de auditoría de los Estados para la matriculación de barcos, la investigación e inventario de los desechos (incluyendo bombas, contenedores con productos radioactivos), etc.

1.5.1 El segundo de los temas a recordar y aplicar es el referente a la investigación en el medio marino, de forma que, mediante un mayor y mejor conocimiento, se puedan clarificar los objetivos y establecer los programas de medidas necesarias para el restablecimiento del buen estado medioambiental. En este sentido debería buscarse una mayor participación en los programas marco de investigación europeos.

2. Motivación

2.1 La Comisión presentó en 2002 ⁽¹⁾ una Comunicación en la que se basa la propuesta de Directiva a examen, que establece la estrategia para la protección y la conservación del medio marino desde el punto de vista medioambiental, con el objetivo de promover la utilización sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos. En el Sexto Programa de Acción para el medio ambiente ya se hacía referencia a la necesidad de establecer los medios para la protección y conservación del medio ambiente marino, y se resaltaba que el objetivo de alcanzar una utilización sostenible de los mares y océanos europeos no se consigue con políticas individuales. La urgencia de una actuación rápida se ha puesto de manifiesto, ya que las predicciones de muchos de los peligros detectados en el Sexto Programa se han hecho realidad con una crudeza que supera las peores predicciones ⁽²⁾.

2.2 La estrategia que propuso la Comunicación citada parte de la situación del medio marino europeo, sometido a un fuerte deterioro, en el que inciden los efectos del cambio climático, la contaminación de los mares por sustancias peligrosas, la pesca comercial, la eutrofización de nuestros mares y un peligro añadido, la introducción de especies exógenas. Si a esto añadimos otros obstáculos de carácter institucional, como es la competencia excluyente de los Estados miembros sobre sus mares territoriales, la existencia de convenios internacionales que inciden también en países terceros, y numerosos acuerdos en el plano mundial ⁽³⁾ de difícil aplicación y control, vemos la necesidad de dar contenido a esta estrategia, a pesar de todos los obstáculos detectados.

2.3 Recientemente, y en la misma fecha que la propuesta de Directiva a examen, se presentó otra Comunicación ⁽⁴⁾ sobre la que el CESE no ha sido consultado y en la que se señala la próxima elaboración de un Libro Verde sobre la estrategia del medio marino. Entendemos que la Comisión debería tener presente el contenido y las observaciones de nuestros dictámenes y, para lograrlo, nada mejor que realizar una nueva consulta en la que se incorporarían nuestros conocimientos y dictámenes sobre las políticas que inciden en el medio marino (pesca, transportes, hidrocarburos, etc.). El CESE, como representante de la sociedad civil, tiene interés en manifestar lo siguiente.

3. Resumen de las propuestas

3.1 La estrategia para la conservación y protección del medio marino cuenta, para su aplicación, con un instrumento

⁽¹⁾ COM(2002) 539 final – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino.

⁽²⁾ Para un examen más amplio, véase el DO C 133 de 6.6.2003 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino (ponente: María Candelas Sánchez Miguel).

⁽³⁾ En la Cumbre de Johannesburgo (26 agosto al 4 de septiembre del 2002) se recogen, en los capítulos I-IV, acuerdos sobre océanos y mares, pesquerías, contaminación marina e investigación. Véase DO C 133 de 6.6.2003.

⁽⁴⁾ COM(2005) 505 final de 14.10.2005.

que se contiene en la propuesta de Directiva examinada. Además se tienen en cuenta los convenios internacionales, en especial los suscritos por la Comisión y los Estados miembros en el marco de las Naciones Unidas ⁽⁵⁾, y los convenios zonales ⁽⁶⁾, en relación con los cuales la presente Directiva debería servir para cumplir las obligaciones asumidas en ellos.

3.2 La propuesta de Directiva se divide en cinco capítulos. En el primero se establecen las disposiciones generales, en las que se define el objeto (artículo 1), el ámbito de aplicación (artículo 2), las regiones y subregiones marinas (artículo 3), las estrategias marinas (artículo 4), las normas de coordinación y cooperación entre los Estados miembros (artículo 5), así como las autoridades competentes (artículo 6).

3.3 De esta primera parte conviene destacar el contenido del artículo 4 sobre la estrategia marina, que deberán elaborar los Estados miembros, para cada región marítima, con un contenido mínimo referido a:

- la evaluación inicial del estado ecológico de las aguas, así como del impacto ambiental de las actividades humanas;
- definición del buen estado ecológico de esas aguas;
- establecimiento de objetivos ambientales;
- elaboración y aplicación de un programa de supervisión de los objetivos.

Además, deberá ir acompañado de un programa de medidas, a realizar lo más tarde en el 2016, destinado a alcanzar el buen estado ecológico de los mares y océanos.

3.4 En los capítulos segundo y tercero se desarrollan las estrategias marinas, correspondiendo al segundo las normas sobre la elaboración de las mismas, y al tercero, los programas de medidas.

3.4.1 En las medidas de **elaboración de las estrategias marinas** se parte de la obligación de realizar una evaluación inicial por los Estados miembros de sus aguas marinas (artículo 7) en la que se han de incluir diferentes elementos, destacando entre ellos el análisis económico y social de su utilización, así como el coste que supone su deterioro. Se definen el buen estado ecológico (artículo 8 y anexo II) y los objetivos ambientales (artículo 9 y anexo III), y por último se establece el modo de elaboración de los programas de supervisión (artículo 10 y anexos II y IV) y el método de aprobación (artículo 11).

⁽⁵⁾ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) aprobado por Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998.

⁽⁶⁾ Convenio sobre protección del medio marino en la zona del mar Báltico, Decisión 94/157/CE; Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico, Decisión 98/249/CE; Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, Decisión 77/585/CEE, modificada en 1995.

3.4.2 En el capítulo tercero se regulan los **programas de medidas** que han de elaborar los Estados miembros para cada una de las regiones marinas que les corresponden (artículo 12 y anexo V) con el fin de obtener el buen estado ecológico; en función de la evaluación inicial, deben notificarlos a la Comisión (artículo 14), para su posterior aprobación (artículo 15). Se incluyen medidas ad hoc para las zonas especiales (artículo 13).

3.5 El capítulo cuarto contiene la normativa sobre la actualización de las estrategias correspondientes a cada región marina (artículo 16) así como la exigencia de realización de informes intermedios cada tres años (artículo 17). Mención especial merece el contenido del artículo 18, en el que se establecen las normas de consulta e información al público, conforme a la Directiva 2003/35/CE. También se contempla la obligación de la Comisión de elaborar informes de evaluación sobre los resultados de la aplicación de la Directiva (artículo 19) que deberá revisar su contenido a los 15 años de su entrada en vigor.

3.6 En el último capítulo, el quinto, se contienen las disposiciones técnicas, con especial referencia a los anexos que la acompañan (artículo 21) y al comité que asistirá a la Comisión en esta tarea (artículo 22).

4. Observaciones a la propuesta

4.1 La propuesta actual de Directiva debe ponerse en relación con la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino» ya citada (para un examen más amplio, véase el Dictamen CESE/578/2003 sobre dicha Comunicación). Las formulaciones más importantes contenidas en la Comunicación son:

- las políticas individuales de los Estados miembros y los mares comunitarios no solo no producen efectos deseados de mejora del medio ambiente marino, sino que el estado de éste se deteriora progresivamente;
- los Estados no hacen un seguimiento eficaz del estado de las aguas marinas;
- el conocimiento científico del medio marino es insuficiente y exige un mayor compromiso investigador;
- la definición de elementos y objetivos relacionados con la necesidad de una estrategia para la protección y recuperación del medio marino es satisfactoria y se expresa en 23 posibles acciones.

4.2 En el Dictamen del CESE se establecían los siguientes elementos:

- a) la comunicación es un paso adelante para iniciar las actuaciones dirigidas a proteger y recuperar al medio ambiente marino;

- b) no obstante, falta una metodología de intervención clara y eficaz similar a la metodología contenida en la Directiva marco del agua;

- c) esta metodología, basada en los ecosistemas, debería integrar una formulación sobre el «buen estado de las aguas», una zonificación del medio marino, una definición de criterios y mecanismos de coordinación de autoridades, etc.

4.3 Desde esta perspectiva, la propuesta de Directiva asume e integra aportaciones significativas del Dictamen del CESE con una determinada forma de interpretación y establece una metodología de intervención similar a la de la DMA, pero con notables diferencias en cuanto al papel de la Comisión, de los Estados miembros y de la articulación de los distintos elementos de la misma, sin que estén suficientemente explicadas las razones de dichas diferencias, ni su utilidad, sobre todo porque existen contradicciones severas. Por ejemplo:

- a) entre la ineficiencia de las políticas individuales y el marco comunitario constatada en la Comunicación y el mantenimiento de este esquema de actuación en la presente propuesta de Directiva;

- b) entre la exhaustiva definición de elementos, objetivos y acciones de la Comunicación y la moderada correspondencia de estas en la presente propuesta de Directiva.

4.4 El CESE entiende que la presente propuesta de Directiva es:

- a) necesaria pero no suficiente para recuperar y proteger el medio ambiente marino de interés para la Unión Europea, que se extiende más allá de sus aguas marinas jurisdiccionales;
- b) un buen punto de partida que debe ser matizado en aspectos significativos;
- c) parcial, y que por lo tanto deben realizarse «a posteriori» nuevos desarrollos e integrarlos en la propuesta para que, en efecto, sea una Directiva marco con la extensión y profundidad que precisa.

4.5 La aplicación de la Directiva recae casi en su totalidad en los Estados miembros, y la Comisión orienta las acciones, es informada por los Estados y aprueba o rechaza las definiciones de estado ecológico, los objetivos ambientales e indicadores, el plan de supervisión y el programa de medidas con las zonas especiales «*mutatis mutandi*».

4.6 No se generan nuevos instrumentos ni legislativos ni de gestión, sino que se aprovechan los existentes en el ámbito comunitario y en los acuerdos internacionales suscritos por la Unión Europea.

4.7 Se clarifica la forma en que se ejercita la participación del público y de las partes interesadas a través de los Estados miembros.

5. Consideraciones particulares

5.1 La experiencia derivada de la intervención e implementación de las disposiciones europeas más ambiciosas en los Estados miembros (DMA, IPPC) indica que la Comisión debe jugar un papel activo no solo en la vigilancia sino también en las labores de coordinación y centralización de las actividades entendidas como apoyo a los Estados, desde el respeto al principio de subsidiaridad. Con esta finalidad, la Comisión debería articular y presidir un foro de autoridades competentes por subzona y zona marítima con presencia de las partes interesadas de instituciones científicas de reconocida trayectoria en esta materia y de las autoridades responsables en materia de política pesquera y radionucleidos.

5.2 En este mismo sentido, la propuesta de Directiva, además de contemplar los requisitos de información y aprobación de la propuesta de evaluación inicial, el buen estado ecológico, los objetivos ambientales, el programa de supervisión y el programa de medidas, incluidas las medidas ad hoc para las zonas especiales, debería establecer un procedimiento de actuación y un plazo de tiempo para tratar los posibles rechazos que pudieran aparecer. Este procedimiento debería contar con la participación de las partes interesadas y del público en general y contener elementos con incentivos suficientes.

5.3 Los contenidos de la evaluación inicial se describen en el anexo II. En el cuadro relativo a «presiones e impactos» conveniría definir, siguiendo el criterio de la Comunicación anterior, previa a la propuesta de la Directiva, las causas antropogénicas de los mismos y relacionarlos con estos, así como con los elementos y objetivos de la protección del medio marino a fin de establecer una relación apropiada con las acciones y políticas de la estrategia.

5.4 La definición de «buen estado ecológico» y «estado ecológico del medio marino» se hace sobre «descriptores cualitativos genéricos, criterios y normas». Deberían incluirse también descriptores cuantitativos, pues algunas variables referidas tanto a la evaluación inicial como al buen estado ecológico requieren esta característica en sus descriptores. Además el seguimiento de las variables incluidas en los programas de supervisión exigen puntos de referencia cuantitativos (ejemplo: densidad de fitoplancton).

5.5 Los objetivos ambientales se definen en el artículo 9 y en el anexo III por medio de criterios excesivamente genéricos. Sería conveniente determinar elementos y objetivos mínimos a considerar que, como mínimo, deberían integrar los contenidos de la Comunicación de 2002:

- deterioro de la biodiversidad y destrucción de hábitats,
- sustancias peligrosas,
- eutrofización,
- radionucleidos,

- contaminación crónica por petróleo,
- residuos y basuras,
- transporte marítimo,
- salud y medio ambiente,
- cambio climático.

5.6 El programa de medidas (artículo 12, anexo IV) debe recoger como mínimo las medidas de obligado cumplimiento según la legislación europea, especialmente la referida a las aguas costeras, cuyo programa de acción trata de evitar los daños provocados por los distintos focos de contaminación, enumerados en el punto anterior. Además se incluirían las medidas de obligado cumplimiento derivadas de los acuerdos y convenios internacionales y las medidas «ad hoc» destinadas a paliar el deterioro del medio marino en las «zonas especiales». Esta formulación tiene la virtud de integrar en una unidad el conjunto de las medidas y actuaciones dispersas en diferentes disposiciones y normas jurídicas y facilitar así su cumplimiento.

5.6.1 Pero, por otra parte, hay que evitar que la redacción de estos programas de medidas se limite a ese mínimo, pues, como ya se ha señalado, si no ha sido suficiente para evitar el deterioro del medio, difícilmente será suficiente para alcanzar el buen estado ecológico en el área marina objetivo. En este sentido, una temática importante a tener en cuenta sería la de difundir periódicamente, en los países costeros, buenas prácticas en materia de ecotecnología (aseos ecológicos, detergentes sin fosfatos, zonas tapón y restricciones aplicables en el litoral, etc.)

5.7 La propuesta de Directiva permite que los Estados miembros seleccionen zonas especiales en las que no podrán alcanzarse los objetivos ambientales por las siguientes causas:

- acción u omisión de otro Estado (miembro o no de la Unión Europea);
- causas naturales o fuerza mayor;
- modificaciones o alteraciones físicas como consecuencia de «medidas adoptadas por razones imperiosas de interés general».

5.7.1 Esta redacción es tan ambigua que puede permitir abusos en su aplicación, por lo cual es preciso:

1. definir con total claridad y rigor estas causas por medio de:
 - la elaboración de una relación de acciones u omisiones de otro Estado que puedan afectar al proceso de consecución de los objetivos ambientales;
 - los fenómenos que se consideran causa natural y los criterios que puedan determinar una causa de fuerza mayor;

— los criterios para definir el concepto de «interés general»;

2. establecer procedimientos de aprobación de estas excepciones por parte de la Comisión con participación de las partes interesadas y del público.

5.8 Respecto a los aspectos de coordinación y cooperación, conviene tener presentes a los terceros países ribereños de nuestros mares y océanos, y no solo a los que son parte de acuerdos internacionales, de forma que se incentive su colaboración a fin de obtener unos buenos resultados medioambientales.

5.9 Por último, la propuesta de Directiva canaliza la participación de las partes interesadas y del público por los sistemas estatales existentes. Estos están cuestionados en numerosos países, en algunas ocasiones por falta de transparencia, en otras por la tardanza con que responden a las demandas, en otros casos por la ambigüedad con que consideran a las organizaciones «partes interesadas», etc. Por tanto, la Comisión debería establecer un procedimiento ágil y eficaz para recoger las quejas o denuncias de las partes interesadas, del público, las gestione y garantice los derechos de información, consulta y participación de los mismos. En este sentido, debería eliminarse el criterio de *mutatis mutandis* en el sistema de aprobación como se ha indicado con anterioridad.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea»

(2006/C 185/05)

El 20 de julio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la futura Presidencia austriaca del Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea»

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de marzo de 2006 (ponente: Sr. KRZAKLEWSKI).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 69 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

Parte 1 — Resumen de las conclusiones y recomendaciones del CESE

El Gobierno austriaco pidió formalmente a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Los cambios industriales y la ampliación de la UE: perspectivas y repercusiones en las regiones transfronterizas».

El Comité considera que, en el transcurso de la nueva Presidencia, es importante establecer una definición precisa y bien determinada de lo que se entiende por «REGIÓN» en un contexto transfronterizo e industrial. Debería distinguirse a las regiones fronterizas con países que no son miembros de la UE y tenerse en cuenta si un país vecino determinado es o no candidato a la adhesión.

Es importante determinar la manera de distinguir los efectos de los cambios acontecidos en estas regiones en la década de 1990 de los efectos de los cambios derivados de la adhesión de los

nuevos países a la UE, a fin de evaluar la eficacia de los instrumentos comunitarios utilizados en estas zonas antes y después de la adhesión y determinar el retraso con que se han aplicado las políticas comunitarias en estas regiones en comparación con las demás regiones.

El Comité señala que un factor muy importante, e incluso decisivo, que ha afectado a la aplicación y el desarrollo de la política industrial en las regiones transfronterizas de la Europa ampliada, tanto en la actualidad como en el pasado, es la capacidad de que las partes interesadas de estas zonas puedan acceder a los recursos de los Fondos Estructurales de la UE. Es absolutamente necesario incrementar su papel en estas regiones. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) representa una nueva oportunidad en este ámbito. El Comité hace especial hincapié en la necesidad de incluir a los medios económicos y sociales y otras organizaciones de la sociedad civil interesadas en la

composición de la AECT, en particular las instituciones de formación. La creación de estas entidades jurídicas podría suponer un incentivo para la cooperación transfronteriza y proporcionar a estas regiones un mayor sentimiento de identidad y el deseo de armonizar sus reglamentaciones.

El Comité considera que el desarrollo de los mercados de trabajo de las regiones afectadas representa un factor para el cambio industrial que no debe infravalorarse. Actualmente siguen existiendo obstáculos temporales a la movilidad de los trabajadores en la movilidad transfronteriza dentro de la UE. El Comité pide a los Estados miembros que examinen seriamente la posibilidad de poner fin más pronto a los períodos transitorios. Para ello es necesaria la correspondiente participación y consulta de los interlocutores sociales en todos los niveles relevantes. En lo que se refiere a otros instrumentos de política, el Comité destaca la importancia de la posible introducción de una base consolidada común para el impuesto de sociedades (CCCTB).

En su dictamen, el Comité destaca reiteradamente el papel especialmente importante que el diálogo social y el compromiso de la sociedad civil pueden desempeñar en la gestión de la política industrial en las regiones de que se trata; tanto a la hora de aplicar políticas industriales dinámicas como de tratar de resolver problemas que afectan a las relaciones recíprocas entre las distintas nacionalidades, grupos étnicos y culturales.

Parte 2 — Argumentos para apoyar el dictamen

1. Introducción

1.1 Poco antes de asumir la Presidencia de la Unión Europea, el Gobierno austriaco presentó una solicitud formal a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) para la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema «Los cambios industriales y la ampliación de la UE: perspectivas y repercusiones en las regiones transfronterizas». Por definición, un dictamen exploratorio se emite previamente a la adopción de una propuesta o decisión política por parte de un órgano decisorio de la UE.

1.2 La transición a una economía de mercado y la transposición de las normas comunitarias relativas al mercado interior y a la competencia ha creado una nueva dinámica en muchas regiones de Europa Central y Oriental. La adhesión a la UE de nuevos Estados miembros ha acercado más a las regiones fronterizas, haciendo revivir, en muchos casos, antiguos vínculos comerciales y de negocios. No obstante, esta nueva dinámica también ha creado nuevos problemas, sobre todo en la política del mercado laboral, y ha puesto de relieve los déficit estructurales de las regiones transfronterizas que colaboran entre sí.

1.3 A fin de examinar más de cerca los cambios industriales que se están produciendo en las regiones transfronterizas de la UE ampliada y recabar los datos necesarios para la elaboración de un dictamen, la CCMI y el Observatorio Europeo del Cambio (EMCC) celebraron «talleres» en Bratislava los días 17 y 18 de octubre de 2005. A esta manifestación, celebrada en la región transfronteriza CENTROPE, asistieron miembros de la CCMI, expertos y representantes de los interlocutores sociales de Austria, Eslovaquia y Hungría.

2. Observaciones generales — examen de la situación en las regiones transfronterizas de la UE ampliada

2.1 Alrededor del 33 % de la población de la UE reside actualmente en regiones fronterizas, que en la actualidad representan un 40 % de la superficie total de Europa ⁽¹⁾.

2.2 Las fronteras de la UE han experimentado continuas modificaciones desde la firma del Tratado CECA. Este proceso parece que va a continuar a medio plazo. Habida cuenta de los consiguientes procesos de cambio, la UE debe actualizar sistemáticamente su política relativa a las regiones fronterizas.

2.2.1 Las regiones fronterizas de los países candidatos a la adhesión que tienen fronteras físicas con la UE están empezando a cooperar con regiones vecinas más periféricas de la Comunidad incluso antes de su adhesión a la UE, como parte de la armonización de sus legislaciones y sus sistemas socioeconómicos.

2.2.2 El «telón de acero» fue un tipo de frontera muy especial. Gran parte de esta frontera está situada actualmente dentro de los límites territoriales de la UE-25. Cuando cayó el muro de Berlín en 1989, nueve años después de la revolución de «Solidaridad» de 1980, las infraestructuras eran prácticamente inexistentes en las regiones próximas a la frontera que había dividido a los países del antiguo bloque soviético del resto de Europa, y, en particular, en la «tierra de nadie». Pese a los importantes progresos realizados para eliminar los efectos de las decisiones políticas que condujeron a esta situación, el problema está aún lejos de resolverse.

2.2.3 Otro caso especial de frontera de la UE es el mar Mediterráneo. Aunque ha existido durante muchos años una política de cooperación entre la UE y los países del Mediterráneo, los acontecimientos internacionales han supuesto que en los últimos tiempos no haya sido una de las prioridades para Europa.

2.3 Antes de la adhesión de nuevos países a la UE, se establecieron en las regiones fronterizas de los mismos una serie de iniciativas como nueva forma de cooperación transfronteriza (como, por ejemplo, las Eurorregiones), basadas en acuerdos alcanzados entre zonas fronterizas vecinas. No era obligatorio regular el funcionamiento de las Eurorregiones mediante acuerdos intergubernamentales. Estas iniciativas se basaban exclusivamente en las decisiones libremente adoptadas por las instituciones de gobierno local y otras partes interesadas. La cooperación a través de las Eurorregiones tenía como objetivo la resolución de problemas de manera conjunta, con independencia de las fronteras políticas, y estableciendo una cooperación económica en materia de comunicaciones y acciones medioambientales.

2.4 En la práctica, la cooperación interregional de la UE desde la década de 1990 se ha realizado sobre todo en el marco de los sucesivos programas INTERREG. El CESE también ha participado en algunos aspectos de esta cooperación, y ha elaborado dictámenes sobre cooperación interregional, basándose en las experiencias, entre otros, de la región del Mediterráneo y de la cuenca del mar Báltico ⁽²⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ A. Zölner: Intervención en la 216ª reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de la República de Polonia; Varsovia, 26.10.2004.

⁽²⁾ DO C 133 de 31.5.1995.

⁽³⁾ DO C 39 de 12.2.1996.

⁽⁴⁾ DO C 39 de 12.2.1996.

2.4.1 El CESE ha especificado que la cooperación interregional fomentada por la Comunidad puede definirse en función de lo siguiente:

- a) el tipo de zona: región, grandes ciudades, distritos subregionales locales,
- b) la categoría del territorio: regiones adyacentes/no adyacentes (cooperación transfronteriza o transnacional),
- c) las zonas geográficas: cooperación en el interior de la UE o entre regiones de la UE y regiones vecinas de terceros países extracomunitarios,
- d) los niveles de cooperación, tales como:
 - adquisición de experiencias conjuntas, creación de redes para la transferencia de conocimientos especializados,
 - ordenación del territorio.
 - proyectos conjuntos para obtener inversión en infraestructuras y otros ámbitos.

2.4.2 En sus dictámenes relativos a INTERREG, el Comité ha señalado que en la década de 1990 los vínculos entre las distintas categorías de cooperación fueron bastante selectivos. Por ejemplo, la cooperación funcionó solamente en determinados niveles y estuvo limitada a ciertas categorías territoriales y zonas geográficas.

2.4.3 Un logro importante de la UE en las regiones transfronterizas de Francia, Bélgica, Alemania y Luxemburgo, que han experimentado todas ellas una reestructuración intensiva, fue la utilización de métodos para combatir la despoblación de estas zonas y evitar su transformación en auténticos «desiertos postindustriales». Los medios y medidas previstos en el Tratado de la CECA tuvieron una influencia significativa en el resultado del proceso de reestructuración.

2.5 En la actualidad funcionan en Europa unas 180 iniciativas transfronterizas. La mayoría de estas iniciativas son instrumentos para mitigar los efectos negativos derivados de la existencia de fronteras. En el territorio de los nuevos Estados miembros existen 32 Eurorregiones. Por lo tanto, es evidente que los nuevos Estados miembros de la UE han sido muy activos en su apoyo del principio de cooperación transfronteriza.

2.6 En la mayoría de esas 32 regiones transfronterizas correspondientes a «nuevos» Estados miembros de la UE y a «antiguos» Estados miembros que limitan con ellos, no se han adoptado hasta ahora iniciativas conjuntas directamente relacionadas con la política industrial, a pesar de que muchas empresas conjuntas están indirectamente relacionadas con esta política.

2.7 Las nuevas iniciativas en el ámbito de la política industrial se han desarrollado –por norma general– en aquellas regiones transfronterizas que están situadas cerca de áreas metropolitanas (como, por ejemplo, en el triángulo Viena-Budapest-Bratislava) o que constituyen un territorio donde están situados centros industriales o un grupo de grandes ciudades que no poseen características metropolitanas (región de Katowice, Ostrava, a lo largo de la frontera entre la República Checa y Polonia).

2.7.1 Un nuevo ejemplo interesante de transformación industrial lo constituye la región de Friuli-Venecia Giulia, en la frontera entre Italia y Eslovenia, que experimentó un resurgimiento de la actividad industrial tanto antes como después de la ampliación de la UE, en particular en el sector de los muebles.

3. Observaciones específicas

3.1 Principales características de las regiones transfronterizas en la UE ampliada

3.1.1 Las características de las regiones transfronterizas con una política industrial en desarrollo esbozadas en el presente dictamen se han identificado principalmente tomando como base las observaciones realizadas en la región CENTROPE ⁽⁵⁾.

3.1.1.1 Esta región incluye zonas de tres nuevos Estados miembros y de uno de los quince antiguos Estados miembros (en Austria los Länder de Viena, Niederösterreich y Burgenland, la región de Moravia meridional en la República Checa, las regiones de Bratislava y Trnava en la República Eslovaca y los condados Győr-Moson-Sopron y Vas, en Hungría). La región en su conjunto agrupa a zonas con problemas típicos de zonas periféricas y zonas urbanas centrales con una economía dinámica próximas a ellas.

3.1.1.2 En los años noventa fue objeto de una reestructuración intensa, cuyo resultado directo fue la recepción de inversiones en partes de esta región. Esto también condujo a desfases en los mercados de trabajo, donde se prescindió de un número importante de los trabajadores de más edad y, más tarde, paralelamente a las inversiones — no siempre en el mismo lugar — surgió una demanda de mano de obra.

3.1.1.3 La ampliación de la UE ha agrupado en el rectángulo de países formado por Austria, la República Checa, Eslovaquia y Hungría a mercados de trabajo regionales diversos, cuya integración constituye un reto. El éxodo de empresas y mano de obra hacia las ciudades, así como las infraestructuras (de transporte) deficientes siguen perjudicando la estructura del mercado laboral, al igual que las marcadas diferencias salariales existentes entre Austria y los nuevos Estados miembros y la previsión de una escasez de mano de obra especializada.

3.1.1.4 Se están observando los primeros síntomas de emergencia de redes de producción transfronterizas. A ello ha contribuido el desarrollo de las infraestructuras de transporte, que requieren una inversión importante. Esto, a su vez, ha conducido a que se colmen los vacíos existentes y se restablezcan los antiguos vínculos.

3.1.2 La inversión extranjera y nacional constituye un estímulo importante para los cambios industriales en estas regiones, también en las pequeñas y medianas empresas. En aquellos países donde se crearon «zonas económicas especiales» o «zonas industriales» antes de la adhesión, la mayor parte de las inversiones se han «conducido» a zonas que rara vez han coincidido con una región transfronteriza (véase el Dictamen del CESE CCMI/025). Esto ayuda a explicar el escaso número de regiones de cooperación transfronteriza en las que se ha desarrollado una nueva política industrial.

⁽⁵⁾ Taller conjunto CCMI-EMCC, Bratislava, 17-18.10.2005; presentaciones de Roberto Pedersini y Kláry Fóti (y otros).

3.1.2.1 Los motores principales del crecimiento han sido las inversiones del tipo «brown-field» (en instalaciones ya existentes) y «green-field» (en nuevas instalaciones) y la relocalización de empresas. La identificación de los nuevos mercados, las diferencias en la fiscalidad de las empresas, las importantes diferencias salariales y las ayudas estatales fueron, entre otros, los motores de estas inversiones. Estos factores han apoyado el proceso de reestructuración y han contribuido al crecimiento económico.

3.1.2.2 Han ayudado a atraer a trabajadores con cualificaciones altas y medias y a reducir los costes de la mano de obra y los costes extralaborales. Se ha producido un aumento importante de la demanda de operarios de máquinas, instaladores, expertos en maquinaria, soldadores, ingenieros mecánicos y especialistas informáticos — y esto se observa cada vez más en los sectores industriales de toda la UE.

3.1.2.3 Esta acción ha tenido como resultado la mejora de las técnicas de gestión, y ha propiciado una política de recursos humanos y unas relaciones industriales que funcionan. También ha permitido obtener fondos para la inversión y ha ayudado a establecer vínculos con los mercados de proveedores y clientes.

3.1.2.4 En esta inversión no sólo han participado grandes firmas de la UE, sino también pequeñas y medianas empresas y firmas de terceros países. Estas firmas han agrupado («clustered») las inversiones, creado efectos multiplicadores, establecido vínculos con las empresas locales y relaciones con las empresas nacionales y sectores exteriores.

3.1.3 Un análisis de los cambios estructurales en la industria realizado en las regiones transfronterizas objeto de estudio demuestra que, en general, el método utilizado en estas zonas es el de «step-by-step» (proceso «por etapas»).

3.1.3.1 En una primera etapa, la actividad industrial se caracterizó por su alta intensidad de mano de obra, recurriendo a mano de obra escasamente cualificada; en una segunda etapa, se ha hecho uso de mano de obra mejor cualificada y servicios más sofisticados. En aquellos casos en que la primera fase tuvo éxito, se ha intentado subcontratar determinadas actividades fuera de las empresas, pero dentro de la región, a fin de reducir los costes de la mano de obra.

3.1.3.2 Las fusiones estructurales bidireccionales han repercutido de manera importante en las cuestiones estructurales que acompañan a estos cambios industriales. Divididas entre fusiones «hacia arriba» (empresas extranjeras dentro de una región y más allá) y fusiones «hacia abajo» (dentro de una zona local), su objetivo ha sido ganar ventajas competitivas dentro de una red o región.

3.1.3.3 También se aplicaron planteamientos de más alto riesgo (basados en el principio de la «bola de nieve»), que han llevado a establecer vínculos más fuertes. Los «enclaves» de una empresa en expansión creados como resultado de este proceso

estuvieron marcados por la facilidad con que se transplantaron a otras nuevas empresas.

3.1.3.4 Cada vez se produce con mayor frecuencia en las regiones transfronterizas, y también en los nuevos Estados miembros, la implantación de nuevos sectores empresariales por parte de inversores dinámicos que pasan a la segunda fase de desarrollo en una región determinada. La política industrial en estas regiones también está siendo estimulada por redes de empresas, a menudo de carácter internacional, comprometidas, por ejemplo, en la gestión interactiva transfronteriza de recursos humanos.

3.2 Factores de crecimiento e integración que acompañan a los cambios industriales en las regiones transfronterizas

3.2.1 Un desafío para la política industrial es el uso de incentivos directos y la introducción de la asimetría entre empresas. Aquellas empresas que integran en su red a pequeñas y medianas empresas experimentan mayores problemas para aplicar esta asimetría.

3.2.1.1 Como señala R. Pedersini en su presentación (véase nota nº 5), la reducción del período de operaciones de una empresa al medio plazo puede producirse en un futuro próximo, lo que sin duda tendrá repercusiones sociales y debería hacerse utilizando mecanismos de garantía adecuados establecidos a través del diálogo económico y social.

3.2.2 Un reto muy importante para el desarrollo del conjunto de la UE y el futuro de la política industrial en toda su extensión, pero sobre todo en las regiones transfronterizas, son las diferencias existentes en la fiscalidad de las empresas, sobre todo en el impuesto de sociedades ⁽⁶⁾.

3.2.2.1 Es muy importante decidir si debe armonizarse el impuesto de sociedades y fijarse el método de cálculo de la base imponible — esto es, con arreglo a la localización de la oficina registrada (Home State Taxation — HST) o con arreglo a la base consolidada común para el impuesto de sociedades (Common Corporate Consolidated Tax Base — CCCTB).

3.2.2.2 El sistema HST elimina la aplicación en las regiones transfronterizas de la UE de legislaciones diferentes para fijar la base imponible. No obstante, este sistema conlleva mayores riesgos ⁽⁷⁾.

3.2.2.3 El uso de la opción CCCTB supondrá que todas las empresas que operen de manera transfronteriza aplicarán principios uniformes para evaluar su base imponible ⁽⁸⁾, con independencia del país donde esté instalada la oficina registrada. Además, el método CCCTB no exigirá ninguna modificación de las reglamentaciones nacionales vigentes, sino simplemente la autorización para establecer nuevas normas adicionales en toda la UE para aquellas empresas que operen en varios países.

⁽⁶⁾ COM(2005) 532.

⁽⁷⁾ Rafał Lipniewicz: «Jeden system dla wszystkich przedsiębiorców», (Un sistema para todas las empresas) Rzeczpospolita, 27.7.2004, nº 174.

⁽⁸⁾ Véase supra.

3.2.2.4 Un inconveniente de la opción CCCTB es el riesgo de que dos empresas de un determinado país con un potencial y una presencia similares en el mercado nacional utilicen distintos métodos para calcular su base imponible.

3.2.3 Uno de los factores más importantes que afectan al desarrollo de la política industrial en estas regiones es la situación actual y el nivel de desarrollo de las infraestructuras de transporte en la región y sus corredores de entrada. Por este motivo, además de una inversión importante en la construcción y modernización de la red de transportes de la región, deberán crearse proyectos de transporte conjuntos, que habrán de gestionarse con métodos modernos teniendo en cuenta las innovaciones y la investigación científica.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 El concepto de región transfronteriza con una política industrial nueva y operativa es de carácter muy complejo, tanto en términos generales como en relación con casos y emplazamientos específicos. Por este motivo, el Comité considera que, durante el mandato de la nueva Presidencia, es importante establecer una definición precisa y distinta de lo que significa el término «REGIÓN» en un contexto transfronterizo e industrial. En esta definición debería distinguirse a las regiones limítrofes con terceros países no pertenecientes a la UE y tomarse en consideración si un determinado país vecino es o no candidato a la adhesión.

4.1.1 En lo que se refiere a las regiones situadas en el interior de los nuevos Estados miembros y a aquellas que limitan con países de la «antigua» UE, es importante determinar la manera de distinguir entre los efectos de los cambios producidos en dichas regiones en la década de 1990 y los derivados de la adhesión a la UE, así como evaluar la eficacia de los instrumentos comunitarios utilizados en estas zonas antes y después de la adhesión.

4.1.2 El trabajo de la nueva Presidencia, en cooperación con el CESE, también debería encontrar respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Responden los instrumentos comunitarios utilizados en las regiones transfronterizas –tanto directa como indirectamente– a las necesidades de las regiones y, por ende, a las del conjunto de la UE?
 - ¿Cómo puede aprovecharse al máximo la armonía observada entre empresarios y sindicatos que parece ser típica de muchas empresas en las regiones transfronterizas?
 - ¿Qué puede hacerse para compensar el riesgo inminente de que se produzcan dobles relocalizaciones desde regiones transfronterizas a países de Europa Oriental y, en último término, a Asia?
 - Habida cuenta de las medidas adoptadas en numerosas regiones transfronterizas para contrarrestar los efectos de los retrasos en el desarrollo (con una base histórica o debido al fracaso de las políticas comunitarias a la hora de satisfacer las necesidades de estas regiones), quizás sería conveniente introducir determinados instrumentos comunitarios por anticipado en estas regiones, y tratarlos como una manera de verificar esas políticas y como proyectos pilotos.
- 4.2 Habida cuenta del planteamiento típico de las regiones transfronterizas de la UE ampliada, que se caracteriza por lo siguiente:
- esfuerzos encaminados a reducir al mínimo los costes de la mano de obra,
 - relocalización dinámica de empresas,
 - intentos de reducción de los períodos programados de operación de las empresas al medio plazo,
 - transformaciones dinámicas en la estructura del empleo como resultado de la aplicación del método «por etapas» (*step-by-step*),
- el CESE considera que es muy importante garantizar la cohesión social y evitar una competencia a la baja de las normas laborales y sociales. Por ello es necesario que estos procesos se produzcan utilizando instrumentos de las relaciones industriales modernas establecidos en la UE, en particular en el ámbito del diálogo social o del diálogo de las partes interesadas (*stakeholders dialogue*).
- 4.2.1 Habida cuenta de las dificultades en el mercado laboral típicas de las regiones transfronterizas causadas por la situación de abandono en el pasado, la reestructuración y las transformaciones dinámicas producidas por la aplicación de una política industrial especial en estas regiones, el CESE propone que se apliquen durante períodos específicos mecanismos de fomento del empleo, utilizados con frecuencia por la UE en el pasado, que implican subvencionar a aquellas empresas que creen puestos de trabajo permanentes.
- 4.2.2 Este planteamiento debería apoyarse mediante salvaguardias formales destinadas a evitar todo uso indebido de fondos públicos y a garantizar que los puestos de trabajo creados de este modo sean realmente de nueva creación y permanentes. Los detalles de estas salvaguardias se esbozaron en las directivas revisadas de la UE sobre contratación pública.
- 4.2.3 De manera particular, no deberían poder tener acceso ni a las ayudas estatales ni a las de los Fondos Estructurales las empresas que, después de haber recibido ayudas por anticipado, han trasladado puestos de trabajo o que, con motivo de deslocalizaciones, han despedido a trabajadores en el lugar de origen sin observar las legislaciones nacionales e internacionales.

4.3 El Comité señala que un factor muy importante y posiblemente decisivo que ha afectado a la aplicación y al desarrollo de la política industrial en las regiones transfronterizas de la Unión ampliada, tanto en la actualidad como en el pasado, es la capacidad de las partes interesadas de estas regiones para acceder a los recursos de los Fondos Estructurales de la UE. Potenciar el papel de los Fondos Estructurales en estas regiones es absolutamente indispensable tanto para mitigar los efectos de los procesos de transición intensiva como para ayudar a las regiones a adaptarse al carácter dinámico de las políticas utilizadas.

4.3.1 Sobre esta base, el Comité se remite a su dictamen ⁽⁹⁾ sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», y hace especial hincapié en la necesidad de ampliar las disposiciones del Reglamento relativas al objetivo y la composición de la AECT añadiendo la frase «y los agentes económicos y sociales, así como otras organizaciones de la sociedad civil interesadas ...».

4.3.1.1 Las personas jurídicas creadas tanto el marco de la AECT como de otros Fondos Estructurales deberían ser responsables de coordinar las distintas fuentes de financiación, así como de la preparación y realización de proyectos de financiación en apoyo de la política industrial en la región de que se trate. Tendrían acceso a esta financiación los representantes de las distintas partes interesadas de las regiones. La creación de estas entidades jurídicas podría representar un incentivo para la cooperación transfronteriza y proporcionar a estas regiones un mayor sentimiento de identidad, así como aumentar su deseo de armonizar sus reglamentaciones.

4.3.2 A la hora de crear y ejecutar proyectos subvencionados por los Fondos Estructurales, debería aprovecharse la oportunidad para combinar fuentes de financiación pública con

fondos de inversores privados, sin clasificar la participación pública como ayuda prohibida. El criterio a seguir sería el del beneficio, no para la empresa, sino para la región –mediante la creación de empleo, el desarrollo de infraestructuras y la productividad de la economía.

4.4 El Comité considera que el desarrollo de los mercados de trabajo de las regiones afectadas representa un factor que no debe infravalorarse para el cambio industrial. Actualmente siguen existiendo obstáculos temporales a la movilidad de los trabajadores en la movilidad transfronteriza dentro de la UE. El Comité pide a los Estados miembros que examinen seriamente la posibilidad de poner fin más pronto a los períodos transitorios. Para ello es necesaria la correspondiente participación y consulta de los interlocutores sociales en todos los niveles relevantes.

4.4.1 A la hora de fomentar mejores condiciones para la movilidad de los trabajadores en las regiones transfronterizas, no deben olvidarse las posibles tensiones nacionales y étnicas que podrían surgir. La situación particular y la experiencia de aquellas regiones donde durante mucho tiempo ha existido la interacción de distintas culturas y nacionalidades demuestra que estos difíciles problemas deberían resolverse y aliviarse de manera más eficaz que en otras zonas. El diálogo social y el compromiso de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel especialmente importante a la hora de resolver los problemas que afectan a las relaciones recíprocas entre distintas nacionalidades y grupos étnicos y culturales ⁽¹⁰⁾.

4.5 Las acciones relacionadas con los cambios estructurales dinámicos en las regiones transfronterizas deberían ser objeto de evaluación por expertos y de estudios científicos, realizados bajo los auspicios de sucesivas Presidencias de la UE, ya que las iniciativas espontáneas pueden revelarse ineficaces o incluso desestabilizadoras.

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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

⁽⁹⁾ DO C 234 de 22.9.2005.

⁽¹⁰⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo Informe sobre «Capital Social Regional en Europa - 2005».

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 3.2.2.1

Modifíquese del modo siguiente: «Es muy importante decidir si debe armonizarse el impuesto de sociedades y fijarse el método de cálculo de la base imponible — esto es, con arreglo a la localización de la oficina registrada (~~Home State Taxation~~ HST) o con arreglo a la base consolidada común para el impuesto de sociedades (~~Common Corporate Consolidated Tax Base~~ CCCTB).»

Punto 3.2.2.2

Suprímase.

Punto 3.2.2.3

Suprímase.

Punto 3.2.2.4

Suprímase.

Exposición de motivos

El examen detallado de posibles soluciones en materia de política fiscal carece de importancia en este texto, y tampoco es la función del dictamen.

Resultado de la votación

Votos a favor: 20

Votos en contra: 50

Abstenciones: 3

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional»

COM(2005) 375 final — 2005/0156 (COD)

(2006/C 185/06)

El 15 de noviembre 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 22 de febrero de 2006 (ponente: Sra. SCIBERRAS).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 En 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam. Uno de los objetivos de este Tratado es «mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia». ⁽¹⁾

1.2 Esto representó un hito revolucionario, al transferirse la política de migración desde el tercer pilar de la Unión Europea, basado en la cooperación intergubernamental, al primer pilar, cuyas políticas las inicia la Comisión Europea. El 1 de mayo de 2004 también marcó el comienzo de una nueva fase en materia de política de migración en los 25 Estados miembros, al extenderse aún más esta transformación gradual de política nacional a política colectiva.

1.3 El 17 de diciembre de 2005 la Presidencia británica logró alcanzar un acuerdo sobre las perspectivas financieras para 2007-2013, que constituyen el marco de las finanzas de la Unión para el próximo período. ⁽²⁾

1.4 En la rúbrica «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia», se garantiza la seguridad de los ciudadanos de la UE en los 25 Estados miembros con un gasto previsto en distintas iniciativas en ámbitos como la protección de las fronteras. Se espera que el gasto consignado en esta rúbrica aumente de manera importante en los próximos ocho años. No obstante, también existen iniciativas en materia de política social reflejadas en proyectos sociales como el Fondo europeo para los refugiados y el Fondo para la integración, destinados a mejorar la prestación de servicios a las poblaciones inmigrantes de los Estados miembros.

⁽¹⁾ Artículo 1-B.

⁽²⁾ Dictamen del CESE de 19.1.2006 sobre «Derechos fundamentales y justicia», ponente: Sra. King (DO C 69 de 21.3.2006).
Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre «Gestión de los flujos migratorios», ponente: Sra. Le Nouail-Marlière (DO C 88 de 11.4.2006).
Dictamen del CESE de 14.12.2005 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», ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 65 de 17.3.2006).

1.5 El Consejo Europeo de Salónica de 2003 también instó a que se explorasen «medios legales para que nacionales de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros». ⁽³⁾

1.6 Las deliberaciones sobre este asunto, y, en particular, la valoración de la capacidad de acogida de los distintos Estados miembros, deberán tener en cuenta no sólo la población, extensión geográfica e importancia económica del Estado de que se trate, sino también la población inmigrante existente y los actuales flujos migratorios. Estos parámetros, a su vez, no pueden valorarse correctamente sin la armonización de los metadatos estadísticos (normas relativas a la recogida de datos) entre los Estados miembros, a fin de garantizar la coherencia interna de las estadísticas a escala comunitaria.

1.7 La falta de armonización de las estadísticas es en parte el resultado de las diferencias existentes entre las definiciones de migración, que, a su vez, pueden estar relacionadas con diferencias en la legislación en materia de migración. Existen también ineficacias y deficiencias en la recogida de datos que obstaculizan la consecución y el desarrollo de una armonización gradual.

1.8 Además, la inmigración ilegal y el trabajo no declarado son un fenómeno habitual y tienden a aumentar, impulsados en parte por las restricciones impuestas en las vías legales para la migración legal. Esta migración no registrada es un ámbito en el que la medición estadística es más probable que sea inexacta. En este caso particular, el alcance y el método del cálculo estadístico pueden diferir en función de las distintas agencias nacionales de estadística, lo que hace que la armonización de metadatos entre los Estados miembros sea mucho más necesaria. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el problema de la subestimación del número de inmigrantes ilegales se suscitó en forma de debate sobre si las cifras del censo debían ajustarse utilizando datos relativos a residentes no censados recabados mediante técnicas de muestreo. También existen otros métodos distintos de las técnicas de muestreo que pueden aplicarse para la elaboración de estadísticas. Por ejemplo, en Francia, los entes locales participan en la recogida de datos.

⁽³⁾ Punto 30 de las Conclusiones de la Presidencia.

1.9 El proyecto de Tratado Constitucional reconoce el «derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.»⁽⁴⁾ El CESE ha expresado la opinión de que esta limitación constitucional no impide a la Unión lograr un alto nivel de armonización legislativa para la admisión de inmigrantes. El CESE ha destacado la necesidad de una política activa de la UE en materia de inmigración económica, así como de una legislación armonizada.⁽⁵⁾

1.10 El mayor desarrollo del marco jurídico relativo a la inmigración se justifica en parte por la realidad demográfica y la aplicación de la Estrategia de Lisboa. El CESE ha señalado que «la evolución demográfica en la Unión y la Estrategia de Lisboa indican que va a ser necesario que Europa disponga de políticas activas para la admisión de emigrantes económicos. Aunque cada país tiene sus propias necesidades y características, la apertura de vías para la inmigración económica es una característica común de todos los Estados miembros.»⁽⁶⁾ La Unión Europea y los Estados miembros requieren una legislación que permita la inmigración laboral por vías legales y transparentes. El Comité reconoce que, aunque aquí se hace hincapié en el aspecto económico de la inmigración, este planteamiento es de por sí limitado y reconoce que los Estados miembros también necesitan adoptar políticas activas para la entrada de inmigrantes no económicos.

1.11 Los grandes flujos migratorios también traen consigo dificultades de ajuste en los países receptores, como resultado de la presión ejercida sobre los servicios públicos y también de las posibles consecuencias sobre las condiciones del mercado de trabajo. Estas consecuencias varían en función de la capacidad de absorción del país receptor. Una opinión pública informada de las implicaciones de los flujos migratorios requiere información estadística exacta que sea coherente en todos los Estados miembros. La exactitud estadística también puede contribuir a contrarrestar las tendencias xenófobas que pudieran existir en la opinión pública, tales como actitudes del tipo «los inmigrantes quitan puestos de trabajo a la población local» o «nos están invadiendo».

1.12 Una información estadística fiable puede ayudar a fomentar un marco jurídico común, que contribuiría a la protección de los derechos de los inmigrantes. El Comité insta a la Comisión a que haga hincapié en la importancia de la comparación e interpretación adecuadas de la información estadística a fin de evitar la interpretación errónea de los datos.

1.13 Puesto que los trabajadores inmigrantes representan una parte tan importante de la mano de obra, en la consecución del objetivo de la movilidad del mercado laboral en toda la UE han de tomarse en consideración las implicaciones de las restricciones al movimiento y al traslado de trabajadores inmigrantes procedentes de terceros países en el interior de los Estados miembros. Además, estos flujos dentro de la UE aliviarían las dificultades de ajuste que experimentan las comuni-

dades receptoras de inmigrantes que cuentan con una capacidad de absorción más reducida.

1.14 El Comité parte de la base de que, para garantizar el respeto de los derechos humanos y la protección de la dignidad humana de todas las personas, todo proceso de recogida o procesamiento de datos personales por motivos estadísticos o cualquier otro uso oficial de datos personales recogidos de esta manera debería estar altamente protegido contra todo uso indebido de procedimiento u otras violaciones.

2. Importancia de los datos estadísticos dentro de un marco jurídico

2.1 Una información estadística que refleje la situación política, social y económica, así como la actitud nacional de los países de la UE con respecto a la cuestión de la inmigración, puede influir y contribuir a la elaboración, análisis y revisión de la política de inmigración en estos países.

2.2 La exactitud de los datos estadísticos es muy importante para describir a las poblaciones inmigrantes de los Estados de la UE, incluyendo, entre otras cosas, su tamaño y otras características demográficas. El Comité insta a la Comisión a que haga hincapié en la necesidad de contar con datos estadísticos exactos en este ámbito, de modo que los Estados miembros reconozcan la importancia de este asunto y le destinen más recursos.

3. Datos relativos a la migración

3.1 Han de tenerse en cuenta las características del panorama de la migración. En primer lugar, que prevalece la dirección migratoria este-oeste en búsqueda de mejores condiciones de vida. En segundo lugar, que hay más inmigrantes que llegan a los nuevos Estados miembros de la UE procedentes de terceros países, atraídos obviamente por las posibles ventajas resultantes de la pertenencia de estos países a la UE, con la bonificación añadida de utilizar estos países como trampolín hacia el Oeste. La información estadística sobre los patrones de funcionamiento de la migración es fundamental para que los Estados miembros puedan analizar los flujos migratorios pasados y actuales, así como predecir los futuros; y analizar el impacto sobre los aspectos demográficos, sociales y económicos y el potencial para los mismos, que, a su vez, influirán en las políticas desarrolladas en estos ámbitos.

4. Beneficios de los datos estadísticos

4.1 La mayoría de los Estados miembros de la UE han desarrollado unas estadísticas minuciosas sobre los países de origen de los solicitantes de asilo. No obstante, siguen siendo muy necesarias unas estadísticas más detalladas, basadas en criterios coherentes, elaboradas entre los Estados miembros para futuras comparaciones transnacionales.

⁽⁴⁾ Artículo III-267-5.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 9.6.2005 sobre el Libro Verde: «El planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica», ponente: Sr. Pariza Castaños (DO C 286 de 17.11.2005).

⁽⁶⁾ Véase nota 5 a pie de página, punto 1.5.

4.2 La propuesta de Reglamento relativa al establecimiento de un marco común para la recopilación y elaboración de estadísticas es especialmente necesaria en aquellos países donde ni siquiera existe una base central de datos sobre la inmigración y el asilo, y que cuentan solamente con las bases de datos propias de las distintas entidades.

4.3 Una de las funciones más importantes que desempeñan las estadísticas es la de su influencia sobre el desarrollo y la revisión de las políticas. Por ejemplo, cuando las estadísticas revelaron que había niños, menores no acompañados, mujeres embarazadas y personas con discapacidad entre la población de inmigrantes irregulares, se desarrollaron políticas nacionales para eximir de la detención a los «grupos vulnerables» y para los «menores no acompañados». Por lo tanto, el desglose más detallado de las estadísticas para obtener más información demográfica y socioeconómica, incluida la lengua hablada, en lugar de limitarse a las cifras de inmigrantes, tiene una repercusión sobre las políticas. Además, estas últimas pueden tener implicaciones para la integración de los inmigrantes en el mercado laboral.

4.4 La elaboración de estadísticas más precisas y completas permite hacer mejores proyecciones, y, en consecuencia, proporciona una plataforma para servir de base, por ejemplo, a la planificación futura de los recursos. Las estadísticas también proporcionan un instrumento sólido de apoyo para la asignación de recursos. Por ejemplo, si las estadísticas anuales muestran que un número constante de menores no acompañados están entrando en un país como inmigrantes irregulares, han de preverse o aumentarse los recursos necesarios para proporcionar instalaciones especiales de alojamiento y servicios de apoyo para este grupo.

4.5 La elaboración de unas buenas estadísticas contribuirá a garantizar que los servicios prestados respondan a las necesidades del usuario de los mismos; y a que la asignación de los recursos entre los Estados miembros pueda efectuarse de manera justa y proporcionada.

4.6 Además, un análisis comparativo de todas las leyes sobre inmigración aplicadas en la UE-25 ayudaría sin duda a la Comisión Europea a coordinar mejor la política de inmigración a nivel de la UE. Aunque la inmigración corresponde al pilar de Justicia y Asuntos de Interior, existe una presión creciente de los ciudadanos europeos, en particular en los países afectados por este fenómeno humano, para que este asunto se aborde a nivel de la UE. El objetivo de este análisis sería trabajar en favor de la armonización estadística, a fin de ayudar a que las políticas de la UE en materia de inmigración sean más coherentes.

4.7 La información y las encuestas estadísticas de calidad sobre las características de los inmigrantes ilegales ayudarían a los Estados miembros de la UE a analizar las causas subyacentes a la inmigración irregular. Entre estos datos se podrían incluir los antecedentes socioeconómicos de estos inmigrantes, su base de cualificaciones, sus aspiraciones y sus motivos para emigrar. Estas encuestas podrían conducir a mejorar el nivel de información de que se dispone sobre los inmigrantes y la organización de recursos tales como programas educativos y de formación para ellos. La recogida de datos estadísticos, tales como el número de inmigrantes informados sobre las solicitudes de

protección internacional, el número de solicitudes presentadas, el número de concesiones y denegaciones de los distintos tipos de estatuto (artículo 4), también es imperativa en la elaboración de políticas relativas a la protección de los inmigrantes. La recogida y el tratamiento de los datos deberían confiarse al control de las autoridades públicas de los Estados miembros, dotándolas para ello de medios humanos bien cualificados y de herramientas adecuadas. Dichas autoridades podrían así garantizar la confidencialidad de los datos personales solicitados y la producción de informes anuales destinados a sus respectivos Parlamentos. La recogida de esta información y estos datos estadísticos exige un esfuerzo conjunto de los Estados miembros en la contratación de intérpretes profesionales que puedan comunicarse con los emigrantes a fin de recabar todos los datos necesarios para el éxito de la encuesta. Esta recogida de datos también ayudaría a los Estados miembros a aplicar políticas adecuadas. Los programas antes mencionados contribuyen a la integración de los inmigrantes en las sociedades de los Estados miembros, y se dispone de recursos para la recogida de datos relativos a los antecedentes sociales de los inmigrantes, entre otros criterios. Estos instrumentos estadísticos también ayudarían a entidades como el Observatorio Europeo en la protección de los derechos humanos.

4.8 También son necesarias estadísticas sobre los centros de detención y los centros abiertos que acogen a inmigrantes ilegales, para que la Comisión Europea pueda proponer algún tipo de política común sobre este asunto.

4.9 Los Estados miembros también deberían cooperar en la recogida de datos relativos a los puestos de trabajo (legales e ilegales) y a la vivienda de los inmigrantes. Estos datos proporcionarían a la UE-25 las tendencias que podrían conducir a la elaboración de políticas destinadas a mejorar la vida y las condiciones de estos trabajadores inmigrantes. Los Estados miembros deberían entonces garantizar la confidencialidad de los datos personales solicitados y crear los servicios competentes que elaboren los informes anuales destinados a sus Parlamentos.

4.10 Las estadísticas también podrían utilizarse en campañas de sensibilización e integración. Los datos estadísticos, en particular los relativos a los antecedentes sociales y educativos de los inmigrantes, podrían ayudar a los ciudadanos de la UE a integrar a estos inmigrantes. Por lo tanto, el Comité apoya a la Comisión en lo que se refiere al reconocimiento de la importancia de los datos sociales y educativos.

4.11 Las estadísticas relativas a los gastos de los países receptores derivados del control, la detención, el retorno y la integración de los inmigrantes también son muy importantes para que la UE-25 ayude a la creación de algún tipo de fondo y política comunes en materia de inmigración basados en la solidaridad. Las estadísticas también pueden contribuir a evaluar mejor las necesidades de financiación.

4.12 El Comité insta a la Comisión a que introduzca nuevos criterios en el registro de las entradas, que incluyan a los inmigrantes llegados por tierra, mar y aire, a fin de disponer de estadísticas más completas sobre la lucha contra la entrada y la estancia ilegal (artículo 5) y la mejora de las fuentes de datos y normas de calidad (artículo 9).

5. Necesidad de garantizar la protección internacional de los inmigrantes

5.1 En los últimos años, Europa ha experimentado la afluencia de inmigrantes irregulares procedentes del África subsahariana y otros países africanos. Los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo son con frecuencia personas que han huido de su país de origen para escapar de persecuciones por motivos de religión, raza y política, entre otros, así como de la guerra civil, la hambruna, la pobreza, las catástrofes naturales y por razones económicas. Muchos de ellos han presenciado el asesinato, la tortura, o el sufrimiento de otras atrocidades en miembros de sus familias, o han sido separados de ellos. Las experiencias vividas en sus viajes a menudo les traumatizan, les hacen vulnerables y necesitados de protección. Una información estadística de calidad sobre los motivos de la emigración puede identificar las causas de la inmigración y ayudar a seguir desarrollando y evaluando políticas en materia de asilo y tráfico de seres humanos.

5.2 Los países receptores de inmigrantes irregulares y todas las personas que vayan a trabajar con ellos han de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la legislación nacional relativa a la inmigración y a los refugiados, a fin de poder ofrecerles protección. Las fuerzas de seguridad (policía y ejército) de los países receptores están obligadas inicialmente a efectuar operaciones de rescate y salvamento y a proporcionar las condiciones mínimas de recepción previstas en la UE, ofreciendo tratamiento médico en caso necesario y determinando en la medida de lo posible el país de origen del inmigrante irregular, así como otros datos demográficos. El inmigrante también tiene el derecho fundamental a que se le informe sobre el procedimiento de solicitud de asilo. La recogida de datos estadísticos, tales como el número de inmigrantes informados sobre las solicitudes de protección internacional, el número de solicitudes presentadas, el número de concesiones y denegaciones de los distintos tipos de estatuto (artículo 4), también es imperativa en la elaboración de políticas relativas a la protección de los inmigrantes.

5.3 Los países receptores deberán respetar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por ellos contraídas al convertirse en signatarios de convenios, declaraciones o tratados internacionales o regionales. La Unión Europea exige como parte de los requisitos centrales del Acervo que los Estados miembros hayan suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 1967. El documento fundamental que subyace a estos Convenios es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (NUDH), que incluye el derecho a solicitar asilo. La Convención sobre los Refugiados es una parte vital del marco de los derechos humanos internacionales. Han seguido otros convenios, incluidos el Convenio para la prevención de la tortura de 1984 y la Convención sobre los Derechos del Niño (?). Los Estados miembros también han de respetar las directivas de la UE, en particular la Directiva 2003/9/CE por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (?), 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (?) y 2005/85/CE sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado (10).

5.4 Por lo tanto, es indispensable que los países receptores respeten estos convenios para, en primer lugar, garantizar que se ofrezca una protección básica a los solicitantes de asilo, y que no se les expulse antes de que se haya examinado su solicitud de asilo y se haya determinado su estatuto humanitario, de refugiado u otro.

5.5 Los análisis comparativos de la aplicación por parte de los Estados miembros de las definiciones relacionadas con la inmigración que figuran en el artículo 2 y la aplicación del artículo 4 citado (ambos artículos de la fuente antes mencionada), contribuyen en gran medida a garantizar la protección internacional de los inmigrantes.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

(?) Mackey, Allan (Senior Immigration Judge, U.K). Documento titulado «Policies serving migratory purposes and the need to assure protection to asylum seekers and refugees», presentado en el Seminario TAIEX, Malta, 15-16 de diciembre de 2005.

(8) Dictamen del CESE de 7.11.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros». Ponentes: Sres. Mengozzi y Pariza (DO C 48 de 21.2.2002).

(9) Dictamen del CESE de 13.5.2002 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional». Ponente: Sra. Le Nouail Marlière (DO C 221 de 17.9.2002).

(10) Dictamen del CESE de 6.4.2001 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado». Ponente: Sr. Melícias (DO C 193 de 10.7.2001)

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos»

COM(2005) 649 final — 2005/0259 (CNS)

(2006/C 185/07)

El 13 de febrero de 2006, 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 del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de marzo de 2006 (ponente: Sr. RETUREAU).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen del dictamen del Comité

1.1 La propuesta de Reglamento trata de una cuestión cubierta por el artículo 65 del TCE, y su fundamento jurídico es el artículo 61c de este Tratado. Teniendo en cuenta las características específicas de las deudas alimentarias y su cobro transfronterizo, la propuesta respeta de manera adecuada los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, tanto de cara a las instituciones judiciales y las legislaciones nacionales como a las posibles partes procesales.

1.2 La materia en cuestión se refiere tanto al Derecho de la familia como al cobro de deudas, y en el plano social implica riesgos de empobrecimiento que también deben tomarse en consideración.

1.3 Asimismo, la propuesta responde a las exigencias de claridad y seguridad jurídica para las partes procesales, los terceros afectados y las administraciones implicadas. También garantiza la protección de los datos personales contra todo uso ajeno a la solución del litigio y el cumplimiento de las obligaciones del deudor.

1.4 El Comité aprueba la iniciativa legislativa de la Comisión, aunque con ciertas puntualizaciones, y expresa su satisfacción por los esfuerzos realizados en cuanto a la calidad de la legislación, en particular gracias a las consultas previas y al estudio de impacto preliminar, así como la calidad jurídica de la redacción. Asimismo, aprueba la opción del reglamento y el fundamento jurídico elegido, los más apropiados para armonizar un asunto cuando presenta un componente europeo, a pesar de las divergencias que puedan subsistir entre las diferentes legislaciones nacionales.

1.5 Son pocos los Estados miembros que han ratificado el Convenio de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias, pero la mayoría (17 de 25) han ratificado el convenio referente a la ejecución de las resoluciones en la materia. No obstante, el mecanismo que permite emitir reservas y la posibilidad de oponer *a priori* a una resolución de otro país cláusulas de orden público interno pueden hacer imposible la aplicación de dicha resolución, aun cuando ésta proceda de otro Estado Parte. Esta situación interpone obstáculos a la libre circulación de las decisiones judiciales en el espacio comunitario, obstáculos que conviene suprimir.

1.6 Por todo ello, el Comité pide al Consejo que apruebe el Reglamento propuesto, que creará seguridad jurídica y ofrecerá a los acreedores de alimentos medidas prácticas de ejecución en un contexto transfronterizo, en el interés de los ciudadanos y las ciudadanas de Europa.

1.7 Por último, el Comité pide a los gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda que estudien la posibilidad de participar en este Reglamento (*opt in*), y solicita al gobierno de Dinamarca que facilite la ejecución de las resoluciones en materia de pensiones alimentarias, de conformidad con el Convenio de La Haya sobre la ejecución de las obligaciones de alimentos ratificado por ese país, y que examine la posibilidad de establecer con los otros países miembros una cooperación *ad hoc* cuando se le presente una solicitud en este sentido.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 Origen de la propuesta, dimensión internacional:

2.1.1 El programa de reconocimiento mutuo en materia civil, adoptado el 30 de noviembre de 2000, aboga por la supresión del procedimiento de *exequatur* en favor de los acreedores de alimentos, que ya se acogen al Reglamento «Bruselas I» ⁽¹⁾ relativo al reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Este programa también prevé que puede resultar necesario establecer un número determinado de normas procesales comunes, en el marco de la armonización de los procedimientos, y hacer más eficaz la ejecución, en el Estado requerido, de las resoluciones judiciales dictadas en otro Estado miembro, en particular permitiendo identificar los datos sobre el patrimonio del deudor.

2.1.2 Además, el reconocimiento mutuo debe inscribirse en un marco de cooperación judicial entre los Estados miembros y requiere una armonización de las normas de conflicto de leyes.

2.1.3 La Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado prepara una modernización de los convenios vigentes y, de acuerdo con la Comisión, la iniciativa comunitaria y la emprendida a nivel internacional son complementarias. En efecto, la iniciativa de La Haya permitirá el desarrollo ulterior de una cooperación con terceros países y podría arrojar resultados que puedan transponerse ulteriormente en la UE.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

2.2 Objetivos de la propuesta de Reglamento

2.2.1 La propuesta pretende suprimir todos los obstáculos que todavía persisten para el cobro de las deudas alimentarias en un Estado miembro de la Unión Europea por parte de un acreedor domiciliado en otro Estado miembro.

2.2.2 Se trata de permitir al acreedor obtener sin gastos un título ejecutivo directamente aplicable en todo el espacio judicial europeo, que le permita lograr el pago regular de las sumas adeudadas.

2.2.3 Resulta imprescindible disponer en la materia de un instrumento único, ambicioso y que cubra todos los ámbitos pertinentes de la cooperación judicial civil, ya que no existe un régimen unificado. Los conceptos de «alimentos» y «acreedor de alimentos» difieren de un país a otro, y la posible oposición a la ejecución de una resolución proviene de las reservas al Convenio de La Haya de 1973 (artículo 26), que hoy por hoy prevalece sobre el Derecho comunitario. Se propone que se suprima esta excepción –prevista en el artículo 71 del Reglamento «Bruselas I»– por medio de un instrumento *ad hoc* para el cobro de las deudas alimentarias.

2.3 Contenido del Reglamento propuesto

2.3.1 Armonización de las normas de conflicto de leyes; si la ley aplicable está determinada por normas armonizadas, ello facilita la circulación de las resoluciones, que emanarán de un Derecho que presenta vínculos suficientes e innegables con la situación familiar del acreedor y el deudor.

2.3.2 Reconocimiento de la resolución y carácter directamente ejecutivo de ésta en todo el territorio de la Unión Europea.

2.3.3 Adopción, por parte del Estado de residencia del deudor, de medidas concretas de ejecución, incluido el acceso a la información sobre su situación económica y la instauración de los instrumentos jurídicos que permitan proceder a retenciones directas sobre los sueldos y las cuentas bancarias.

2.3.4 Refuerzo del carácter privilegiado de los créditos alimentarios; refuerzo de la cooperación judicial civil: a tal efecto, se adjuntan en anexo al Reglamento modelos uniformizados de documentos.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité reconoce el carácter necesario y proporcionado de la propuesta de Reglamento específico sobre el cobro transfronterizo de las deudas alimentarias. En su calidad de ley específica, prevalece por encima de otras normativas generales en materia de cooperación civil y restaura la primacía del Derecho comunitario en un ámbito que hasta ahora había

quedado excluido de él por voluntad de los Estados, sin por ello modificar las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

3.2 Las modalidades previstas para determinar el patrimonio del deudor y efectuar retenciones garantizan el respeto del derecho a la vida privada y el carácter confidencial de los datos. No obstante, el deudor está en la obligación de notificar al acreedor y al órgano jurisdiccional de origen todo cambio de empleo o cuenta bancaria.

3.3 El Reglamento ofrece soluciones al acreedor de alimentos, sin desatender el derecho del deudor a impugnar la deuda o solicitar el reexamen del importe ante el órgano jurisdiccional de origen. La solicitud de reexamen tiene un efecto suspensivo sobre las medidas de ejecución.

3.4 El procedimiento de ejecución aplicado será el del Estado de ejecución, independientemente del origen de la decisión.

3.5 La publicación previa de un Libro Verde ⁽²⁾, la organización de consultas y reuniones de expertos y un estudio sobre la situación en cada Estado miembro han permitido la elaboración de una propuesta coherente, clara y bien concebida para su aplicación práctica, que debería hacer posible que se eliminen los obstáculos que persisten para el cobro transfronterizo de las deudas alimentarias.

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 3

El CESE considera que el primer elemento definitorio de la competencia de los tribunales debe ser el lugar de residencia habitual del acreedor de alimentos y, por lo tanto, sugiere que se invierta el orden de los incisos a) y b).

4.2 Artículo 15

El Comité entiende que el acreedor de alimentos debe beneficiarse siempre de la ley que le confiere el derecho, no siendo admisible la oposición a cualquier ley que le retire ese derecho, salvo en caso de una eventual razón imperativa de orden público admitida por el Reglamento sometido a examen.

4.3 Artículo 35

El Comité opina que la orden de embargo de la cuenta bancaria no puede ser total, sino que debe limitarse a los importes necesarios para el cumplimiento de la obligación de alimentos, pues de lo contrario podría privarse a su titular de medios de subsistencia por un período indeterminado hasta que se pronuncie una decisión sobre el fondo, lo que resulta manifiestamente desproporcionado para el fin que se persigue.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

⁽²⁾ COM(2004) 254 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria»

COM(2005) 507 final — 2004/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

El 15 de diciembre 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 20 de marzo de 2006 (ponente: Sra. ENGELEN-KEFER).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 19 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE evalúa positivamente y apoya los objetivos propuestos por la Comisión, si bien las medidas para la consecución de dichos objetivos son objeto de diferente valoración.

1.2 El CESE, en especial, expresa su reserva en cuanto a la pertinencia de las exenciones y excepciones previstas para la consecución efectiva de los objetivos fijados. Esto incluye, por una parte, las excepciones previstas en materia de transferibilidad y, por otra, los largos plazos transitorios aplicados para hacer efectiva la reducción del periodo de carencia.

1.3 El CESE señala que, ante todo, el objetivo de facilitar la movilidad y garantizar unos ingresos complementarios reales en la edad de la jubilación sólo podrá alcanzarse si se adaptan los distintos regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros.

1.4 Cuando se efectúe la revisión de la propuesta de Directiva deberían tenerse en cuenta los aspectos siguientes:

- Para suprimir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores es necesario establecer un régimen ampliamente armonizado, tanto en lo que se refiere a la adquisición como a la conservación y transferencia de derechos de pensión complementaria. Deberán tenerse debidamente en cuenta al respecto las consecuencias que ello tendrá para los diferentes regímenes de pensión complementaria existentes en los Estados miembros y el gasto potencialmente mayor en dichos regímenes.
- La participación financiera de los empresarios en el establecimiento de las pensiones complementarias es necesaria y deseable. En consecuencia, a fin de evitar repercusiones negativas, es preciso prever disposiciones transitorias que permitan a los empresarios adaptar progresivamente los regímenes de pensión.

- Para satisfacer los objetivos fundamentales de la Directiva, los plazos de aplicación deberán ser lo más breves posible y definirse en función de las necesidades reales de cada Estado miembro.
- De igual modo, sería conveniente revisar la exención general e ilimitada que se prevé para algunos regímenes.
- Al mismo tiempo, las medidas destinadas a suprimir los obstáculos a la movilidad vinculados a estos regímenes deberían ir acompañadas de otras medidas en el ámbito de la fiscalidad de los regímenes de pensión complementaria.

2. Introducción

El 20 de octubre de 2005, la Comisión Europea presentó su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de la portabilidad de los derechos de pensión complementaria. La Comisión justifica esta propuesta aduciendo que la importancia creciente de los regímenes complementarios de pensión en la cobertura de los riesgos de vejez hace necesario reducir los obstáculos a la movilidad, con el fin de posibilitar el cambio de empleo tanto entre los Estados miembros como dentro de cada uno de ellos.

2.1 La Comisión enumera los obstáculos que deben suprimirse:

- condiciones de adquisición de los derechos de pensión,
- modalidades de conservación de los derechos de pensión latentes,
- normas de transferibilidad de los derechos adquiridos.

La Comisión considera además que la movilidad puede mejorarse si los trabajadores son (mejor) informados de las consecuencias que entraña para los derechos de pensión complementaria.

2.2 La Comisión considera que esta propuesta es el resultado de un largo proceso de intercambio de información y experiencias al nivel europeo. No se han entablado negociaciones para la celebración de un acuerdo entre los interlocutores sociales debido a los puntos de vista divergentes en cuanto al contenido y a los instrumentos de una posible actuación comunitaria.

2.3 Con su propuesta, la Comisión pretende proporcionar principios comunes para la adaptación de las legislaciones de los Estados miembros en la materia, de conformidad con los artículos 42 y 94 del Tratado CE. Su propósito es asimismo procurar que las empresas no se vean perjudicadas al establecerse en otro Estado miembro, debido a la dificultad de contratar personal cualificado porque dicho personal esté retenido en otras empresas a causa de las normas que regulan los regímenes complementarios de pensión.

2.4 La Comisión justifica la elección de la Directiva como instrumento legislativo porque permite el equilibrio entre el derecho inalienable de los trabajadores a la libre circulación y la flexibilidad necesaria para que los legisladores nacionales puedan aplicar la ley teniendo en cuenta las especificidades nacionales de los regímenes complementarios de pensión.

3. Síntesis del documento de la Comisión

3.1 La Directiva define los conceptos utilizados en este ámbito de acuerdo con las definiciones formuladas en la Directiva 98/49/CE.

3.2 La propuesta parte del principio de que las cotizaciones a un régimen complementario de pensión que hayan sido sufragadas por el trabajador o por el empresario en nombre del trabajador no deben perderse en caso de que cese la relación laboral, aunque dichas cotizaciones no den aún derecho al pago de una pensión futura. También es preciso garantizar que las cotizaciones puedan reembolsarse o transferirse.

3.3 Para garantizar que, en particular, los trabajadores jóvenes no pierdan sus derechos en caso de cambiar de empleo, la Comisión considera que la edad mínima para poder adquirir derechos de pensión complementaria no debe ser superior a los 21 años en todos los Estados miembros.

Además, el periodo de espera, es decir, el tiempo necesario después del establecimiento de una relación laboral para que un trabajador pueda afiliarse a un régimen complementario de pensión, no debe exceder de un año.

Del mismo modo, el denominado «periodo de carencia», es decir, el tiempo que debe transcurrir desde el comienzo del pago de cotizaciones hasta que éstas confieran derechos de pensión, no debe exceder de dos años.

3.4 La Comisión considera necesario prever un ajuste equitativo de los derechos de pensión latentes, dejando a los Estados miembros la elección de la forma y los instrumentos de este ajuste. Además, cuando los derechos adquiridos son de escaso valor, debe existir la posibilidad de que los regímenes complementarios de pensión, además de ser transferidos, se reembolsen siempre que no excedan de un determinado límite máximo (fijado por los Estados miembros).

3.5 Con el fin de fomentar la movilidad y evitar sus desventajas, es importante facilitar la transferencia de los derechos adquiridos en el régimen complementario de pensión de una relación laboral al de la nueva relación laboral. Eso supone también que la transferencia no cause perjuicios económicos debidos a cálculos divergentes o a unos costes demasiado elevados.

3.6 Corresponde al trabajador decidir si desea transferir sus derechos o conservarlos en el régimen de su antigua relación laboral.

3.7 Conforme a la propuesta de Directiva, los trabajadores que lo soliciten deben ser informados en un plazo razonable de las consecuencias que tendría para los derechos de pensión complementaria el cese de la relación laboral.

3.8 Aplicación

La Directiva entrará en vigor en los Estados miembros el 1 de julio de 2008 a más tardar.

Los Estados miembros pueden disponer de un plazo suplementario de 60 meses (a partir del 1 de julio de 2008) para la reducción del periodo de carencia a dos años. Para solicitar este plazo suplementario deberá exponerse la motivación específica que lo justifique.

3.9 Además, las cajas de apoyo, las empresas que constituyan provisiones en el balance con vistas al pago de una pensión a sus empleados y los regímenes de reparto pueden quedar exentos por un periodo de tiempo ilimitado de la obligación de transferibilidad. La Comisión debe ser informada de las razones concretas de esta exención. El Estado miembro en cuestión debe comunicar las medidas adoptadas o previstas para garantizar la transferibilidad. También está previsto examinar a más tardar en 2018 si es necesario adoptar nuevas medidas para mejorar la transferibilidad de estos regímenes.

4. Observaciones generales

4.1 En vista de que las posiciones de los interlocutores sociales acerca del alcance y el contenido de una legislación europea en la materia eran demasiado divergentes, no se recurrió a la posibilidad de celebrar un acuerdo entre los interlocutores sociales prevista en el artículo 139 del TCE.

4.2 No obstante, la CES, la UNICE y el CEEP reconocen en el preámbulo del acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que «es necesario introducir innovaciones en los sistemas de protección social del trabajo, para adaptarlos a las condiciones actuales y, en especial, para prever la posibilidad de transferencia de derechos».

4.3 De este modo se pone de manifiesto la voluntad unánime de responder a la necesidad de adaptar los fundamentos jurídicos de la adquisición y conservación de los derechos de pensión complementaria. Aunque el contexto del trabajo de duración determinada no es el mismo que el que rige para la libre circulación de trabajadores, las partes del acuerdo reconocen que las condiciones de empleo evolucionan y que ello hace necesario adaptar los regímenes profesionales de protección social.

4.4 Esto, por otra parte, está en consonancia también con el importante papel que corresponde desempeñar a los interlocutores sociales en la organización de los regímenes complementarios de pensión en la mayoría de los Estados miembros. Pero ya que las medidas de los interlocutores se restringen (o deben restringirse) al ámbito nacional, el procedimiento elegido por la Comisión de adopción de una directiva es adecuado.

4.4.1 El contenido detallado de los regímenes de pensión complementaria debería decidirse al nivel de los Estados miembros, a través también de convenios colectivos entre los interlocutores sociales. Por consiguiente, al nivel europeo las disposiciones sobre las condiciones necesarias para la adquisición de estos derechos deberían centrarse en los principios y ofrecer orientaciones a las medidas nacionales, dejando a los interlocutores sociales un margen suficiente para la negociación colectiva.

4.4.2 Convendría sustituir el artículo 4 de la Directiva por el texto siguiente: «Cuando se requieran condiciones particulares para la adquisición de derechos, como una edad mínima y períodos de espera o períodos de carencia, tales condiciones deberán ser equitativas y estar justificadas de manera objetiva (y no discriminatoria)».

4.5 Todo cambio de relación laboral puede tener un impacto negativo en la adquisición de derechos de pensión complementaria y en su cuantía.

Esto puede influir en la decisión de los trabajadores de cambiar o no de empleo, si bien hay numerosos factores que intervienen en tal decisión.

4.6 Debido sobre todo a la evolución demográfica, las prestaciones del régimen de pensión obligatorio en el futuro ya no serán suficientes para garantizar el mantenimiento del nivel de vida, incluso en los Estados miembros donde el régimen de jubilación obligatorio sigue siendo la principal fuente de ingresos en la vejez. Por eso, cada vez cobran más importancia los regímenes complementarios, aunque también puedan verse influidos negativamente por la evolución demográfica.

4.7 Teniendo en cuenta el objetivo fundamental del mercado interior, que es garantizar la libre circulación de personas, así como la necesidad de mejorar las condiciones generales de los regímenes complementarios de pensión, cabe evaluar positivamente el planteamiento de la Comisión de contribuir a reducir los obstáculos a la movilidad que se derivan de estos regímenes.

4.8 Por otra parte, el Consejo tiene la obligación, conforme al artículo 40 del Tratado CE, de adoptar, «mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores». De este modo el artículo 42, que es el fundamento jurídico de la propuesta, se ve reforzado por el artículo 40.

4.9 Para cumplir con el objetivo fundamental de la Estrategia de Lisboa, consolidar el Espacio Económico Europeo mediante la instauración de una sociedad del conocimiento, reviste gran importancia también la reducción de los obstáculos a la movilidad. La sociedad del conocimiento es la condición previa del desarrollo socioeconómico, así como su principal

factor de productividad. Está basada en la innovación y en la capacidad de imaginación de los ciudadanos. Para consolidarla, es necesario que se produzca un intercambio permanente de conocimientos y experiencias. La movilidad de los trabajadores puede contribuir sustancialmente a este objetivo. Además, garantizar la cohesión social forma parte igualmente de la Estrategia de Lisboa. Por ello es preciso apoyar también desde ese punto de vista los objetivos de la propuesta de Directiva de la Comisión.

4.10 Cabe observar, por otra parte, que el Reglamento nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, ya abordaba el problema de cómo superar los obstáculos en el ámbito de las pensiones. Se trataba de uno de los primeros instrumentos de política social destinados a reducir los obstáculos o las consecuencias negativas de la libre circulación. En este sentido, la propuesta de la Comisión se inscribe en la misma línea de esta política, sobre todo porque existe una laguna reglamentaria en los regímenes complementarios de pensión que hay que colmar, dada su importancia para asegurar el nivel de vida en la edad de la jubilación.

4.11 Las medidas adoptadas para reducir los obstáculos a la movilidad se producen en el momento justo, habida cuenta que la Comisión Europea ha declarado 2006 como «Año europeo de la movilidad de los trabajadores».

4.12 Los regímenes complementarios de pensión difieren según los Estados miembros, por lo que es lógico suponer que sólo mediante un marco europeo puede haber una aproximación gradual de estos diversos sistemas a fin de facilitar el paso de un régimen a otro.

4.13 Aunque esta es la situación que existe al nivel europeo, con vistas a homogeneizar las condiciones de vida y de trabajo parece poco pertinente armonizar las disposiciones que regulan la movilidad transfronteriza sin ocuparse de las que regulan la movilidad dentro de un Estado miembro. Por esta razón parece procedente seguir el planteamiento de la Comisión de reducir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores tanto al nivel transfronterizo como a escala nacional.

4.14 La propuesta de Directiva, no obstante, omite regular un ámbito esencial, el de la armonización de los sistemas de fiscalidad de los regímenes complementarios de pensión, en el cual la disparidad de los tratamientos fiscales en los Estados miembros representa un serio obstáculo a la movilidad, puesto que puede producirse una doble imposición a los trabajadores (sobre las cotizaciones y sobre las prestaciones). Ello se debe a que la inclusión de la fiscalidad exigiría la aprobación del Consejo por unanimidad, con el riesgo de desembocar en el bloqueo de la directiva. Por lo tanto, la Comisión intentó abordar el aspecto de la fiscalidad mediante la Comunicación de 19 de abril de 2001 y, en la actualidad, ha iniciado procedimientos de infracción contra algunos Estados miembros. El Comité considera que, sin esta actuación de la Comisión, no se alcanzará el objetivo de mejorar la portabilidad de los derechos de pensión complementaria.

5. Observaciones particulares

5.1 Todo hace suponer que un largo periodo de espera, un periodo de carencia prolongado hasta la obtención de derechos de pensión y una edad mínima elevada para el acceso a estos derechos pueden influir negativamente en la decisión de cambiar de empleo.

Por consiguiente, la Comisión actúa en la dirección correcta con su propuesta de reducir el periodo de espera y la edad de acceso a los derechos, así como el periodo de carencia establecido hasta la adquisición de los derechos. En este sentido, cabría concebir las medidas escogidas como un primer paso hacia el objetivo de la supresión total de los obstáculos a la movilidad.

5.2 No obstante, hay que considerar también los efectos que la propuesta puede causar en especial en los regímenes complementarios de pensión voluntarios financiados por los empresarios. En efecto, cabe tener en cuenta la objeción de que estas medidas pueden entrañar un aumento de los costes financieros, lo cual puede poner en peligro la voluntad de mantener en vigor tales regímenes.

5.3 Las cotizaciones voluntarias financiadas por el empresario constituyen también un importante instrumento de la política de recursos humanos. Teniendo en cuenta las condiciones demográficas cambiantes y la creciente necesidad de mano de obra especializada, desde el punto de vista de la «competencia para captar a las mejores mentes», puede ser de interés para los empresarios conceder derechos de pensión desde una fase temprana y tras un breve periodo de empleo. Además, los derechos de pensión no son sino un instrumento más, entre otros muchos, de la política de recursos humanos en la que predomina la protección social. Por otra parte, periodos de espera y de carencia más largos recompensan la fidelidad del trabajador a la empresa y aumentan así el periodo de permanencia en ella.

5.4 Asimismo, hay que tener en cuenta en líneas generales que la relación entre los regímenes complementarios de pensión financiados (exclusivamente) por los empresarios y los financiados por las cotizaciones de los trabajadores ha evolucionado de forma variable según los Estados miembros. A fin de tener en cuenta estas diferencias, cabría prever posibilidades diferenciadas para los Estados miembros en función de la financiación de sus diversos regímenes.

5.5 Merece destacarse expresamente la propuesta de la Comisión de reducir los obstáculos a la competitividad para las empresas que quieran establecerse en otros Estados miembros, ya que los largos periodos de espera y una edad mínima elevada para el acceso a los derechos retienen al personal en otras empresas y, en consecuencia, frenan la movilidad.

5.6 La Comisión, por otra parte, tiene en cuenta la necesidad de realizar una adaptación progresiva al prever la posibilidad

de prolongar los periodos transitorios previstos para aplicar las disposiciones sobre el periodo de carencia.

5.7 En lo que respecta al mantenimiento de los derechos de pensión latentes, es innegable que la obligación de ajustar estos derechos puede aumentar el coste financiero de los regímenes complementarios de pensión.

No obstante, este aspecto depende en gran medida del tipo de cotización que se financie. Si se trata de un régimen de cotizaciones definidas, el ajuste de los derechos latentes tiene poco sentido, ya que el valor del capital acumulado depende de la evolución de los mercados de capitales y de los rendimientos. Sin embargo, esto podría tener consecuencias negativas para los regímenes de prestaciones definidas, puesto que ya no se están pagando cotizaciones.

5.8 Con todo, dada la función de la pensión complementaria –completar adecuadamente los derechos de los regímenes de pensión obligatorios–, la adaptación parece necesaria. La redacción actual de la propuesta, no obstante, tendrá escaso poder vinculante para obligar a los Estados miembros a adoptar las medidas pertinentes, y también los ejemplos que figuran en el séptimo considerando deben considerarse únicamente como sugerencias. Tampoco está claro si la valoración de la lealtad a la empresa como motivo para una adaptación diferenciada o la obligación de adaptar los pagos, y no los derechos de pensión, corresponden a la propuesta que hace la Comisión de una adaptación «equitativa».

5.9 La posibilidad de no transferir los derechos que no excedan de un determinado límite máximo –que debe fijarse según la práctica nacional– y, en lugar de ello, rembolsarlos parece pertinente.

5.10 No obstante, la decisión de rembolsar o de conservar los derechos adquiridos incumbe exclusivamente a los regímenes complementarios de pensión. Ahora bien, incluso los derechos considerados de escaso valor según las disposiciones generales pueden ser de gran interés para el trabajador individual como fuente complementaria de sus ingresos al alcanzar la edad de la jubilación. Por tanto, un reembolso efectuado contra su voluntad podría disuadirle eventualmente de cambiar de empleo.

5.11 El CESE suscribe los objetivos de la propuesta de la Comisión con respecto a la transferibilidad de los derechos de pensión complementaria. El CESE, en particular, se felicita de que la Comisión no se limite a presentar propuestas exclusivamente destinadas a mejorar esta transferibilidad, sino que, adoptando un enfoque global, se proponga reducir los obstáculos a la movilidad existentes en los regímenes de pensión complementaria.

5.12 En lo que respecta a las disposiciones previstas en materia de transferibilidad de los derechos, cabe valorar positivamente la propuesta de la Comisión de que la transferencia no cause perjuicios económicos al trabajador. Esto está en consonancia con el objetivo que persigue la Directiva. En efecto, en caso de duda, el trabajador sólo optará por la transferencia y, en consecuencia, por la movilidad si puede realizar la transferencia sin sufrir un perjuicio económico.

5.13 Del mismo modo, cabe señalar que, en lo que respecta a la mejora de las disposiciones sobre la obligación de informar, las propuestas concretas formuladas están en consonancia con el objetivo de la Directiva, aunque hay que tener presente que esta obligación debe valorarse en función de las posibilidades concretas, sobre todo en el caso de las pequeñas empresas.

5.14 No obstante, cabe formular una objeción: el apartado 1 del artículo 6, en conjunción con la definición del artículo 3 f), podría interpretarse en el sentido de que solamente los trabajadores que cambian de empleo por voluntad propia pueden beneficiarse de la transferibilidad de los derechos de pensión. Ahora bien, esto perjudicaría considerablemente a los trabaja-

dores que cesan en el empleo a causa de un despido. Por lo tanto, y también con vistas a cumplir el necesario objetivo de evitar la pobreza en la vejez, parece pertinente incluir en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 6 todas las formas de cambio de empleo.

5.15 Por otra parte, iría en contra del objetivo principal de la Directiva que determinados regímenes complementarios de pensión por principio puedan quedar excluidos de las disposiciones en materia de transferibilidad. Aunque los Estados miembros deben informar a la Comisión de las medidas que tomen para incluir también estos regímenes, esto no es probablemente suficiente habida cuenta del debate entablado desde hace años a este respecto y de la necesidad urgente de construir un segundo pilar estable para los regímenes de jubilación. Por otra parte, dada la diversidad de regímenes en los Estados miembros, no es de prever que la propuesta de la Comisión suscite aceptación si no se establecen periodos transitorios adecuados. Por ello, sería necesario prever plazos y objetivos concretos.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 4.10

Añádase un nuevo punto tras el punto 4.10:

«4.10.1 La propuesta de basar la directiva sobre la transferencia del capital de pensión en el momento de un cambio de empleo no siempre está justificada. Sería preferible garantizar la posibilidad de reunir los derechos de pensión adquiridos, en la línea del enfoque aplicado a los regímenes generales de pensión en virtud del Reglamento 1408/71.»

Exposición de motivos

Puede resultar práctico que se apliquen los mismos principios cuando se trata de reunir los regímenes generales de pensión o los regímenes complementarios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 49

Votos en contra: 54

Abstenciones: 19

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural (2008)»

COM(2005) 467 final — 2005/0203 (COD)

(2006/C 185/09)

El 16 de noviembre 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 20 de marzo de 2006 (ponente: Sra. CSER).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 79 votos a favor, 39 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del documento de la Comisión

La propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y el Consejo presentada por la Comisión Europea (COM(2005) 467 final) tiene por objeto declarar 2008 «Año europeo del diálogo intercultural».

La propuesta se inscribe en el marco de la estrategia presentada por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, que, a través de la proclamación del Año europeo, contribuye a la creación de la ciudadanía europea teniendo en cuenta los principales objetivos estratégicos comunes, elevando a escala comunitaria el reconocimiento y la adopción de los derechos humanos y promoviendo la cooperación nacional, regional y local.

El diálogo intercultural debe considerarse como un instrumento destinado a facilitar el logro de distintos objetivos de importancia estratégica para la UE. Además de la cooperación nacional, regional y local, se apoya el fomento del diálogo en toda la Unión, en el marco de la política europea de vecindad, entre los distintos grupos sociales, económicos y profesionales, así como entre los individuos.

1.1 Objetivos generales de la propuesta

Los objetivos generales de la propuesta son los siguientes:

- promover el diálogo intercultural como instrumento que ayuda a los ciudadanos europeos, y a todos los que residen en la Unión Europea de forma permanente o temporal, a adquirir los conocimientos, las competencias y las aptitudes que les permitan desenvolverse en un entorno más abierto, aunque también más complejo, y superar las posibles dificultades que les impidan aprovechar las oportunidades que les ofrece una sociedad dinámica y pluralista, no sólo en Europa, sino también en el resto del mundo;
- sensibilizar a los ciudadanos europeos, y a todos los que viven en la Unión, ante la importancia de desarrollar una ciudadanía europea activa y abierta al mundo, respetuosa

de la diversidad cultural y basada en los valores comunes de la Unión Europea de respeto a la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la no discriminación, la solidaridad, los principios de democracia y el Estado de Derecho, y en el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

1.2 Objetivos específicos de la propuesta

Los objetivos específicos del diálogo intercultural que plantea la propuesta consistirán en:

- aumentar la visibilidad de todos los programas y acciones de la Comunidad que contribuyan al diálogo intercultural;
- poner de relieve la aportación de nuestros diferentes patrimonios culturales a nuestro modo de vida; sensibilizar a los ciudadanos europeos y a los que viven en la Unión Europea, en particular a los jóvenes, de la importancia de buscar medios para, a través del diálogo intercultural, alcanzar una ciudadanía europea activa y abierta al mundo, respetuosa de la diversidad cultural y fundada en los valores comunes de la Unión Europea;
- contribuir a la innovación y a la dimensión horizontal e intersectorial de las iniciativas destinadas a promover el diálogo intercultural, en particular ante los jóvenes.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité expresa su satisfacción por el hecho de que el concepto de «ciudadanía europea activa» mencionado en la propuesta de Decisión no se refiera solamente a los ciudadanos de la Unión Europea conforme al artículo 17 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sino a todas las personas que residan de forma permanente o temporal en la Unión Europea.

2.2 El Comité valora positivamente que la propuesta de Decisión también persiga reforzar la cooperación con terceros países por medio del diálogo intercultural.

2.3 El Comité acoge favorablemente el hecho de que el diálogo intercultural se considere un instrumento de cooperación para reforzar la estabilidad y la democracia estableciendo relaciones de asociación, tanto dentro como fuera de la Unión.

2.4 El Comité valora positivamente que la propuesta de Decisión favorezca, o incluso refuerce, la armonización y coordinación de las acciones y programas destinados a aplicar las estrategias comunes de las instituciones europeas, ya que, debido a las diferencias culturales, la actividad y la cooperación de las distintas instituciones a nivel comunitario, nacional, regional y local se caracterizan por la falta de uniformidad y por la existencia de divergencias y diferencias en cuanto a la eficacia y los resultados. Si las culturas europeas mantuvieran realmente un diálogo permanente que les permitiera expresar su identidad, se dinamizaría el funcionamiento y mejoraría la eficacia y los resultados de las distintas instituciones comunitarias a nivel nacional, regional y local.

2.5 El Comité expresa su satisfacción por el hecho de que todas las personas puedan no sólo reconocer, sino también aprovechar y vivir el patrimonio cultural europeo, gracias al desarrollo de la enseñanza, la innovación, la igualdad de oportunidades para todos, el fomento del diálogo intercultural a escala comunitaria y la coordinación del diálogo en los Estados miembros.

2.6 El Comité acoge favorablemente que la cooperación entre los Estados miembros durante el Año del diálogo intercultural favorezca el cumplimiento de los objetivos comunitarios, y apoya, por tanto, que el año 2008 se declare «Año europeo del diálogo intercultural».

2.7 El CESE propone que se aproveche el Año europeo del diálogo intercultural para no interpretar en términos exclusivamente «étnicos» o «culturales» las diferencias, las desigualdades, las contradicciones y los conflictos que aparentemente son de origen económico, social, medioambiental y político, sino que se procure evitar los conflictos identificando las razones subyacentes, aceptando nuestra diversidad cultural y empleando como instrumento el diálogo intercultural.

2.8 Para ello, y de acuerdo con sus dictámenes y con su dictamen adicional sobre la dimensión social de la cultura, «el CESE insiste [...] en que la Unión Europea debe ser un espacio de autorreflexión, de interrogación de unos a otros de las políticas culturales de cada uno de los Estados miembros: un espacio propicio para una nueva reflexión cultural sobre la cultura. La preparación del Año del diálogo intercultural (2008) debería brindar a la Comisión Europea la ocasión de presentar un informe muy detallado sobre la magnitud real de este diálogo, los obstáculos persistentes o nuevos que afronta y las nuevas hipótesis que podrían formularse con vistas a su verdadera profundización. El CESE está dispuesto a contribuir, especialmente mediante el tratamiento del tema» dimensión social de la cultura «[...] a la elaboración de tal informe» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE de 15 de marzo de 2006 sobre el tema «La dimensión social de la cultura»; ponente: Sr. Le Scornet (SOC/191).

3. Observaciones específicas

3.1 Gracias a su estructura de órgano consultivo ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el CESE ha forjado vínculos especiales entre las culturas europeas. Sus miembros son verdaderos europeos porque respetan los valores y las culturas de los distintos interlocutores sociales, los tienen en cuenta de manera equilibrada a la hora de elaborar sus dictámenes y toman decisiones consensuadas en interés de los ciudadanos europeos ⁽²⁾.

3.2 Por su cooperación activa y sus actividades a nivel comunitario, nacional, regional y local, los miembros del CESE representan, promueven y ponen en práctica el diálogo intercultural en el seno de la sociedad civil.

3.3 El CESE llama la atención del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el hecho de que la propuesta de la Comisión no mencione explícitamente el respeto de las culturas de terceros países y su diversidad, ya que para la definición de sus objetivos se refiere al artículo 151 del Tratado (obligación de respeto mutuo de los Estados miembros). Aunque conviene excluir toda injerencia reglamentaria por parte de la Unión Europea, la Comisión Europea y las otras instituciones deben pedir a los Estados miembros que promuevan el respeto de la diversidad cultural y favorezcan el diálogo pacífico entre las distintas culturas.

3.4 Nuestra época, desgraciadamente, se caracteriza cada vez más por las tensiones resultantes de los conflictos entre las distintas culturas y religiones, y su aparición hace que debamos tener presente la necesidad de integrar el respeto mutuo de las distintas culturas en el Tratado. Estos conflictos y tensiones llevan a reflexionar sobre la necesidad de que la Unión Europea se plantee de manera coherente el objetivo del respeto mutuo de las distintas culturas. En este período de «crisis de la conciencia europea» y de conflictos interculturales, la promoción de los valores culturales europeos puede interpretarse como una señal de optimismo y confianza en el futuro de la Unión. Por esta razón la Unión Europea debe comprometerse a desarrollar el diálogo cultural y religioso con los demás pueblos, recurriendo, por ejemplo, al turismo cultural ⁽³⁾.

3.5 El diálogo intercultural debe basarse principalmente en fomentar el respeto de las distintas culturas, costumbres y tradiciones de los ciudadanos que viven en el territorio de la Unión.

⁽²⁾ Programa de trabajo de la Presidenta del Comité Económico y Social Europeo, Anne-Marie SIGMUND, para su mandato 2004/2006 y revisión anual del programa de trabajo de la Presidenta del Comité Económico y Social Europeo, Anne-Marie SIGMUND, para su mandato 2004/2006.

⁽³⁾ Esta opinión ya fue suscrita en el Dictamen del CESE de 15 de marzo de 2006 sobre el tema «Turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento» (ponente: Sr. Pesci).

3.6 La creciente movilidad de los ciudadanos de la UE y el número cada vez mayor de trabajadores inmigrantes, a quienes siguen con frecuencia sus correspondientes familias o parientes, sugieren la necesidad de emprender una acción encaminada a promover el respeto de las culturas y tradiciones distintas de las consolidadas en Europa: esta tarea debería ser llevada a cabo por las instituciones europeas y los Estados miembros, en el marco de sus funciones de coordinación.

3.7 El CESE propone, sobre la base de los documentos de la UNESCO antes citados, que se potencie el Observatorio europeo del racismo y la xenofobia, de manera que constituya un órgano de coordinación a escala comunitaria que facilite la integración cultural de decenas de millones de ciudadanos inmigrantes en interés del reconocimiento y respeto mutuos de las distintas culturas.

3.8 El CESE lamenta que entre los instrumentos para alcanzar los objetivos fijados en la propuesta no se prevea la creación de un medio de comunicación de ámbito comunitario, una cadena de radio o televisión que emitiría en todas las lenguas de los ciudadanos europeos. Sin embargo, a raíz del Plan de acción en materia de comunicación y de su «Plan D de democracia, diálogo y debate», la Comisión ha publicado su «Libro blanco sobre una política de comunicación europea», y en cada uno de estos documentos hace hincapié en el diálogo con los ciudadanos europeos. Los medios de comunicación privados, tanto electrónicos como escritos, no bastan por sí solos para lograr plenamente los objetivos comunitarios.

3.9 En varios de sus dictámenes, el CESE ya expresó sus reservas en lo que respecta a la financiación de los proyectos, la consecución de los objetivos fijados en el marco del concepto muy útil de Año europeo, o el hacer que adquieran carácter permanente de modo equilibrado ⁽⁴⁾.

Por otra parte, el propio proyecto de los Años europeos requiere una evaluación para determinar cómo suscitar y atraer la atención del público, y cómo conseguir y mantener el equilibrio con las exigencias de sostenibilidad; porque es imposible garantizar la puesta en marcha y el seguimiento de estos programas que se establecen sobre una base anual, ya que no se garantizan los fondos correspondientes para los años siguientes y se observan desequilibrios en el cumplimiento de los objetivos. Por ello, la cuestión es cómo esta Decisión puede garantizar a todos los ciudadanos y a sus instituciones el reconocimiento y la aceptación mutua de las distintas culturas con objetivos establecidos sólo para un año.

3.10 Es indudable que los objetivos del Año de la igualdad de oportunidades para todos y del Año del diálogo intercultural, así como la ciudadanía activa y la democracia participativa contempladas en la estrategia de comunicación de la Comi-

sión Europea, no pueden lograrse por medio de distintos programas anuales; por tanto, conviene armonizar los programas y el empleo de los recursos para que estos objetivos puedan cumplirse a más largo plazo o incluso de manera permanente.

3.11 El CESE duda que sea posible cumplir los objetivos prioritarios con el presupuesto propuesto. Éste se destina en su mayor parte a apoyar las acciones a escala comunitaria, con lo que cabe preguntarse si las ocho manifestaciones previstas no son desproporcionadas con relación al cumplimiento de los objetivos fijados. Esto hace que el apoyo de las iniciativas locales de los ciudadanos resulte también aleatorio.

3.12 El CESE propone que la Comisión elabore indicadores no sólo cuantitativos sino también cualitativos para evaluar el cumplimiento de los objetivos del Año europeo, habida cuenta de las numerosas formas de diálogo intercultural. El CESE se compromete a colaborar en estos trabajos como representante de la sociedad civil.

3.13 El CESE propone la elaboración de una enciclopedia de la cultura europea sobre la base de los acontecimientos y acciones del Año europeo del diálogo intercultural 2008, que serviría a su vez de fundamento a un manual de las culturas europeas que, a su vez, podría servir de base al desarrollo de la ciudadanía europea. La recopilación de las mejores prácticas y el manual serían indispensables para promover la integración de los trabajadores inmigrantes y sus familias.

4. La promoción de costumbres, tradiciones y culturas diferentes

4.1 El CESE apoya la Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural («La riqueza cultural del mundo es su diversidad dialogante») ⁽⁵⁾ y los objetivos fijados en la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales ⁽⁶⁾ y, en particular, el objetivo de «fomentar la interculturalidad con el fin de desarrollar la interacción cultural, con el espíritu de construir puentes entre los pueblos».

4.2 Entre los objetivos del Año europeo del diálogo intercultural, uno de los valores más destacados del patrimonio cultural europeo es la representación de los sentimientos humanos en las distintas formas de expresión artística. El conocimiento y la aceptación de las distintas culturas es indisoluble del conocimiento, la admisión y la aceptación de los sentimientos y valores del otro. Si el principal destinatario es la juventud, es especialmente importante tener muy presente un desarrollo emocional sano, y por eso debemos apoyar las iniciativas que contribuyan al desarrollo de una conciencia multicultural.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE de 14 de febrero de 2006 sobre la evaluación del Año Europeo de las personas con discapacidad; ponente: Sra. Anca (DO C 88 de 11.4.2006).

⁽⁵⁾ Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, adoptada en la 31ª sesión de la Conferencia General (París, 2 de noviembre de 2001).

⁽⁶⁾ Aprobada en la Conferencia General de la UNESCO de octubre de 2005.

4.3 El CESE suscribe la propuesta de instituir un Día del diálogo intercultural, cuya fecha podría corresponder a la fijada por la UNESCO para el Día mundial de la diversidad cultural para el diálogo y el desarrollo, el 21 de mayo. En ese día, las instituciones comunitarias podrían conceder un premio simbólico a los centros de enseñanza y a las organizaciones de la sociedad civil que se hubieran distinguido en la instauración y aplicación del diálogo intercultural. Este día podría constituir una ocasión de celebrar actos solemnes.

4.4 La participación de las organizaciones de la sociedad civil, de los centros de enseñanza y de los ciudadanos europeos es determinante para el fomento del diálogo intercultural. Por esta razón, el CESE acogería muy favorablemente la creación de un premio, incluso simbólico (por ejemplo, los ganadores tendrían la posibilidad de utilizar el logotipo del Día del diálogo intercultural) para recompensar a los ciudadanos europeos, organizaciones de la sociedad civil y centros de enseñanza que se hayan distinguido en la promoción del diálogo intercultural a través de iniciativas cuyo objeto sea hacer comprender a los jóvenes que es importante que los miembros de la sociedad respeten mutuamente las tradiciones y los valores culturales del otro, no sólo a nivel local, regional y nacional, sino también a escala comunitaria.

4.5 El CESE comparte la opinión de la Comisión y el Parlamento Europeo de que los jóvenes deben ser los principales destinatarios de las iniciativas en favor de la promoción del diálogo intercultural. Sin embargo, llama la atención de las instituciones europeas sobre la necesidad de no descuidar a las generaciones de más edad.

5. Coordinación con los otros programas

5.1 Para alcanzar de manera más eficaz los objetivos fijados en la propuesta de Decisión, el CESE hace hincapié en la conveniencia de armonizar y uniformar los objetivos y el conjunto

de los instrumentos con los del Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) y del Plan D de democracia, diálogo y debate.

5.2 Dada la diversidad de las iniciativas destinadas a fomentar el diálogo intercultural emprendidas por los distintos Estados miembros, el CESE considera que las instituciones europeas deberían crear un órgano de coordinación encargado de la armonización, promoción y difusión de estas iniciativas.

5.3 Entre las iniciativas interculturales de éxito conviene citar el programa Leonardo, que promueve la dimensión europea de la formación apoyando el desarrollo de iniciativas innovadoras en este ámbito, y los proyectos realizados en el marco de asociaciones internacionales ⁽⁷⁾, la Fundación Anna Lindh ⁽⁸⁾ y EuromedCafé ⁽⁹⁾, que promueve el diálogo intercultural entre la UE y los países de la región mediterránea.

5.4 Teniendo en cuenta la globalización de la vida económica, la propuesta de Decisión pretende promover la armonización y coordinación de la diversidad cultural, a fin de crear el valor añadido y la energía necesaria para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada.

5.5 El CESE desearía colaborar con las ONG en:

- dar continuidad al diálogo intercultural;
- organizar la celebración del 25º aniversario (noviembre de 2006) de la Declaración de las Naciones Unidas (que condena la intolerancia y la discriminación por razones de fe o creencia religiosa);
- la evaluación del año 2008.

Sobre la base de lo mencionado supra, formulará una propuesta en un dictamen de iniciativa.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

⁽⁷⁾ Entre las iniciativas en curso en terceros países cabe citar la beca de la Tshwane University of Technology (Sudáfrica); la beca de West Virginia (Estados Unidos), el «Programa de intercambio de estudiantes de Ingeniería (GE4)» (Estados Unidos, América Latina y Asia), etc.

⁽⁸⁾ La Fundación Anna Lindh, creada con el fin de promover el conocimiento y el respeto mutuo de los pueblos europeos y mediterráneos, se inscribe en el plan de acción del Proceso de Barcelona.

⁽⁹⁾ EuromedCafé es un sitio Internet creado por la Fondazione Laboratorio Mediterraneo cuyo fin es renovar y dinamizar el diálogo y el intercambio entre los pueblos europeos y mediterráneos.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Situación de las personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada: el plan de acción europeo 2006-2007»

(COM(2005) 604 final)

(2006/C 185/10)

El 28 de noviembre 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 Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 20 de marzo de 2006 (ponente: Sra. Greif).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 55 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya las medidas propuestas por la Comisión Europea en el plan de acción en materia de discapacidad 2006-2007.

1.2 El CESE considera que el seguimiento de la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación debería seguir siendo una prioridad en el periodo cubierto por el plan de acción.

1.3 El CESE insta a la Comisión a que proponga una Directiva específica sobre la discapacidad tras un proceso que incluya un estudio de viabilidad sobre el desarrollo de una legislación no discriminatoria en el nivel europeo.

1.4 La falta evidente de acciones concretas en la estrategia europea de empleo es el indicio más palpable del insuficiente grado de compromiso por parte de la UE. La estrategia europea de empleo era uno de los principales bancos de pruebas para medir el grado de compromiso de la UE y de los Estados miembros con el plan de acción en materia de discapacidad. Ninguno ha pasado la prueba. Los objetivos revisados de la estrategia europea de empleo deberían reforzar la integración de la discapacidad en las directrices de empleo y en los programas nacionales de reforma.

1.5 La UE debe comprometerse con el principio de integración de la discapacidad en iniciativas tales como:

- Los Fondos Estructurales, que deben garantizar que la legislación en vigor, las orientaciones estratégicas y los programas operativos tienen en cuenta los principios de no discriminación y accesibilidad para las personas con discapacidad.
- El 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, que debe garantizar que haya proyectos de investigación en ámbitos como el diseño para todos, los sistemas TIC, la transición a una vida independiente, etc.
- El transporte, mediante el fomento de la creación de transportes ferroviarios, autocares internacionales y transportes marítimos más accesibles.

1.6 El CESE lamenta la falta de interés en las medidas adoptadas por los Estados miembros para integrar la dimensión de la discapacidad en la elaboración de las políticas nacionales. La fuerza del plan de acción en materia de discapacidad se basa en el interés de los Estados nacionales por asumir los principios del plan.

1.7 El CESE insta también a las instituciones europeas a que tengan en cuenta y hagan suyos los objetivos del plan de acción en materia de discapacidad en el nivel europeo. Un mayor esfuerzo en la comunicación interna y una mayor sensibilización deberían dar lugar a una mejor visibilidad de la discapacidad a la hora de elaborar las políticas europeas.

1.8 Las organizaciones europeas como el Foro europeo de las personas con discapacidad y otras ONG representativas deberían continuar su trabajo con el apoyo que supone el marco del nuevo programa Progress.

1.9 Para la **agenda futura**, el CESE insta a la Comisión a que preste atención a los siguientes temas específicos:

- La importancia clave de la noción de **vida independiente** y el derecho de las personas con discapacidad a no estar segregadas en instituciones o excluidas de la sociedad. El acceso a la información, la movilidad, la vivienda, los edificios públicos y, sobre todo, a la asistencia personal son elementos fundamentales para la vida independiente de las personas con discapacidad. A este respecto, una de las prioridades es la modernización del sistema de protección social ⁽¹⁾.
- La importancia clave de la **participación política activa** de las personas con discapacidad en la sociedad. Las personas con discapacidad deberían tener las mismas oportunidades para ejercer su derecho a participar activamente en el proceso de toma de decisiones y en el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de las políticas, etc., mediante sus ONG y redes representativas. El papel de las ONG representativas debería reforzarse en el nivel tanto nacional como europeo en un proceso en el que las ONG más pequeñas y menos influyentes puedan ocupar también un lugar entre las asociaciones más grandes.

⁽¹⁾ Varias ONG representativas piden, por tanto, que la asistencia personal se convierta en un derecho de las personas con discapacidad, que podría ejercerse a través de una financiación directa. Se trata de una condición imprescindible de un cambio estructural en la garantía de los derechos humanos fundamentales.

- En el futuro deberían abordarse **ámbitos distintos al empleo**, tales como la educación, la cultura, el tiempo libre, etc.
- Debería prestarse mucha atención a la repercusión de **la discriminación múltiple, las diferencias culturales, la pobreza**, etc. Centrarse de forma apropiada en estos aspectos podría aclarar muchos aspectos sobre los grupos de personas con discapacidad que ahora son invisibles.
- Un lugar de trabajo adaptado (incluidas las tecnologías de asistencia, formadores individuales) y el nombramiento de **expertos en igualdad** en las empresas podrían fomentar la igualdad de oportunidades en el empleo.
- Debería prestarse una gran atención a la **seguridad en el trabajo** a fin de prevenir la discapacidad.

2. Introducción

2.1 El CESE ha acogido con gran interés la Comunicación ⁽²⁾.

2.2 Los objetivos del plan de acción europeo ⁽³⁾, adoptado en 2003 como plan de acción plurianual 2004-2010, son la integración de la dimensión de la discapacidad en todas las políticas comunitarias pertinentes y la realización de acciones concretas con vistas a potenciar la integración de las personas con discapacidad en las sociedades europeas.

2.2.1 La prioridad de la primera fase del plan de acción europeo es lograr el acceso de las personas discapacitadas al mercado de trabajo, la utilización de las TIC y la accesibilidad a los edificios públicos.

2.2.2 Las acciones prioritarias de la segunda fase del plan de acción europeo se centran en la participación activa de las personas con discapacidad en la sociedad, el acceso a servicios de apoyo, asistencia y salud de calidad, el fomento de la accesibilidad de bienes y servicios y el aumento de la capacidad de análisis.

2.3 El plan de acción europeo prevé un informe bienal sobre la situación general de las personas con discapacidad en el que se revisen los objetivos y se analice la situación de las personas con discapacidad en el período de referencia.

2.4 El CESE lamenta que finalmente el informe bienal se haya transformado en una breve Comunicación; la primera parte de la Comunicación es el informe bienal que cubre el período 2004-2005 y en la segunda parte se expone el plan de acción para la segunda fase, 2006-2007.

2.4.1 La información que figura en los anexos de la Comunicación es de gran interés para la evaluación. No obstante, el CESE lamenta el carácter limitado de esta información, puesto que el análisis no tiene en cuenta todas las iniciativas que están

llevándose a cabo en la UE. Los Estados miembros hubieran debido aportar más información sobre el cuestionario que les remitió la Comisión Europea para elaborar el informe.

2.4.2 El CESE lamenta que la información facilitada en los anexos no haya sido traducida todavía a todas las lenguas oficiales de la Unión Europea, aparte del inglés.

2.5 Las personas con discapacidad constituyen el 10 % de la población, un porcentaje que va incrementándose debido al envejecimiento de nuestras sociedades. Esto significa que hay más de 50 millones de personas con discapacidad en la Unión Europea ampliada ⁽⁴⁾.

2.6 Las personas con discapacidad, hombres y mujeres, jóvenes de ambos sexos, constituyen un grupo diverso y heterogéneo. Esta diversidad debería tenerse en cuenta en todos los niveles del desarrollo de las políticas.

2.7 El CESE se ha pronunciado siempre resueltamente en favor de la plena integración de las personas con discapacidad y ha instado a que se elabore una directiva específica sobre la discapacidad ⁽⁵⁾.

2.8 El CESE formuló recomendaciones específicas en el Dictamen sobre el plan de acción 2004-2006 ⁽⁶⁾. El CESE reconoce que algunas de las recomendaciones formuladas fueron tenidas en cuenta, aunque, lamentablemente, muchas otras no lo fueron, en particular el llamamiento para elaborar una directiva específica sobre la discapacidad y la integración de la discapacidad en la estrategia europea de empleo.

2.9 El CESE analiza este plan de acción a la luz de las negociaciones en curso sobre la Convención de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ En la publicación de Eurostat «Módulo *ad hoc* sobre discapacidad de la encuesta de población activa (EPA) 2002» se afirma que alrededor de 44,6 millones de personas de entre 16 y 64 años; es decir, una de cada seis (15,7 %), declaran tener un problema de salud o una discapacidad de larga duración (LSHPD en sus siglas inglesas).

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003». Ponente: Sra. Anca (DO C 88 de 11.4.2006).

Dictamen del CESE de 25.2.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo». Ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 110 de 30.4.2004).

Dictamen del CESE de 26.3.2003 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia un instrumento jurídicamente vinculante de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 133 de 6.6.2003).

Dictamen de iniciativa del CESE de 17.7.2002 sobre la «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad». Ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 241 de 7.10.2002).

Dictamen del CESE de 17.10.2001 sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003». Ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 36 de 8.2.2002).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE de 25.2.2004 sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo». Ponente: Sr. Cabra de Luna (DO C 110 de 30.4.2004).

⁽⁷⁾ Convención internacional para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. Naciones Unidas, Nueva York, 2006 (documento de trabajo).

⁽²⁾ COM (2003) 650 final.

⁽³⁾ El plan de acción de la UE en materia de discapacidad.

3. Situación actual

Panorámica

3.1 El CESE coincide en señalar la importancia de los objetivos seleccionados para la *segunda fase* del plan de acción.

3.2 El CESE considera que la Comisión Europea debería aplicar un planteamiento social a la discapacidad cuando aborda este asunto en diferentes documentos, lo que permitiría fomentar la utilización de un lenguaje más neutro e integrador en el ámbito amplio de la discapacidad. La traducción del inglés de algunos de los documentos elaborados por la Comisión utiliza un lenguaje que no está plenamente de acuerdo con el planteamiento social de la discapacidad.

3.3 El CESE comparte la preocupación de la Comisión por lo que respecta a la falta de estadísticas fiables sobre las personas con discapacidad, algo necesario para el desarrollo futuro de las políticas en este ámbito. En la actualidad, los estudios que se realizan cubren únicamente a las personas con discapacidad que están activas o empleadas, pero no a la mayoría de los ciudadanos con discapacidad (personas que viven en instituciones, niños).

3.4 El CESE expresa su preocupación por la gran diferencia que existe entre la tasa de empleo de las personas sin discapacidad y la tasa de empleo de las personas con discapacidad. Eurostat confirmó en 2003 que la tasa de actividad de los trabajadores con discapacidad es muy inferior: el 78 % de las personas con discapacidades más graves entre 16 y 64 años están fuera del mercado de trabajo, en comparación con el 27 % de las personas que no sufren discapacidad. Incluso entre las personas que se cuentan entre la población activa, la tasa de desempleo es casi dos veces superior entre las personas con discapacidades más graves, en relación con las personas sin discapacidad. Sólo el 16 % de los que deben hacer frente a restricciones en el trabajo cuentan con algún tipo de asistencia para el trabajo ⁽⁸⁾.

3.5 En algunos aspectos, el CESE no está del todo de acuerdo con algunas de las razones que se apuntan en el informe de la Comisión para explicar que la tasa de inactividad sea dos veces más elevada entre las personas con discapacidad, en relación con el resto de la población. El argumento de la denominada «trampa de las prestaciones» ⁽⁹⁾ es una motivación incompleta que pone toda la responsabilidad del lado de las personas con discapacidad.

3.5.1 Detrás de estas estadísticas negativas hay obstáculos más complejos, como la reticencia de los empresarios, los puestos de trabajo no adaptados, el acceso desigual al mercado de trabajo, la falta de asistencia para poder tener una vida independiente (asistencia personal o dispositivos de ayuda), la discriminación presente en el transporte, la educación, el acceso a bienes y servicios, a las TIC, etc. Aunque un 43,7 % de los encuestados con discapacidad creen que podrían trabajar si dispusieran de la asistencia adecuada, en realidad en estos momentos sólo un 15,9 % de ellos reciben dicha asistencia ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Statistics in Focus, Theme 3: *Employment of Disabled people in Europe* 2002, Eurostat 26/2003.

⁽⁹⁾ Supuestamente, prestaciones sociales más elevadas en comparación con los salarios y el riesgo de perder el derecho a las prestaciones al comenzar un trabajo.

⁽¹⁰⁾ Statistics in Focus, Theme 3: *Employment of Disabled people in Europe* 2002, Eurostat 26/2003.

3.5.2 Por consiguiente, el CESE considera que toda revisión de los sistemas de seguridad social, así como de los regímenes de contratación, debería tener en cuenta la complejidad de las razones por las que una persona con discapacidad no puede acceder y mantenerse en el mercado de trabajo ⁽¹¹⁾.

3.6 Promover el empleo

3.6.1 El CESE valora positivamente que la Comisión Europea haya dado pasos importantes en el seguimiento de la transposición y la aplicación de la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Directiva sobre el empleo) ⁽¹²⁾. El seguimiento debería llevarse a cabo en colaboración con los interlocutores sociales y las ONG representativas. El CESE está persuadido de que la Directiva sobre el empleo, que prohíbe la discriminación en el empleo por una serie de razones, incluida la discapacidad, constituye una obligación legal y no un mero derecho a «emprender una acción legal», y de que la Comisión tiene que desempeñar un papel fundamental como guardiana de la aplicación en la práctica de la Directiva.

3.6.2 El CESE no comparte la afirmación de la Comisión Europea sobre la visibilidad de la discapacidad en la estrategia europea de empleo (EEE) ⁽¹³⁾. La integración de los aspectos relativos a la discapacidad en la EEE se ha reducido bastante y prueba de ello es que esta dimensión ha sido olvidada en los programas nacionales de reforma.

3.6.3 El Comité ya ha expresado su apoyo al *Reglamento de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo* ⁽¹⁴⁾ y a las excepciones para las ayudas estatales por la incorporación de personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

3.6.4 El CESE insta resueltamente a los interlocutores sociales a que den nuevos pasos encaminados a la contratación de personas con discapacidad. En 2004, los interlocutores sociales presentaron un informe sobre sus iniciativas en este ámbito ⁽¹⁵⁾.

3.6.5 El CESE también respalda las iniciativas del Fondo Social Europeo para la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. La iniciativa EQUAL ha sido muy útil en la promoción de la igualdad de las personas con discapacidad. El nuevo marco del Fondo Social Europeo debería tener en cuenta algunos principios olvidados en la legislación actual, como el principio de accesibilidad y de diseño para todos en los proyectos financiados por el FSE.

⁽¹¹⁾ El 57 % de las personas afectadas adquieren su discapacidad en el curso de su vida laboral.

⁽¹²⁾ Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000.

⁽¹³⁾ Decisión del Consejo, de 12.7.2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. *Disability mainstreaming in the European Employment Strategy*, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/index_en.htm.

⁽¹⁴⁾ Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión.

⁽¹⁵⁾ Informe de CEEP, UNICE/UEAPME y CES sobre la actuación de los interlocutores sociales de los Estados miembros para aplicar las directrices de empleo, 2004.

3.6.6 El CESE se congratula de que la Comisión Europea haya lanzado un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación ⁽¹⁶⁾.

3.6.7 El CESE considera que otras iniciativas como la «Cumbre de la igualdad» y el Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) tienen que ir seguidas de políticas, decisiones de carácter político y leyes significativas.

3.6.8 El CESE lamenta que las organizaciones de personas con discapacidad en el nivel nacional hayan sido, por lo general, excluidas de la elaboración de los programas nacionales de reforma. La revisión de la Agenda de Lisboa debería reforzar la participación de la sociedad civil a fin de alcanzar más eficazmente sus objetivos.

3.6.9 El CESE considera que el diálogo con la sociedad civil, los interlocutores sociales y las ONG representativas, tanto en el nivel nacional como en el europeo, es importante para garantizar la eficiencia de las estrategias de empleo. La participación de los representantes de las ONG activas en el ámbito de la discapacidad tienen una importancia fundamental.

3.7 Integración de las personas con discapacidad en la sociedad

3.7.1 El CESE emitió recientemente un Dictamen sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad en el que pedía a la Comisión Europea que evaluara en su futuro informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad el seguimiento de los compromisos políticos adquiridos durante el Año Europeo, y, en particular, el seguimiento de las resoluciones del Consejo sobre empleo, educación, «accesibilidad electrónica» y cultura, y que elaborara recomendaciones para la inclusión de las preocupaciones relativas a la discapacidad en el método abierto de coordinación dentro de la Estrategia de Lisboa ⁽¹⁷⁾.

3.7.2 El CESE acoge con satisfacción la buena práctica que supone el reglamento sobre los pasajeros aéreos en el que se ponen de manifiesto los beneficios del proceso de integración.

3.7.3 El Comité valora positivamente los resultados ⁽¹⁸⁾ en el marco de la accesibilidad de las TIC para las personas con discapacidad y otras iniciativas ulteriores ⁽¹⁹⁾. Existen otras áreas en las que podrían realizarse algunos progresos, como por ejemplo, las telecomunicaciones, a través de un marco regulatorio, y la radiodifusión televisiva.

3.7.4 El CESE considera que el Fondo Social Europeo es un instrumento de la Unión Europea para promover sus principios, y en su programación y en la legislación deberían incluirse la no discriminación y la accesibilidad. La discapacidad debería constituir un tema transversal de los Fondos.

⁽¹⁶⁾ Decisión 2000/750/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001 a 2006).

⁽¹⁷⁾ Véase nota a pie de página nº 5.

⁽¹⁸⁾ Comunicación sobre la accesibilidad electrónica - COM(2005) 425 final de 13.9.2005.

⁽¹⁹⁾ Las iniciativas para armonizar los requisitos de accesibilidad en el ámbito de las TIC. Directrices sobre accesibilidad de la Web. Programa europeo de formación en «diseño para todos».

3.7.5 El CESE está preocupado por los diferentes niveles de protección de los derechos de las personas con discapacidad en la UE. El alcance de la protección y de los derechos de un individuo dependen de su lugar de residencia.

3.7.6 El Comité también expresa su preocupación por el hecho de que algunos aspectos de la discriminación de las personas con discapacidad están siendo descuidados o no se abordan de forma eficiente en el informe sobre la primera fase del plan de acción en materia de discapacidad: por ejemplo, el impacto de la discriminación por discapacidad debería analizarse desde varias perspectivas, tales como *el sexo, el origen racial o étnico, la religión o las convicciones, la edad o la orientación sexual* ⁽²⁰⁾, o el derecho de las personas con discapacidad a una vida independiente.

El CESE considera que la discapacidad no es un factor determinante exclusivo de las personas con discapacidad y que otras circunstancias pueden también afectar o tener consecuencias en la calidad de su vida cotidiana.

4. El plan de acción de la UE en materia de discapacidad (2006-2007)

4.1 La Comisión Europea ha aprobado un nuevo conjunto de objetivos para la segunda fase. El CESE se congratula de que los objetivos sigan abordando los principales problemas a los que deben hacer frente las personas con discapacidad.

4.2 El CESE no comparte la afirmación de que «la incorporación de los aspectos relacionados con la discapacidad ha sido un éxito en algunas áreas, como el empleo, las TIC o la educación (eLearning)». Ello contradice algunas de las afirmaciones que se recogen en el Informe conjunto sobre la integración social, en el que se reconoce que «en el contexto de unos resultados económicos desiguales en el mejor de los casos, no se ha producido una mejora significativa de la situación». Se demuestra claramente que la revisión de la estrategia de Lisboa «detectó un vacío entre los objetivos europeos comunes y las políticas establecidas para abordarlos» ⁽²¹⁾.

4.3 El CESE considera que el Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad de la UE es muy importante para la aplicación del plan de acción en materia de discapacidad y, por lo tanto, debería reforzarse. El Grupo debería producir resultados concretos y recomendaciones para su adopción por el Consejo de la Unión Europea.

4.3.1 El CESE apoya sin reservas la inclusión del Foro europeo de las personas con discapacidad y otras organizaciones europeas que trabajan específicamente en este ámbito en los debates del Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad a fin de garantizar la participación del movimiento que agrupa a este tipo de asociaciones en la determinación de las políticas destinadas a los ciudadanos europeos con discapacidad.

⁽²⁰⁾ Artículo 13 del Tratado; motivos de discriminación.

⁽²¹⁾ Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006. (COM(2006) 62 final.

4.4 El CESE se congratula de que la Comisión Europea esté dando los pasos necesarios para abrir un procedimiento de infracción contra los Estados miembros que todavía no han concluido la transposición de la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (2000/78/CE) en sus legislaciones nacionales o no la han aplicado adecuadamente ⁽²²⁾.

4.5 Áreas prioritarias para la segunda fase

4.5.1 La segunda fase del plan de acción en materia de discapacidad se centra en la integración activa de las personas con discapacidad y en profundizar en la noción ciudadana de discapacidad ⁽²³⁾. Esta noción ciudadana implica que las personas con discapacidad han de tener las mismas opciones individuales y el mismo control sobre su vida cotidiana que las demás.

4.6 Estimular la actividad

4.6.1 En un dictamen anterior, el CESE señaló que las personas con discapacidad no se mencionan en la nueva Estrategia de Lisboa renovada ⁽²⁴⁾.

4.6.2 El CESE advierte que aumentar la tasa de empleo y de actividad de las personas con discapacidad no es posible sin mejorar las condiciones de trabajo y sin luchar contra la discriminación en ámbitos como la educación, el transporte, las TIC, el acceso a bienes y servicios, etc.

4.6.3 El CESE considera que en la revisión de los objetivos de la estrategia europea de empleo hay que tener en cuenta la integración de la dimensión de la discapacidad en el resto de las políticas. Si no es así, seguirá reduciéndose considerablemente la protección de la discapacidad.

4.6.4 Los Fondos Estructurales europeos contribuirán notablemente a la integración si adoptan el principio de no discriminación y de accesibilidad para las personas con discapacidad. El nuevo período de programación de los Fondos Estructurales tiene que evitar la creación de nuevas barreras arquitectónicas y fomentar una utilización más integradora de los recursos.

4.6.5 El nuevo Reglamento de la Comisión Europea de exención por categorías relativo a las ayudas en favor del empleo y a las ayudas a la formación tiene que crear un sistema equitativo que fomente la participación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo. La nueva revisión debería simplificar los procedimientos a fin de facilitar el acceso de los empresarios a las ayudas destinadas a sus empleados con discapacidad.

⁽²²⁾ Austria, Finlandia, Alemania y Luxemburgo.

⁽²³⁾ Tal como se refleja en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 26): «La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.»

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE de 14.2.2006 sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003». Ponente: Sra. Anca (DO C 88 de 11.4.2006).

4.6.6 Las empresas de la economía social pueden contribuir de forma valiosa a la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo.

4.7 Promover el acceso a servicios asistenciales y de apoyo de calidad

4.7.1 El CESE coincide con la Comisión Europea en destacar la importancia de este tema.

4.7.2 El CESE considera que toda acción que promueva la mejora de la vida de las personas con discapacidad en las sociedades europeas debería basarse en derechos humanos fundamentales:

- el derecho a la libertad de circulación y la libertad de establecimiento
- el derecho al respeto de la vida privada y familiar
- nadie debe ser privado de libertad de forma arbitraria
- nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes
- derecho a la educación
- derecho a la salud, incluido el acceso a información y a los servicios de salud y de salud reproductiva
- nadie debe ser privado de su propiedad de forma arbitraria.

4.7.3 Por consiguiente, el CESE valora positivamente que la Comisión garantice su apoyo a la vida independiente, a la desinstitucionalización y a la no segregación de las personas que viven en grandes instituciones de alojamiento.

4.7.3.1 El CESE pide a la Comisión que garantice que todas las partes interesadas en la noción de vida independiente, como las autoridades públicas nacionales, las organizaciones que representan a las personas con discapacidad y la UE, participen activamente en el proceso.

4.7.3.2 Tener una vida independiente no implica sólo vivir realmente en sociedad, sino también participar con plenos derechos en la sociedad. La vida independiente significa la plena participación en todos los aspectos de la sociedad.

4.7.3.3 El CESE considera que toda medida de revisión de los servicios de asistencia debería promover la vida independiente para las personas con discapacidad. En la nueva estrategia de asistencia a largo plazo y en la nueva estrategia de protección social debería incluirse un objetivo específico de desinstitucionalización y de desarrollo de alternativas basadas en la vida en comunidad. Estas alternativas deberían incluir iniciativas como asistentes personales, dispositivos de asistencia, servicios de apoyo, información, acompañamiento, participación de personas con discapacidad en los propios servicios de prestación de asistencia, etc.

4.7.4 El CESE insta a que se mejoren las normas sobre la calidad de los servicios que se ofrecen a las personas con discapacidad. Estas normas deberían elaborarse en cooperación con las organizaciones de las personas con discapacidad. Todo modelo de apoyo y de servicios de asistencia debería basarse en la calidad, la continuidad, la accesibilidad y la sostenibilidad financiera.

4.7.5 El método abierto de coordinación en materia de salud debería tener también en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y sus derechos fundamentales de acceso a los servicios.

4.8 Fomentar la accesibilidad de bienes y servicios

4.8.1 El CESE acoge con satisfacción el Reglamento relativo a los pasajeros aéreos con movilidad reducida y las iniciativas en el ámbito del transporte en general (transporte ferroviario, autobuses y transporte marítimo) y del turismo, ya que facilitarán la libre circulación de las personas con discapacidad.

4.8.2 El acceso a las nuevas tecnologías es fundamental para salvar la fractura digital en las sociedades europeas. La UE debe garantizar que los proyectos del 7º Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico fomenten la investigación sobre nuevas tecnologías, dispositivos de asistencia y el principio de diseño para todos en los bienes y servicios.

4.8.3 El CESE considera que en las actuales negociaciones de la Directiva sobre los servicios en el mercado interior, las necesidades de los consumidores discapacitados deberían ser tenidas en cuenta cuando se hable de acceso a bienes y servicios en la UE.

4.8.4 El CESE recomienda a la Comisión Europea que la futura Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa tenga en cuenta los principios de continuidad, accesibilidad, normas de calidad europeas y sostenibilidad financiera.

4.9 Aumentar la capacidad de análisis de la UE

4.9.1 La Unión Europea debe tener la capacidad de analizar la situación de las personas con discapacidad.

4.9.2 El CESE considera que deberían recopilarse datos más fiables y comparables sobre las personas con discapacidad. Las actuales estadísticas de la UE incluyen análisis basados en el género y la edad. Para analizar la situación de las personas con discapacidad y el desarrollo de las políticas futuras es fundamental que en el nivel comunitario se lleve a cabo un desglose general de los datos estadísticos.

4.9.3 Hay que fomentar una investigación académica en la que se preste especial atención a las necesidades expresadas por las personas con discapacidad y en la que se analice en profundidad la discriminación múltiple.

El Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007) es una oportunidad única para que la Comisión asuma su responsabilidad de equilibrar y armonizar la protección legal contra la discriminación de las personas con discapacidad en toda la UE y para adoptar medidas en caso de infracciones.

El CESE aguarda con expectación el próximo informe bienal sobre el plan de acción en materia de discapacidad que será publicado en 2008.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013»

COM(2005) 299 final — SEC(2005) 904

(2006/C 185/11)

El 5 de julio 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 Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2006 (ponente: Sr. VEVER).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 47 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El Comité Económico y Social Europeo lamenta que las directrices estratégicas 2007-2013 de la política de cohesión se hayan presentado un año después de las propuestas de programación presupuestaria y de los reglamentos relativos a los Fondos Estructurales para el mismo período, en vez de haberlas presentado simultáneamente o incluso antes. En estas condiciones, las directrices estratégicas tienen más bien el carácter de orientaciones complementarias, y no el de las verdaderas orientaciones que deberían ser.

1.2 El desfase es tanto más lamentable cuanto que estas directrices estratégicas se necesitan imperiosamente para abordar los múltiples y complejos retos de la cohesión entre 2007 y 2013: acompañamiento de las ampliaciones de la UE, consolidación del euro y recuperación del retraso en la aplicación de la Estrategia de Lisboa ante la aceleración de la globalización. La Unión Europea cuenta con activos para hacer frente a las dificultades de un crecimiento insuficiente, las notables disparidades entre Estados miembros y un presupuesto comunitario demasiado limitado, pero son más potenciales que concretos (consolidación del mercado único ampliado, infraestructuras de futuro y reformas de adaptación).

1.3 El CESE considera que no se explican los vínculos entre las prioridades de las directrices estratégicas y los objetivos de los Fondos Estructurales y que las condiciones de aplicación deberían ser más precisas. Así, por ejemplo, la primera prioridad, destinada a mejorar el atractivo para las inversiones, plantea la cuestión esencial del necesario refuerzo de la confianza en el desarrollo mismo de la Unión. La segunda prioridad, que se refiere al fomento de la innovación y la iniciativa empresarial, plantea la cuestión de la persistente inadecuación de los medios comunitarios (bloqueo de la patente comunitaria, lagunas del estatuto jurídico europeo para las empresas e intervenciones de los Fondos demasiado restringidas a las subvenciones). La tercera prioridad, destinada a crear más empleo, plantea la cuestión de la recuperación del retraso en la aplicación de la Estrategia de Lisboa y de la optimización, todavía lejana, del funcionamiento económico y social del mercado único, frente a las presiones de la globalización.

1.4 El CESE, al igual que el Parlamento Europeo, manifiesta su preocupación por la escasez del presupuesto comunitario programado por el Consejo Europeo de diciembre de 2005 para 2007-2013: su limitación al 1,045 % de la renta nacional bruta (lo que representa un 0,36 % para el presupuesto de cohesión) hace que se sitúe en un nivel inferior al existente antes de la ampliación de 15 a 25 Estados miembros, a pesar de que los retos de las disparidades internas y de la competencia internacional han aumentado de forma considerable. Por consiguiente, la pregunta básica a la que deben responder las directrices estratégicas 2007-2013 de la política de cohesión es si se puede hacer mejor con menos medios. Para dar una respuesta, el CESE recomienda diversificar los medios de la política de cohesión, concentrar más sus intervenciones y modernizar sus formas de gestión.

1.5 El CESE recomienda una diversificación de los medios de la política de cohesión mediante una ingeniería innovadora de intervenciones financieras de la Unión Europea.

1.5.1 Los Fondos Estructurales deberían poder recurrir a instrumentos distintos de las subvenciones y desarrollar, en relación directa con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), préstamos, bonificaciones, garantías para deudas y apoyos basados en el capital inversión y capital riesgo.

1.5.2 Esta redistribución, en una escala mucho más amplia que el programa JEREMIE únicamente, crearía un efecto multiplicador de las intervenciones de los Fondos y mejoraría la complementariedad con la inversión de capitales públicos y privados, de forma que se paliaría la modicidad del presupuesto.

1.5.3 Con tal fin, el CESE defiende un aumento sustancial de las capacidades de préstamo y garantía crediticia de la Unión, una asociación reforzada con el sector bancario y financiero, así como las adaptaciones correspondientes en los nuevos reglamentos de los Fondos Estructurales. Estas tres condiciones requerirían que la Comisión Europea presente propuestas urgentes al respecto.

1.6 El CESE recomienda que se concentren más las intervenciones de los Fondos Estructurales en función de los intereses prioritarios de Europa.

1.6.1 Ello supone, además del apoyo directo a los Estados y regiones más necesitados, que debe mantenerse e intensificarse, el refuerzo, con la participación de la cooperación pública y privada, de la financiación de las redes transeuropeas de infraestructuras y de la ayuda a las regiones fronterizas.

1.6.2 A tal fin, el CESE pide una revaluación significativa del presupuesto de las redes transeuropeas, que se dejó de lado en la programación de diciembre de 2005, a pesar de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.

1.6.3 También implica que las ayudas comunitarias se utilicen más para ayudar a los Estados miembros a cumplir mejor las orientaciones, decisiones y compromisos comunitarios, desde la transposición de las directivas hasta la aplicación de la Estrategia de Lisboa. En concreto, debería reevaluarse el presupuesto de ayudas a la formación, que también quedó relegado en diciembre de 2005.

1.7 El CESE, por último, recomienda que se modernicen las formas de gestión de la política de cohesión para incrementar la transparencia y la interactividad.

1.7.1 Ello requiere que las ayudas comunitarias, al igual que en el caso de las ayudas nacionales, justifiquen su plena compatibilidad con la política europea de competencia.

1.7.2 Asimismo, es necesaria una mayor participación de los agentes de la sociedad civil organizada, ante todo los interlocutores sociales, en la elaboración, gestión y seguimiento de la política europea de cohesión.

1.7.3 Con tal fin, el CESE pide que la participación de los agentes socioprofesionales sea objeto de disposiciones explícitas integradas en las directrices estratégicas. Las condiciones de su aplicación en cada uno de los Estados miembros deberían precisarse en un anexo de los documentos de programación y de revisión.

2. Introducción

2.1 La Comunicación que la Comisión adoptó el 5 de julio de 2005 sobre las directrices estratégicas 2007-2013 de la política de cohesión completa una serie de propuestas anteriores.

2.1.1 Las perspectivas financieras comunitarias 2007-2013, presentadas el 17 de febrero de 2004, fueron calculadas a partir de una tasa del 1,14 % de la renta nacional bruta (RNB).

2.1.2 Las propuestas de Reglamentos por los que se modifican las disposiciones de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) para el período 2007-2013 fueron presentadas el 14 de julio de 2004⁽¹⁾ y en ellas la Comisión propuso asignar a los Fondos tres objetivos:

2.1.2.1 un objetivo de convergencia, en sustitución del actual Objetivo nº 1, destinado a las regiones menos desarrolladas de la Unión, fundamentalmente las que tienen un PIB inferior al 75 % de la media de la UE, al que se asignaría un 78,54 % de los recursos de los Fondos;

2.1.2.2 un objetivo de competitividad regional y empleo, en sustitución del actual Objetivo nº 2, destinado a las demás regiones de la UE, especialmente para apoyar la aplicación de la Estrategia de Lisboa y la mejora del empleo, que recibiría un 17,22 % de los recursos de los Fondos;

2.1.2.3 un objetivo de cooperación territorial europea en sustitución del actual programa Interreg y que recibiría el 3,94 % de los recursos de los Fondos.

2.1.3 La Comisión también presentó el 14 de julio de 2004 una propuesta de estatuto de agrupación europea de cooperación transfronteriza, destinado a facilitar estas iniciativas intra-comunitarias⁽²⁾.

2.2 La Comisión, al presentar el 5 de julio de 2005 las directrices estratégicas para la política de cohesión 2007-2013, destacó tres prioridades con un contenido diferente del de los objetivos de intervención de los Fondos Estructurales ya citados, aunque los recoge:

2.2.1 la primera prioridad de las directrices estratégicas es mejorar el «atractivo» con vistas a las inversiones;

2.2.2 la segunda prioridad de las directrices estratégicas se refiere al fomento de la innovación y la iniciativa empresarial;

2.2.3 la tercera prioridad de las directrices estratégicas apoya la creación de empleo.

2.3 Estas directrices estratégicas deben aplicarse mediante marcos nacionales estratégicos de referencia, que establecerán más adelante la Comisión, los Estados miembros y las regiones.

2.4 La presentación de las directrices estratégicas constituye el último aspecto pendiente para un debate de conjunto sobre la política de cohesión 2007-2013. De todas formas, habría sido más lógico que la Comisión iniciara el debate sobre la política de cohesión con la presentación de estas directrices estratégicas, destinadas a establecer un marco político general, en vez de iniciarlo con las propuestas de reglamento sobre los Fondos, que deberían constituir las disposiciones de aplicación. Si no existe una mejor estructuración mutua, que garantice a las directrices estratégicas un papel orientativo claro y no una función de acompañamiento, se corre el riesgo de diluir el valor añadido de la política europea de cohesión y de fomentar una renacionalización de las estrategias de desarrollo, que sería muy perjudicial para la coherencia, la competitividad y la eficacia económica y social de la Unión.

⁽¹⁾ Dictámenes del CESE sobre las «disposiciones generales» de los Fondos, el «Fondo de Cohesión» y el «Fondo Europeo de Desarrollo Regional», DO C 255 de 14.10.2005, pp. 79, 88 y 91.

⁽²⁾ Dictamen del CESE, DO C 255 de 14.10.2005, p. 76.

2.5 Los debates sobre las perspectivas financieras 2007-2013 y los Reglamentos de los Fondos para dicho período se iniciaron en condiciones difíciles, caracterizadas por diferencias notables de valoración entre los 25 Estados miembros respecto de los importes y las formas de intervención. Tras un primer fracaso en junio de 2005, el Consejo Europeo del 17 de diciembre de 2005 logró un acuerdo presupuestario con una gran rebaja de las propuestas: para el período 2007-2013 limita el presupuesto europeo al 1,045 % de la RNB, con 252 000 millones de euros, que suponen el 82 %, asignados al objetivo de convergencia; 48 500 millones de euros, o un 15,5 %, al objetivo de competitividad y empleo; y 7 500 millones, esto es, menos del 2,5 %, al objetivo de cooperación territorial europea.

2.6 El Parlamento Europeo rechazó el 18 de enero de 2006 esta programación presupuestaria tan alejada de sus aspiraciones. Por lo tanto, el Consejo y el Parlamento Europeo volvieron a entablar negociaciones que culminaron el 4 de abril de 2006 en un compromiso para añadir 4 000 millones de euros (de los que la mitad estaría en reserva) a la dotación prevista. Este compromiso todavía debe ser ratificado por ambas partes.

3. Observaciones sobre los retos de la política de cohesión en el período 2007-2013

3.1 En el período de 2007 a 2013 cubierto por las directrices estratégicas de cohesión se plantearán retos de importancia capital.

3.1.1 En primer lugar, habrá que continuar y consolidar la ampliación. La Unión Europea, tras pasar de 15 a 25 Estados miembros en 2004, acogerá en principio a otros dos en 2007. Otros países podrían seguir la misma senda posteriormente, después de 2013 o incluso antes, dado que la lista de solicitudes de adhesión está en estos momentos totalmente abierta. En todo caso, aunque las ampliaciones refuerzan el peso del mercado único y su capacidad de crecimiento, así como de empleo, intercambios, producción, consumo y competitividad frente a la globalización, la creciente amplitud de las disparidades económicas y sociales requerirá un verdadero salto cualitativo en la coordinación de las políticas europeas y nacionales, la gestión y el refuerzo del mercado único, e igualmente la ordenación colectiva del territorio de la Unión.

3.1.2 También deberá lograrse la ampliación de la zona del euro, sin dejar de garantizar su consolidación, poder de atracción e incremento de la eficacia en cuanto a crecimiento y empleo. En la actualidad, sólo forman parte doce de los 25 Estados miembros. Esta zona aspira a ampliarse antes de 2013 a una mayoría de los Estados miembros, siempre que cumplan todas las condiciones. Al igual que ocurre con la ampliación de la Unión, la extensión de la zona del euro requerirá más convergencia, en condiciones de competitividad, primero en el ámbito económico, aunque también en numerosos ámbitos conexos que van desde la fiscalidad, especialmente la armonización de la base imponible, hasta la política social.

3.1.3 Los cambios estructurales continuarán ampliándose durante este período:

3.1.3.1 la globalización y la consolidación de las nuevas potencias económicas emergentes reforzarán la presión competitiva e incrementarán las deslocalizaciones;

3.1.3.2 los cambios tecnológicos seguirán acelerándose, avivados por las innovaciones de una sociedad de la información mundializada;

3.1.3.3 el envejecimiento demográfico de Europa se confirmará con la jubilación de la generación del *boom* demográfico de la posguerra, modificando las condiciones de vida, empleo y de equilibrio de las prestaciones sociales en los Estados miembros;

3.1.3.4 las presiones migratorias procedentes de terceros países menos desarrollados seguirán incrementándose seguramente. Habrá que organizarlas mejor: por una parte, mejorando la adaptación a las necesidades y capacidades de integración de la Unión y, por otra, incrementado de manera muy significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo de los países de emigración, de forma que se genere in situ más empleo y desarrollo económico y social. Asimismo, los diferentes niveles de los programas de escolarización y de formación deberán integrar mejor las necesidades de adaptación a la inmigración.

3.1.3.5 La lucha contra la exclusión social y la pobreza, tanto de los solicitantes de empleo como de los «trabajadores pobres» seguirá siendo una obligación importante de la política europea de cohesión. Si no se soluciona este tipo de problemas, que va más allá de los aspectos laborales propiamente dichos, en la práctica será difícil garantizar la cohesión, tanto desde el punto de vista social como económico.

3.1.4 El límite de 2010 de la Estrategia de Lisboa, que fijó el Consejo Europeo en 2000, será el eje de este período de profundos cambios. Ahora bien, la aplicación de esta Estrategia ha acumulado cierto retraso. Será cada vez más urgente y también más difícil que Europa recupere el retraso para mantener su competitividad.

3.2 Ante estos retos importantes de los próximos años, la política europea de cohesión podrá apoyarse en varios activos importantes, entre los que cabe citar:

3.2.1 el peso específico del mercado interior europeo, que reúne a más de 500 millones de europeos y representa un potencial económico, comercial y humano que sigue infrautilizado, tanto respecto de la oferta y la demanda económicas como del mercado laboral;

3.2.2 el modelo europeo de relaciones sociales y el diálogo social europeo, que hacen hincapié en la valorización de los recursos humanos ante los retos del empleo, desarrollo, salud y calidad de vida en el marco de la globalización;

3.2.3 la dinámica de crecimiento de los nuevos Estados miembros, que supone con frecuencia el doble de la media comunitaria y que debería contribuir a reducir las importantes disparidades de desarrollo y apoyar el dinamismo económico y comercial de la Unión;

3.2.4 las nuevas posibilidades de ordenación e inversión que ofrece la unificación del conjunto del continente europeo, que permiten un nuevo diseño de su organización económica interna y la aplicación de esquemas innovadores de infraestructuras y ordenación del territorio;

3.2.5 las reformas económicas y sociales de la Estrategia de Lisboa, siempre que consigan desarrollarse y generar un efecto mutuo de arrastre con la participación activa de los agentes sociales, que también deberían constituir un apoyo esencial para alcanzar los objetivos de la política de cohesión de la Unión Europea.

3.2.6 En sustancia, las ayudas de la política europea de cohesión deberían destinarse principalmente a fomentar un círculo virtuoso de crecimiento y empleo desarrollando interacciones positivas entre los diferentes factores (profundización y ampliación del mercado interior, inversión y ordenación del territorio, reformas en los Estados miembros).

3.3 La política europea de cohesión también deberá afrontar importantes dificultades que incrementarán la complejidad de su aplicación.

3.3.1 En primer lugar, hay que citar la dificultad persistente de volver a establecer una dinámica económica sólida en Europa. La Unión Europea, en vez de recuperar el retraso respecto de sus competidores, todavía sigue alejándose de ellos. Registra un crecimiento mediocre en términos generales, un desempleo elevado en numerosos Estados miembros que afecta tanto a los jóvenes como a las personas de más edad, una creación de empleo a menudo insuficiente, un déficit constante de investigación y una aceleración de las deslocalizaciones. La clasificación actual de Europa en los registros mundiales apenas refleja las ambiciones expuestas hace cinco años. Además, todavía no se vislumbra una mejora significativa de esta situación.

3.3.2 Otro gran reto de la política de cohesión está relacionado con la amplitud de las disparidades económicas y sociales a raíz de las ampliaciones. Serán necesarios plazos muy largos para reducirlas. Habrá que aportar innovaciones al enfoque y a los métodos de la política de cohesión respecto de los que se aplicaban antes, cuando la diferencia de desarrollo entre los Estados miembros era mucho menos marcada.

3.3.3 Un importante punto débil de la política de cohesión es la coordinación insuficiente de las políticas económicas, incluidas las fiscales: sigue siendo demasiado poco rigurosa, incluso entre los países que adoptaron el euro. Tras el aumento del número de Estados miembros, urge remediar esta situación, algo cada vez más difícil. Esta intensificación de la coordinación económica también debería completarse con una mejor concertación sobre los planteamientos sociales.

3.3.4 Entre los defectos que deben corregirse cabe citar igualmente la escasa participación de los agentes de la sociedad civil frente a la primacía de las administraciones públicas y la

gestión muy bilateral de la aplicación de esta política de cohesión entre la Comisión y los Estados miembros ⁽³⁾.

3.3.5 Por su parte, los fondos europeos son y seguirán siendo proporcionalmente modestos frente al volumen creciente de las necesidades. El acuerdo del 17 de diciembre de 2005 por el que se limita el presupuesto europeo al 1,045 % de la renta nacional bruta reduce el presupuesto de la política de cohesión al 0,36 % de la RNB. Por lo tanto, los recursos presupuestarios europeos se reducen a un nivel inferior al existente antes de la ampliación de 15 a 25 Estados miembros, situación que preocupa tanto al CESE como al Parlamento Europeo. Esta magnitud, que por supuesto no tiene nada en común con un presupuesto federal (el presupuesto de los Estados Unidos representa más de 20 % del PIB), también resulta en sí misma demasiado reducida para afrontar los retos de cohesión de la Unión.

3.3.6 En definitiva, la pregunta básica a la que deben responder las directrices estratégicas 2007-2013 de la política de cohesión es si se puede hacer mejor con menos medios. Por lo tanto, habrá que velar muy especialmente por la mejor utilización posible de estos créditos muy limitados, garantizando no una asistencia perenne sino las condiciones necesarias para un desarrollo autónomo y sostenible. Ello requerirá que se alcance, por una parte, una convergencia y complementariedad máximas con los presupuestos nacionales y, por otra, un efecto de incentivo y apoyo de las fuerzas del mercado, que, en coordinación con las fuentes públicas de financiación, pueden movilizar recursos adecuados a las necesidades del desarrollo colectivo de Europa.

3.3.7 Para responder a todos estos retos, habrá que diversificar los medios de la política de cohesión, concentrar sus intervenciones de manera más eficaz y modernizar sus formas de gestión. Estas consideraciones se desarrollan en los siguientes puntos.

4. Observaciones sobre las prioridades de la política de cohesión en el período 2007-2013

4.1 Las directrices de la política de cohesión para 2007-2013 se atienen a la prioridad dominante del «crecimiento y el empleo». En concreto, hacen referencia a la asociación que propuso con tal denominación el Consejo Europeo de marzo de 2005, así como a las directrices integradas con el mismo título que presentó la Comisión en junio de 2005.

4.2 Para contribuir a esta prioridad general del «crecimiento y el empleo», la Comunicación de la Comisión expone tres prioridades específicas: fomentar el atractivo de Europa para las inversiones, desarrollar la innovación y la iniciativa empresarial, reforzar el empleo y la formación. Estas tres prioridades se completan con un interés transversal por ordenar mejor el territorio de la Unión, tanto rural como urbano, así como en sus interrelaciones fronterizas, nacionales y regionales.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 32.

4.3 La primera prioridad, que aspira a mejorar el atractivo para las inversiones, resulta especialmente pertinente. Debería aplicarse muy especialmente en las regiones menos desarrolladas de la Unión ampliada, que merecen beneficiarse de una intervención prioritaria, aunque sin dejar de lado las medidas transitorias para las regiones que eran prioritarias antes. Frente a los límites propios de los fondos de intervención europeos, debe imponerse el fomento de la inversión de capital, especialmente del sector privado, de acuerdo con las prioridades de desarrollo de la economía europea.

4.3.1 No obstante, a pesar de los avances logrados en la realización del mercado interior, la instauración de la unión económica y monetaria y determinadas reformas de la Estrategia de Lisboa, la Unión Europea todavía no ha conseguido disponer de un mecanismo de crecimiento autónomo y fuerte que valore las sinergias y complementariedades de sus economías nacionales. Por lo tanto, será difícil aplicar una política de cohesión eficaz sin lograr más confianza de todos los medios interesados (empresarios, asalariados e inversores) en la evolución del desarrollo económico y social de la Unión y, sin duda, incluso en su futuro político e institucional.

4.3.2 Ello, por tanto, requerirá durante los próximos años reducir los factores de incertidumbre que pesan actualmente sobre asuntos tan esenciales como la realización del mercado interior, la consolidación de una economía competitiva integrada en torno al euro, el refuerzo del crecimiento y del empleo, la mejora de las condiciones de vida, el éxito de la Estrategia de Lisboa, una gobernanza eficaz de las instituciones de la Unión, así como la ordenación óptima y sostenible de la Europa ampliada, con vistas a una armonización del progreso económico, social y medioambiental.

4.3.3 La Comunicación de la Comisión hace hincapié en las inversiones en redes de infraestructuras, especialmente de transportes. No obstante, falta un análisis de los motivos de los constantes retrasos en este ámbito. Para superar estos retrasos, habría que conceder más prioridad a la financiación de las infraestructuras transeuropeas de transportes, energía y telecomunicaciones, que condicionan la cohesión de la Unión. Sólo cabe lamentar la reducción drástica de la financiación de estas redes prevista en el acuerdo del 17 de diciembre de 2005: el hecho de que esta prioridad sea la gran perdedora del Consejo Europeo constituye una contradicción clara con los compromisos de Lisboa, cuyo plazo de realización se sitúa en la mitad del periodo 2007-2013. Por consiguiente, de acuerdo con la posición del Parlamento Europeo, el CESE pide que se adopte un presupuesto claramente reevaluado para financiar las redes transeuropeas.

4.3.4 En la Comunicación de la Comisión también se destacan otras dos prioridades de inversión para la política de cohesión: el fomento de las inversiones ambientales y el refuerzo de autonomía de Europa en el ámbito energético.

4.3.4.1 A este respecto, cabe destacar la relación directa que deberá establecerse entre estas prioridades y el apoyo a las redes europeas de infraestructuras ya mencionado.

4.3.4.2 También debería velarse por que los beneficiarios de las ayudas europeas cumplan las condiciones medioambientales.

4.4 La segunda prioridad asignada a la política de cohesión es mejorar la innovación y la iniciativa empresarial. Por tanto, la Comisión asume de forma muy directa las prioridades de la Estrategia de Lisboa para fomentar una Europa del conocimiento.

4.4.1 Esta prioridad incluye en primer lugar el aumento de las inversiones en investigación.

4.4.1.1 Debe reconocerse que Europa en su conjunto pierde terreno respecto de los socios tecnológicos importantes. Los fondos para investigación de los Estados miembros, en muchos casos un tercio menos que el objetivo del 3 % del PIB fijado en la Estrategia de Lisboa, no sólo no han crecido en los últimos años sino que a menudo se han limitado, cuando no recortado. El presupuesto europeo del Programa marco de investigación y desarrollo sigue siendo escaso, en comparación con los presupuestos de investigación de los Estados miembros, y no coordina suficientemente los programas nacionales. Por lo demás, se mantienen bloqueos graves en los procesos institucionales comunitarios, incluso al más alto nivel, algo que se percibe de modo muy negativo. El fracaso de la patente comunitaria, que dura ya treinta años, ilustra la incapacidad preocupante de la Unión para dotarse de medios adecuados a sus objetivos.

4.4.1.2 En consecuencia, sería necesario iniciar una verdadera política europea de investigación, con una credibilidad reforzada. Ello requeriría, dentro de una readaptación necesaria del presupuesto comunitario, incrementar de manera significativa los créditos europeos para investigación, así como garantizarles una función más real de coordinación de los programas nacionales. Asimismo, ello supondría desbloquear por fin la creación de la patente comunitaria, aunque no se aplicara inicialmente a todos los Estados miembros en caso de que no se lograra un acuerdo unánime. En efecto, ¿dónde estarían el euro, Schengen o la política social europea si también se hubiera vinculado su puesta en marcha a una aplicación unánime?

4.4.2 Otra necesidad que se destaca en la Comunicación de la Comisión es fomentar la creación y el desarrollo de empresas, especialmente en los nuevos sectores tecnológicos, y promover su integración en red a escala europea.

4.4.2.1 Es de lamentar que las pequeñas empresas sigan sin poder optar a un estatuto jurídico europeo simplificado que facilite sus actividades transfronterizas.

4.4.2.2 Por lo tanto, el CESE reitera su petición, formulada en el Dictamen de iniciativa sobre «El acceso de las PYME a un estatuto de Derecho europeo»⁽⁴⁾, de que la Comisión presente sin demora este estatuto jurídico europeo en favor de las pequeñas y medianas empresas y sea adoptado rápidamente.

⁽⁴⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 100.

4.4.2.3 El CESE, por otra parte, lamenta que la Comisión retirara en otoño de 2005 las propuestas sobre un estatuto europeo para las mutualidades y las sociedades europeas, más necesarias que nunca.

4.4.3 Además, en la Comunicación de la Comisión se destaca la importancia de la financiación de las empresas y la necesidad de facilitar el acceso, especialmente para las empresas innovadoras.

4.4.3.1 Debe destacarse que la capacidad de los Fondos Estructurales para facilitar de manera significativa el acceso de las empresas a la financiación es, en su forma actual, inevitablemente limitada y sin duda marginal en este sector, aunque la adopción de medidas de acompañamiento restringidas y la cofinanciación de proyectos piloto puedan ser útiles en ámbitos muy específicos y representativos. El CESE destaca con satisfacción la puesta en marcha de las iniciativas JASPERS y JEREMIE, en colaboración entre la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. La iniciativa JASPERS tiene por objeto ayudar a las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros incluidos en el objetivo de convergencia para la preparación de grandes proyectos de infraestructuras. El programa JEREMIE aspira a mejorar el acceso de las pequeñas empresas a la financiación. El CESE desea que dichas iniciativas sean realmente operativas y visibles a escala local, de forma que este nuevo marco de acción genere el mayor efecto posible en cuanto a desarrollo económico y creación de actividades y, por lo tanto, puestos de trabajo, in situ.

4.4.3.2 Con el fin de que la intervención de los Fondos tenga una repercusión directa más notable en la financiación de las empresas, sería necesario darles medios para amplificar los efectos mediante facilidades para obtener préstamos bancarios, disponer de capital riesgo y acceder a los microcréditos y las garantías por lo que se refiere a las pequeñas empresas. Esto implicaría redefinir los medios de los Fondos y, en concreto, su método de ingeniería financiera, que hoy se limita esencialmente a la concesión de subvenciones. A imagen del programa JEREMIE pero a una escala mucho mayor, se trataría de transformar estas subvenciones en productos financieros: de esta forma, un euro depositado para garantizar un préstamo de capital riesgo permitiría financiar entre cinco y diez euros de la inversión de una PYME, logrando que las intervenciones de los Fondos europeos tengan un efecto multiplicador. Las recomendaciones del CESE sobre este tema básico se detallan en el punto 5 del presente dictamen.

4.4.3.3 Asimismo, debe recordarse que la realización rápida y efectiva del mercado financiero único europeo, junto con una política de competencia eficaz y la consolidación de la unión económica y monetaria, permitiría mejorar de manera decisiva el acceso de las empresas de cualquier tamaño a la financiación. Sin embargo, este punto apenas se destaca en la Comunicación de la Comisión, aunque una de sus responsabilidades principales sea completar dicha realización en los próximos años.

4.5 La tercera prioridad que la Comunicación de la Comisión asigna a la política de cohesión consiste en crear más empleo e incrementar su calidad.

4.5.1 La primera condición para crear más empleo es reforzar el crecimiento económico y facilitar en este marco la creación de puestos de trabajo. Este objetivo requiere una economía más dinámica desde el punto de vista de la oferta y la demanda, así como condiciones administrativas, fiscales y sociales más favorables a esta creación de empleo, y que se tenga especialmente en cuenta la situación de las pequeñas empresas, así como de los independientes y artesanos, y se fomenten las cualificaciones profesionales. Tal como se ha señalado, la repercusión directa de los Fondos Estructurales será por fuerza limitada en estos ámbitos, pero pueden dar un apoyo útil a actuaciones concretas y proyectos piloto impulsando las mejores prácticas.

4.5.2 Tal como destaca la Comisión, también convendría desarrollar la adaptación del mercado laboral. Los Fondos Estructurales prestan especial atención a la mejora del funcionamiento del mercado único en este ámbito. Ello implicará reforzar la movilidad, incluida la portabilidad de los regímenes de pensión, y suprimir los obstáculos al mercado laboral europeo, especialmente en el sector de los servicios⁽⁵⁾, donde se crean más de dos tercios de los nuevos puestos de trabajo, todo ello con el debido respeto de las condiciones sociales establecidas en la legislación y los convenios colectivos.

4.5.3 Por lo demás, la Comisión destaca de manera acertada las necesidades de mejora de la formación y el empleo. No obstante, el CESE manifiesta su preocupación por la reducción a la mitad, programada en diciembre de 2005, del presupuesto que había propuesto la Comisión para la formación permanente. El CESE pide su reevaluación hasta un nivel acorde con los compromisos de la Estrategia de Lisboa. En este ámbito, pronto se impondrán nuevas competencias, con mayores responsabilidades y más iniciativa. A este respecto, los programas futuros deberán permitir la inclusión de las prioridades regionales. En efecto, es esencial que la financiación del Fondo Social Europeo se adapte del mejor modo posible a las necesidades regionales y no se reserve para cofinanciar únicamente las políticas nacionales.

4.5.3.1 De manera general, el CESE destaca que debería hacerse todo lo posible para favorecer la complementariedad y eficacia de los sistemas y movilizar a los agentes públicos y privados en una asociación duradera con estrategias regionales que se apoyen en las siguientes prioridades: favorecer el acceso de todo el mundo a la innovación y formación permanente, mejorar la gestión y el desarrollo de los recursos humanos en todas las empresas, incrementar la tasa de participación de las mujeres, mejorar la tasa de actividad hasta la jubilación, estructurar mejor las necesidades de la economía y las políticas de orientación y formación, fomentar la formación profesional y el aprendizaje en todos los niveles y especialmente en las profesiones con problemas de contratación, dar prioridad a una formación que permita realmente la inserción por la vía económica de capas sociales excluidas, que son cada vez más numerosas.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior», DO C 221 de 8.9.2005, p. 113.

4.5.3.2 Los Fondos Estructurales también deberían cofinanciar de manera prioritaria los programas de formación a escala europea, siguiendo el ejemplo del éxito de los programas Erasmus y Leonardo. En adelante, estos programas deberían acelerar y ser capaces de apoyar al doble o triple de jóvenes europeos.

4.5.4 Asimismo, debe dedicarse especial atención al envejecimiento demográfico, que requiere una adaptación específica de los diferentes aspectos ya expuestos en relación con la creación de empleo y los sistemas de protección social (a saber, condiciones administrativas, fiscales y sociales, asistencia infantil incluido el cuidado de niños con un coste asequible, mercado laboral, formación y recursos humanos).

4.6 Estas tres prioridades de las directrices estratégicas se completan con un requisito transversal, que constituye una especie de cuarta prioridad y se refiere a la consideración de la dimensión territorial de la política de cohesión.

4.6.1 La Comunicación menciona la contribución de las ciudades al crecimiento y al empleo (mejor control económico, social y medioambiental de la urbanización), sin dejar de defender la diversificación económica de las zonas rurales (mantenimiento de los servicios de interés general, desarrollo de las redes, fomento de polos de desarrollo). La interacción entre estas necesidades y las tres prioridades de las directrices estratégicas deberían haberse expuesto de forma más concreta.

4.6.2 La Comunicación también destaca las necesidades de cooperación territorial en tres niveles:

4.6.2.1 cooperación transfronteriza, para desarrollar los intercambios mutuos y fomentar la integración económica y social;

4.6.2.2 cooperación transnacional, para reforzar las acciones comunes de importancia estratégica entre Estados (transportes, investigación e integración social);

4.6.2.3 cooperación interregional, para fomentar la difusión de las mejores prácticas económicas, sociales y medioambientales.

4.6.3 No obstante, el CESE lamenta que esta referencia a las necesidades de cooperación territorial europea resulte un aspecto complementario, e incluso accesorio, de las prioridades de las directrices estratégicas, en vez de integrarse de forma explícita.

4.7 En suma, el examen de las tres prioridades de las directrices estratégicas, completadas con la dimensión territorial, lleva a plantearse varios asuntos importantes que se exponen a continuación.

4.7.1 En primer lugar, las prioridades de las directrices carecen de precisión para constituir un verdadero marco «estratégico» de intervención y gestión de la política de cohesión. Más bien, constituyen un recordatorio de buenas prácticas que deben fomentarse en las distintas intervenciones.

4.7.2 En concreto, los vínculos entre las prioridades de las directrices estratégicas y los tres objetivos de intervención de los Fondos apenas se precisan. Ello constituye un obstáculo capital, dado que las directrices estratégicas que deberían orientar las intervenciones de los Fondos en realidad sólo los completan. En este sentido, las directrices estratégicas son más bien unas orientaciones de acompañamiento y aplicación, y no lo que deberían ser.

4.7.3 Si se quiere que las directrices estratégicas hagan honor a su nombre y desempeñen de manera más eficaz su papel, sería necesario precisar las prioridades en los siguientes ámbitos:

4.7.3.1 el «valor añadido» de la política europea de cohesión respecto de las políticas nacionales y locales;

4.7.3.2 la «concentración territorial» en polos y ejes europeos de desarrollo que generen un efecto global de arrastre;

4.7.3.3 el «marco rector» de las intervenciones de los Fondos europeos, garantizando que las directrices estratégicas constituyen un marco eficaz y coherente y no se limitan a simples disposiciones de acompañamiento.

5. Observaciones sobre los medios de la política de cohesión en el período 2007-2013

5.1 La Comisión destaca muy especialmente el papel de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo) y del Fondo de Cohesión para apoyar la política de cohesión. Señala que su intervención, en el marco de los objetivos estratégicos ya mencionados, debe permitir estimular el crecimiento, aprovechar mejor las posibilidades del mercado único, fomentar una mayor convergencia entre los Estados miembros, reforzar la competitividad regional y desarrollar una mejor integración del territorio de la Unión desde el punto de vista económico, social y cultural.

5.2 Debe señalarse, en primer lugar, que la Unión Europea registrará un desfase creciente entre la limitación del presupuesto de los Fondos y el volumen de las necesidades (disparidades de desarrollo entre Estados miembros, retrasos de adaptación de las infraestructuras, retrasos del mercado único, retrasos de competitividad, retrasos de aplicación de la Estrategia de Lisboa). Es necesaria la reordenación interna de las prioridades del presupuesto comunitario, incluida la continuación de la reforma actual de la Política Agrícola Común. Pero sólo ofrecerá un margen limitado para incrementar los créditos de los Fondos Estructurales, ya que el montante global del presupuesto comunitario seguirá siendo muy restringido. De todas formas, dado el tope del 1,045 % del PIB para el presupuesto comunitario, el 0,36 % (308 000 millones de euros en un presupuesto de 862 000 millones, a falta de que el Parlamento y el Consejo ratifiquen el montante adicional de 4 000 millones acordado el 4 de abril de 2006) que debería corresponder a la política de cohesión no resulta en sí mismo suficiente, en opinión del CESE, para que la Unión Europea pueda alcanzar sus objetivos de cohesión en el período 2007-2013.

5.3 Por lo tanto, será conveniente prestar suma atención:

5.3.1 por una parte, a las disposiciones de intervención de los Fondos, que deberán tener un mayor efecto dinamizador de las inversiones, lo que requerirá innovar más que antes en este ámbito;

5.3.2 por otra parte, a la concentración real de las intervenciones de los Fondos, que deberá tener un mayor efecto estructurador, sobre todo a escala transnacional y transfronteriza.

5.4 Respecto de las formas de intervención de los Fondos, a continuación se destacan varias observaciones.

5.4.1 Cabe recordar, en primer lugar, que la intervención de los Fondos Estructurales sólo puede completar la política de cohesión de la Unión. En ningún caso puede ser el instrumento exclusivo, ni siquiera dominante. En esencia, debe permitir, de acuerdo con las directrices comunes, una movilización de los capitales disponibles en los mercados y una utilización más convergente de los presupuestos nacionales y regionales. Por lo tanto, sobre todo se trata de garantizar un efecto dinamizador. En este marco, los instrumentos estructurales de la Unión deben constituir un instrumento central de ordenación del territorio europeo y, a la vez, acompañar las políticas comunitarias y los cambios económicos y sociales en curso.

5.4.2 Con tal fin, la utilización de los fondos de la Unión y del Banco Europeo de Inversiones debería basarse en una concepción más flexible e innovadora de ingeniería financiera. Tal como reconoce pertinentemente la Comisión, los Fondos ya no deberían limitarse a conceder subvenciones, sino que deberían apoyar otros instrumentos, como, por ejemplo, préstamos, garantías para deudas, instrumentos convertibles, capital inversión y capital riesgo. El CESE no sólo apoya estas consideraciones, sino que pide que se examinen todas sus consecuencias y se inicie una verdadera reforma de las modalidades de intervención financiera de la Unión.

5.4.2.1 El CESE considera que el desarrollo de estas formas alternativas de intervención por parte de los Fondos Estructurales, en estrecha colaboración con el Fondo Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Inversiones, permitiría aumentar considerablemente la repercusión de las intervenciones comunitarias y estructurarlas mejor con la inversión de capitales públicos y privados. En concreto, contribuirían a una distribución entre los sectores público y privado de la financiación de las inversiones, especialmente de las PYME, ya que los agentes financieros tradicionales consideran que son arriesgadas y pueden endurecer más en el futuro las condiciones de sus préstamos debido a los acuerdos de Basilea II. Constituirían un medio eficaz para atenuar las restricciones del presupuesto europeo. En efecto, a menudo un euro de subvención habría sido mejor utilizado si hubiera servido para garantizar entre cinco y diez euros de un préstamo. Ello permitiría ampliar el número de beneficiarios y hacer que fueran más responsables que en el caso de la concesión de subvenciones no reembolsables.

5.4.2.2 Estas nuevas formas de intervención deberían aplicarse lo más cerca posible de las zonas afectadas, para garantizar un máximo efecto dinamizador del desarrollo económico y social. También podrían mobilizarse otros recursos coordinando mejor las intervenciones entre los Fondos Estructurales y otras instituciones financieras que ya se ocupan del desarrollo europeo, como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Un ámbito de intervención prioritario debería ser el fomento, de manera mucho más amplia y más activa, de las asociaciones entre los sectores público y privado al nivel europeo, en condiciones de competencia transparentes y abiertas, sobre todo para financiar los grandes proyectos de infraestructuras, que son indispensables para la cohesión global y la competitividad colectiva de Europa. Tal como se ha señalado arriba ⁽⁶⁾, la dotación presupuestaria de las redes transeuropeas debería reevaluarse de manera significativa sin lugar a dudas, dado que la asociación entre los sectores público y privado para las infraestructuras europeas no podrá alcanzar los objetivos sin una base suficiente de compromiso de los fondos públicos comunitarios.

5.4.2.3 Una reforma en este sentido de las disposiciones de intervención de los Fondos comunitarios requeriría incrementar la capacidad de la Unión Europea en materia de empréstitos y préstamos. También necesitaría, además de intensificar la coordinación con el BEI y demás instituciones financieras, que se iniciara una verdadera asociación con la red bancaria y financiera europea, reforzando al mismo tiempo la condicionalidad de las ayudas, tanto para los Estados miembros como para los beneficiarios directos. Por último, debería completarse en este sentido la reforma de los Reglamentos de los Fondos europeos aplicables en 2007-2013, con el fin de que los nuevos sistemas de ingeniería financiera fueran plenamente operativos. En consecuencia, el CESE pide que la Comisión Europea presente nuevas propuestas en estos tres ámbitos.

5.4.3 Por lo demás, es de lamentar que la propia gestión de los Fondos Estructurales durante los últimos años haya sido demasiado opaca y haya estado dominada por relaciones bilaterales entre la administración comunitaria y las administraciones nacionales, sin rastro de una coordinación global eficaz, ni de un control y seguimiento suficientes de la utilización adecuada de los fondos. El Tribunal de Cuentas Europeo ha criticado con frecuencia esta situación, pero las posteriores adaptaciones concretas han sido demasiado limitadas. El principio general de una mayor transparencia en la concepción, adopción y aplicación de las políticas comunitarias todavía no se ha ampliado, como se debería haber hecho, al funcionamiento y gestión de los Fondos. En lo sucesivo, las directrices estratégicas de la política de cohesión deberían constituir la base de un cambio de rumbo claro e inequívoco en este sentido.

5.4.4 Dentro de las innovaciones necesarias para garantizar esta mejor gobernanza de las ayudas europeas, debe mencionarse la exigencia de una verificación más sistemática de la compatibilidad de las ayudas comunitarias con las normas de competencia. Determinadas intervenciones mal controladas de los Fondos pudieron provocar, con el argumento de reducir las disparidades regionales, alteraciones graves y perjudiciales de los principios de la competencia equitativa, aunque es perfectamente factible conciliar ambos objetivos. Las ayudas de la Unión son ayudas públicas asimilables a las ayudas estatales y,

⁽⁶⁾ Véase el punto 4.3.3.

por lo tanto, deben estar sujetas a los mismos controles. Este principio también abunda en la necesidad de una mejor estructuración mutua entre las ayudas europeas y las ayudas nacionales y regionales. En consecuencia, el informe anual sobre competencia de la Comisión debería incluir en lo sucesivo un capítulo sobre las condiciones de control de las ayudas comunitarias con arreglo a la política de competencia de la Unión. El CESE ya presentó esta recomendación anteriormente, pero sin resultado hasta la fecha.

5.5 Respecto de la concentración de las intervenciones, la Comisión debería garantizar una mejor orientación de las intervenciones de los Fondos europeos en función de una dimensión más europea de la ordenación del territorio de la Unión –algo que no ocurre en absoluto en la actualidad– más allá de los avances concretos logrados por los planes de intervención comunitaria.

5.5.1 En efecto, hasta ahora los Fondos Estructurales apenas han intentado favorecer una dimensión transnacional en sus intervenciones, a pesar de la instauración normativa y económica del gran mercado interior europeo, que ya se ha ampliado a 25 Estados miembros. La Comisión ha gestionado los Fondos Estructurales fundamentalmente con arreglo a las prioridades nacionales que presentan los Estados, sin referencia directa a las nuevas necesidades de cooperación que se derivan de la supresión de los obstáculos físicos, técnicos y fiscales a los intercambios, a la vez que las disparidades económicas y sociales aumentaban, haciendo necesario reforzar los vínculos y redes transnacionales.

5.5.2 Debería corregirse esta situación desarrollando prioridades de intervención más claras para consolidar las conexiones entre los Estados miembros al nivel transnacional, transregional y transfronterizo. Las menciones pertinentes de la Comisión sobre estos aspectos merecerían evaluarse de nuevo, desarrollarse e integrarse en la base de las prioridades de intervención de los Fondos y no figurar como complemento adicional de ellas.

6. Observaciones sobre la integración en las políticas nacionales y regionales

6.1 La integración de la política de cohesión en las políticas nacionales y regionales constituye un imperativo central que la Comisión destaca de manera pertinente. Hay que subrayar la necesidad de avanzar en los dos ámbitos que se exponen a continuación.

6.2 En primer lugar, debería garantizarse que las ayudas comunitarias se utilizarán realmente para apoyar la aplicación óptima de las directrices, decisiones y compromisos comunitarios en los distintos Estados miembros. Cabe citar en especial:

6.2.1 la incorporación correcta y dentro de los plazos fijados de las directivas europeas;

6.2.2 el refuerzo de la cooperación administrativa a escala europea para garantizar el buen funcionamiento del mercado único;

6.2.3 una mejor aplicación en sus dos vertientes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que no debería limitarse a servir

de protección frente a los déficit, sino que debería permitir avanzar hacia una gobernanza económica común.

6.3 En segundo lugar, sería necesario garantizar que las ayudas comunitarias contribuirán a reforzar la coherencia entre políticas europeas y nacionales, sobre todo en aras de una aplicación más eficaz de la Estrategia de Lisboa. Cabe citar en especial:

6.3.1 el acompañamiento de las reformas estructurales económicas, sociales y administrativas;

6.3.2 la simplificación del marco reglamentario y el desarrollo de los planteamientos europeos de autorregulación socio-profesional, que merece apoyarse ⁽⁷⁾;

6.3.3 la aceleración de la realización del espacio financiero europeo, optimizando las ventajas del euro;

6.3.4 la aproximación de la fiscalidad de forma tal que sea atractiva para las inversiones y la innovación y permita regular mejor la competencia entre los diferentes sistemas de los Estados miembros.

6.4 Debería evitarse al máximo añadir criterios adicionales nacionales o regionales al marco fijado por la UE, con el fin de mantener la flexibilidad necesaria en la determinación del contenido de los futuros programas. En la misma línea, deberían evitarse procedimientos que bloqueen a priori la asignación de los créditos por un período de siete años o que impidan adaptar fácilmente los programas durante la fase de realización.

6.5 Asimismo, el CESE desea que las ayudas comunitarias contribuyan a fomentar un enfoque industrial europeo que permita coordinar, en los diferentes niveles europeo, nacional y regional, las administraciones públicas y los agentes de la sociedad civil organizada ⁽⁸⁾.

6.6 Por último, el CESE se felicita de que el Consejo Europeo de diciembre de 2005 haya dado su acuerdo de principio a la creación de «un Fondo de Ajuste a la Globalización, destinado a ofrecer ayuda adicional a los trabajadores despedidos como consecuencia de importantes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial y a asistirlos en sus esfuerzos de reciclaje y búsqueda de empleo». Los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron al Consejo que estableciera los criterios para beneficiarse de dicho Fondo. El CESE considera que los interlocutores sociales europeos interprofesionales, e incluso sectoriales, podrían participar en su determinación.

7. Observaciones sobre la participación de los agentes socioprofesionales

7.1 La participación de los agentes socioprofesionales en la política de cohesión es una exigencia básica. En concreto, el CESE solicitó el refuerzo de esta colaboración en su Dictamen de 2003 sobre la «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales» ⁽⁹⁾. La Comisión reconoce dicha necesidad y destaca que defiende de manera decisiva una mayor asunción de esta política sobre el terreno. Sin embargo, no presenta propuestas para organizarla e incluirla en las directrices estratégicas de cohesión.

⁽⁷⁾ Documento informativo de la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo sobre «La situación actual de la corregulación y la autorregulación en el mercado único».

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre una política industrial moderna DO C 110 de 9.5.2006.

⁽⁹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

7.2 El CESE, por lo tanto, propone completar las directrices estratégicas de la política de cohesión de 2007 a 2013 estableciendo un verdadero marco para la participación de los agentes socioprofesionales. Siguiendo el modelo de las disposiciones del Acuerdo de Cotonú que establecen de forma explícita que los agentes no estatales de los Estados de África, Caribe y Pacífico serán consultados e intervendrán en la gestión de las ayudas europeas, este marco debería incorporarse plenamente a las directrices estratégicas con carácter vinculante para los Estados miembros.

7.3 En especial, tal marco debería tener los siguientes objetivos:

7.3.1 incluir a los medios socioprofesionales e interlocutores sociales en las fases de definición europea de las directrices generales (especialmente el documento de estrategia global) y de aplicación descentralizada a escala nacional (en particular, el marco estratégico nacional de referencia elaborado por los Estados miembros), regional y local;

7.3.2 profundizar en este diálogo desde el punto de vista económico, social y medioambiental para lograr un desarrollo eficaz, participativo y sostenible;

7.3.3 hacer que los agentes socioprofesionales participen directamente en la mejora del empleo, especialmente por medio de la política contractual entre interlocutores sociales para modernizar los sistemas de formación profesional y facilitar una mejor adaptación del mercado laboral;

7.3.4 animar a los agentes de la sociedad civil a aprovechar mejor el mercado único europeo, intensificando las redes transeuropeas de producción, intercambios e infraestructuras y estableciendo autorregulaciones y corregulaciones socioprofesionales que contribuyan a realizar el mercado interior;

7.3.5 determinar con los agentes socioprofesionales modelos eficaces de asociación entre los sectores público y privado, con métodos adecuados sobre concesiones, incentivos, garantías y subcontrataciones;

7.3.6 desarrollar a partir de esta base más programas de asociación entre los sectores público y privado, sobre todo en infraestructuras y financiación de las PYME a escala local;

7.3.7 animar a los agentes socioprofesionales a que intensifiquen las iniciativas de cooperación europea sobre investigación e innovación tecnológica;

7.3.8 apoyar los enfoques innovadores de los agentes socioprofesionales que contribuyen a las perspectivas del desarrollo sostenible.

7.4 Este diálogo, para ser eficaz, deberá organizarse y estructurarse mejor, tanto en Bruselas como en los distintos Estados miembros y regiones. A este respecto, el marco de asociación debería recoger las siguientes disposiciones:

7.4.1 apoyar este diálogo sobre una información eficaz, transmitida de forma correcta por las administraciones públicas de los Estados miembros, respecto de las directrices estratégicas y sus normas de aplicación;

7.4.2 iniciar las consultas en una fase suficientemente temprana del proceso, para que los agentes socioprofesionales puedan participar en los estudios de impacto;

7.4.3 informar a los agentes socioprofesionales sobre el curso dado a las consultas y a sus propuestas;

7.4.4 adjuntar a los documentos oficiales de programación o revisión una relación de las condiciones de consulta de los agentes socioprofesionales;

7.4.5 impulsar, dentro de los programas transfronterizos o interregionales, consultas conjuntas y asociaciones socioprofesionales transfronterizas o interregionales;

7.4.6 fomentar las iniciativas de diálogo social a escala transfronteriza e interregional, en especial mediante la concreción del marco optativo para la negociación colectiva transnacional anunciado en la Agenda Social 2005-2010.

7.5 Asimismo, el CESE reitera su apoyo a la propuesta de la Comisión de dedicar el 2 % de los recursos del Fondo Social Europeo al desarrollo de las capacidades y las actividades que realicen de forma conjunta los interlocutores sociales.

7.6 El CESE, con el apoyo explícito del Consejo Europeo de marzo de 2005, acordó desarrollar una red europea de información y apoyo sobre las iniciativas de los agentes de la sociedad civil que participan en la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Dicha red englobará plenamente las iniciativas de estos agentes para reforzar la eficacia de la política europea de cohesión durante el período de 2007 a 2013.

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Los efectos de los acuerdos internacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los procesos de transformación industrial en Europa»

(2006/C 185/12)

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 tema: «*Los efectos de los acuerdos internacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los procesos de transformación industrial en Europa*».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de enero de 2006 (ponente: Sr. ZBOŘIL; coponente: Sr. ČINČERA).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 79 votos a favor, 11 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

1.1 En la actualidad, el cambio climático mundial constituye uno de los temas más importantes no sólo de los debates y la actividad científica y política sino también de la vida cotidiana de la sociedad. Las acciones emprendidas a nivel internacional, desde finales de los años ochenta y a principios de los años noventa, produjeron en un primer momento la creación en 1989 del Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC), más tarde la apertura de negociaciones a nivel de la ONU (1990) y, por fin, la adopción en 1992 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Ésta (CMNUCC) entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

1.2 En la historia pretérita ya se produjeron cambios climáticos y, a falta de datos meteorológicos de calidad sobre esos periodos, nuestro conocimiento del clima a través la historia depende exclusivamente de medidas y observaciones paleoclimatológicas o de fenómenos geológicos y descubrimientos arqueológicos (datos indirectos). Nuevos análisis de datos indirectos sobre el hemisferio norte revelan que durante el último milenio ningún aumento global de la temperatura en la corteza terrestre fue tan importante como el registrado en el siglo XX.

1.3 Por lo general, la gran mayoría de los Estados y de las regiones más vulnerables a los cambios climáticos afrontan otros factores, sobre todo el crecimiento rápido de su población, el agotamiento de los recursos naturales y la pobreza. Una política, o las medidas que se derivan de ella, llevada a cabo con la participación de los países en desarrollo y que sea respetuosa con las necesidades de éstos, puede impulsar el desarrollo sostenible a la vez que la igualdad de oportunidades y al mismo tiempo multiplicar los efectos de las medidas de adaptación. De este modo, se debería reducir la presión sobre los recursos, mejorar la gestión de los riesgos medioambientales y las condiciones de vida de los miembros más desfavorecidos de la sociedad. Al mismo tiempo, dichas iniciativas pueden contribuir a reducir la vulnerabilidad a los cambios. En consecuencia, conviene tener en cuenta los riesgos que presentan los cambios climáticos a la hora de proponer y aplicar iniciativas internacionales y nacionales en materia de desarrollo.

1.4 En el Tercer informe de evaluación del IPCC, elaborado en 2001, se indica que desde 1861 la temperatura media de la superficie del globo aumentó a escala mundial. Según los análisis de la Organización Meteorológica Mundial, los nueve años más calientes de la historia se sitúan precisamente en el último decenio. El año 1998 constituye el récord absoluto, seguido de 2002, 2003, 2004 y 2001. En el siglo XX, el aumento de la temperatura media oscila entre $\pm 0,6$ y $\pm 0,2$ °C, y las previsiones para el futuro hacen pensar que, a falta de medidas adecuadas, de aquí a finales del siglo XXI la temperatura debería experimentar un nuevo aumento de entre 1,4 y 5,8°C.

1.5 Una hipótesis que goza de amplia audiencia en la comunidad científica, sobre todo en Europa, y a la que los medios políticos otorgan una importancia extraordinaria, achaca el cambio climático principalmente al aumento de la cantidad de gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre resultante de la actividad humana y, en particular, de la utilización de los combustibles fósiles. Esta hipótesis se basa en la correlación entre el aumento a largo plazo de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, sobre todo de dióxido de carbono, y la evolución a largo plazo de las temperaturas a escala mundial a lo largo del siglo XX, así como en las conclusiones de modelos climáticos que pretenden valorar el alcance e impacto del cambio climático en el futuro basándose en hipótesis sobre la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero y su concentración en la atmósfera.

1.6 Ahora resulta ya evidente que el hombre influye en el cambio climático mundial, a pesar del grado de incertidumbre de los efectos de los aerosoles y otros factores naturales (actividades volcánicas e irradiaciones). No obstante, los ciclos de la actividad solar y los factores geofísicos también influyen en el clima mundial, por lo que por el momento no es posible, y probablemente no lo será durante largo tiempo, determinar la parte de responsabilidad humana en los cambios climáticos de carácter natural. La incertidumbre también es resultado del carácter representativo de los datos disponibles así como de las conclusiones de los modelos climáticos que no siempre describen con precisión el conjunto de las interacciones, lo que impide simular con exactitud perfecta el conjunto de los elementos del sistema climático.

1.7 En el marco de la elaboración de previsiones de las concentraciones de gases de efecto invernadero y aerosoles en la atmósfera y, por ende, de las relativas a la evolución del clima en el futuro, los escenarios de emisiones del Informe especial: Escenarios de emisiones (IEEE) del IPCC permiten fijar modelos climáticos. Los escenarios de emisiones integran múltiples hipótesis de la evolución socioeconómica, energética y demográfica del mundo hasta finales del siglo XXI.

1.8 Las muertes, los daños y el deterioro de las condiciones de vida como consecuencia de la sequía, las inundaciones, las olas de calor, los aludes y las tempestades son señales de la vulnerabilidad de los sistemas sociales y de los ecosistemas frente a las situaciones climáticas extremas. Las previsiones de evolución futura señalan que la frecuencia de la mayoría de los fenómenos climáticos extremos aumentará en el curso del siglo XXI y que sus repercusiones se agravarán tanto por su amplitud como por su intensidad.

1.9 Para estar en mejores condiciones de detectar los cambios climáticos, compararlos y comprenderlos plenamente, conviene realizar investigaciones complementarias encaminadas a reducir el grado de incertidumbre propio de las previsiones relativas a los futuros cambios climáticos. Se debe hacer especial hincapié en el fomento de medidas más precisas, de un seguimiento sistemático, de la modelización y de análisis más pormenorizados, sobre todo en cuanto a las repercusiones del cambio climático.

1.10 Las decisiones políticas de los Estados afectados y de la Unión Europea han confirmado la hipótesis de las causas antropógenas del cambio climático mundial originado por una mayor presencia en la atmósfera de gases de efecto invernadero. En esta hipótesis se basan tanto la aplicación del principio de cautela como la elaboración de políticas y estrategias encaminadas a limitar los cambios climáticos y reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, en especial las de dióxido de carbono causadas por la utilización de combustibles fósiles.

1.11 Estas decisiones políticas tuvieron como consecuencia práctica que a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de diciembre de 1997 se le anexó el Protocolo de Kioto, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

1.12 El Protocolo de Kioto obliga a las partes contratantes a reducir en el periodo 2008-2012 las emisiones de gases de efecto invernadero con relación a su nivel de 1990 y en función de los compromisos consignados en el anexo B del Protocolo. Los Estados miembros de la UE-15 deberán reducir sus emisiones globales en un 8 % (esto es, en términos absolutos, 336 millones de toneladas equivalentes de CO₂ anuales). Los nuevos Estados miembros tienen objetivos de reducción específicos recogidos en el anexo B. La mayor parte se comprometió asimismo a una reducción del 8 %, y Hungría y Polonia se fijaron un objetivo del 6 %. Además, en el anexo B se prevé para Hungría, Polonia y Eslovenia un año de referencia distinto. El Protocolo prevé asimismo la posibilidad de la aplicación de mecanismos flexibles (comercio de derechos de emisión,

proyectos de «aplicación conjunta» (IC) en los países desarrollados y «mecanismos para un desarrollo limpio» (MDL) en los países en desarrollo), destinados a fomentar que los países desarrollados reduzcan las emisiones y se atengan a los compromisos adoptados en el marco del Protocolo de Kioto con las condiciones económicas más favorables, al tiempo que se ayuda a los países en desarrollo a beneficiarse de las transferencias de nuevas tecnologías.

1.13 Los Estados miembros de la UE-15 son responsables de aproximadamente el 85 % del total de las emisiones de la UE-25 frente al 15 % de los nuevos Estados miembros. Los actuales inventarios de emisión indican que, como parte contratante del Protocolo de Kioto, la UE-15 sólo logró reducir sus emisiones globales de gases de efecto invernadero hasta 2003 en un 1,7 %, lo que hace peligrar considerablemente la realización efectiva de los objetivos de Kioto de aquí al periodo 2008-2012. Pese a que las emisiones en la UE-15 experimentaron un aumento del 3,6 % desde 1995, e incluso del 4,3 % en los últimos cinco años, las previsiones más recientes apuntan a una disminución del 8,8 % de aquí al 2010 por el efecto conjunto de nuevas medidas de disminución del nivel de las emisiones y de los mecanismos de Kioto, lo que sobrepasa los objetivos fijados por la UE-15 en el Protocolo de Kioto. En el periodo 1990-2003, los nuevos Estados miembros de la Unión Europea redujeron un 22 % del total de sus emisiones de gases de efecto invernadero, aunque lo esencial de esta disminución depende de los procesos de transición, sobre todo durante la primera mitad de los años noventa: después de 1995, el nivel de emisiones disminuyó un 6 % para estabilizarse en el curso de los últimos cinco años.

1.14 Las perspectivas de realización de los compromisos del Protocolo de Kioto en los países miembros de la Europa de los Quince indican que la reducción de las emisiones de aquí a 2012 puede plantear problemas. No obstante, el documento preparado para la reunión del Consejo (en marzo de 2005) contiene datos relativos a los objetivos a medio y largo plazo en materia de reducción de emisiones para los países de mayor desarrollo económico, que deberían alcanzar disminuciones del 15 al 30 % antes de 2020 y entre el 60 y el 80 % de aquí a 2050 en comparación con el nivel de emisiones de 1990. En cuanto a las consecuencias de estas medidas, el IPCC estima que el crecimiento del PIB mundial ralentizará su ritmo del orden del 0,003 % al 0,06 % anuales entre 1990 y 2100 ⁽¹⁾. La Comisión Europea considera que, si se desea alcanzar un nivel de concentración de CO₂ en la atmósfera equivalente a 550 ppmv, el PIB de la UE-25 debería disminuir en un 0,5 % en 2025 a condición de lograr que el nivel de CO₂ baje un 1,5 % anual a partir de 2012. Esto es solamente concebible si todos los países participan en la lucha contra el cambio climático y en el sistema de comercio de los derechos de emisión. Si la UE adopta esta vía de manera unilateral, se corre el riesgo de que las consecuencias en términos de PIB sean entre dos y tres veces más importantes, sin que no obstante se produzcan resultados medioambientales perceptibles ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Véase el Informe del Grupo de trabajo III del IPCC titulado «Cambios climáticos 2001: medidas de atenuación» («Changements climatiques 2001: mesures d'atténuation»), resumen técnico, p. 61.

⁽²⁾ Véase el documento «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial» COM(2005) 35 de 9 de febrero de 2005, p. 15.

1.15 El problema fundamental del Protocolo de Kioto reside en que los Estados Unidos que, en términos absolutos, constituye el mayor productor de gas de efecto invernadero, con un 25 % del volumen total mundial, no firmó el Protocolo, y que para el periodo de referencia 2008-2012 aún no se ha fijado objetivo alguno de reducción en los países para los que se prevé un mayor aumento de emisiones de gases de efecto invernadero (India, China y otros en los que desde 1990 las emisiones aumentaron más del 20 %). Aunque, a comienzos de las negociaciones, en 1990, la proporción de los países en desarrollo en el total de las emisiones mundiales fue de alrededor del 35 %, ya en 2000 se elevó aproximadamente a un 40 % y será, con arreglo a las previsiones, del 50 % hacia 2010 e incluso podría llegar al 75 % en 2025. Esto supone una seria amenaza para los objetivos de esta iniciativa. No obstante, si por medio de las negociaciones políticas no se alcanza un acuerdo global sobre el enfoque que se ha de adoptar frente al cambio climático, los esfuerzos aislados de los países europeos (UE) no podrán aportar el impacto positivo deseable y, en cambio, se corre el riesgo de que provoquen un grave desequilibrio en el desarrollo económico.

1.16 A pesar de todas las reservas posibles con relación al nivel de los conocimientos actuales sobre el fundamento del cambio climático del presente y de la manera en que se inició, elaboró y adoptó la política sobre el cambio climático, es preciso constatar que numerosas medidas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero pueden tener un impacto positivo relevante, es decir, disminuir la intensidad energética tanto en las empresas como en los hogares. Para ello es necesario buscar mecanismos de incentivo adecuados y sobre todo realizar inversiones para desarrollar la ciencia, la investigación, las nuevas tecnologías y las innovaciones fundamentales.

2. Recursos destinados a alcanzar los objetivos de la UE en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero

2.1 A fin de cumplir los compromisos derivados del Protocolo de Kioto, esto es, reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero en un 8 % de aquí al periodo comprendido entre 2008 y 2012, y, de manera más general, al objeto de limitar de manera eficaz las emisiones de gases de efecto invernadero, la Unión Europea aprobó el Programa Europeo sobre el Cambio Climático, y, más tarde, en el marco de éste adoptó numerosas medidas legislativas específicas de mayor o menor alcance, de las que mencionamos aquí las más importantes:

2.1.1 La Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ⁽³⁾ debería constituir una herramienta decisiva para cumplir los compromisos relativos a la reducción de

las emisiones de gases de efecto invernadero. Dicha Directiva fue objeto de transposición en el año 2004, cuando se presentaron y, en su mayor parte, se aprobaron, los planes nacionales que concedían a cada fuente y a sus explotadores un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La Directiva entró en vigor de manera efectiva el 1 de enero de 2005 y debe permitir a los explotadores de las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero el intercambio de cuotas y, de este modo, la reducción de sus emisiones al menor coste.

2.1.2 La Directiva que relaciona los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto y el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero debe permitir asociar los mecanismos flexibles IC y MDL al régimen comunitario relativo a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. De este modo, los objetivos propios de los Estados miembros y de las empresas se podrán alcanzar en colaboración con otros países que hayan ratificado el Protocolo de Kioto.

2.1.3 La Directiva 2001/77/CE relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables ⁽⁴⁾, p. 33 constituye una herramienta esencial para la introducción y utilización de fuentes de energía renovables (hidráulica, eólica, solar, biomasa, geotérmica) y pretende compensar los inconvenientes económicos que acompañan la fase inicial de la aplicación de fuentes de energía renovables.

2.1.4 La Directiva 2003/30/CE relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte ⁽⁵⁾ crea las condiciones favorables para la limitación del consumo de combustibles fósiles líquidos en favor de los carburantes derivados de fuentes renovables.

2.1.5 La Directiva 2004/8/CE relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía ⁽⁶⁾ pretende promover una mejor utilización energética de los combustibles fósiles por medio de la técnica de cogeneración.

2.1.6 La Directiva 2003/96/CE por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad ⁽⁷⁾ introduce, en el territorio de la UE, el denominado impuesto sobre el carbón, o, en otros términos, crea el marco de una reforma fiscal ecológica y de una internalización de las externalidades.

2.1.7 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁸⁾ sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero (HFC, PFC y SF₆) se debería adoptar en el curso del actual año.

2.1.8 Medidas que introducen una evaluación de los parámetros del rendimiento térmico de los edificios, su mejora y otros instrumentos técnicos de regulación.

⁽⁴⁾ DO L 283 de 27 de octubre de 2001.

⁽⁵⁾ DO L 123 de 17 de mayo de 2003, p. 42.

⁽⁶⁾ DO L 52 de 21 de febrero de 2004, p. 50.

⁽⁷⁾ DO L 283 de 31 de octubre de 2003, p. 51

⁽⁸⁾ COM(2003) 492 final.

⁽³⁾ DO L 275 de 25 de octubre de 2003, p. 32.

2.2 Aunque el marco regulador establecido por las Directivas relativas a las fuentes de energía renovables, a la cogeneración, a la imposición de los productos energéticos y al fomento del uso de biocarburantes crea las condiciones de mercado favorables a una reducción más fácil y eficaz del consumo de los combustibles fósiles a la vez que insta el principio de la igualdad de condiciones para todos los empresarios en estos mismos ámbitos, la aplicación de la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero suscitó un buen número de reacciones contradictorias, sobre todo en lo que se refiere a la elaboración y el proceso de adopción de los planes nacionales que conceden a cada fuente un derecho de emisión. En efecto, este dispositivo no es, por naturaleza, capaz de crear idénticas condiciones para los participantes en dicho régimen, tanto a nivel nacional entre los distintos sectores de producción como a escala comunitaria entre los Estados miembros.

2.3 En cuanto a la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, se constata que los efectos de esta herramienta en el mercado son mucho más patentes. En ella se establecen de manera anticipada normas claras sobre las condiciones que rigen la adquisición de la energía que alimenta las redes de distribución. Se puede suponer que, de manera natural, estas condiciones difieren de un Estado a otro, lo que igualmente puede dar la impresión de violar el principio de igualdad de las normas de competencia económica. Sin embargo, corresponde a cada Estado miembro definir sus prioridades y posibilidades, lo que permitirá, en consecuencia, hacer más ventajosos los precios de compra de la electricidad generada a partir de todas las fuentes de energía renovables.

2.4 Hay que buscar las medidas de apoyo hasta cierto punto en la retaguardia de las medidas reglamentarias, en particular en lo que se refiere a los trabajos de investigación científica llevados a cabo bajo los auspicios del 6º Programa Marco ⁽⁹⁾ que, para el periodo 2003-2006, asigna a estas actividades científicas asociadas al cambio climático fondos por valor de 2 120 millones de euros. Esta suma se reparte en los siguientes ámbitos: «Sistemas de energías sostenibles», «Transporte de superficie sostenible» y «Cambio planetario y ecosistemas». Entre las prioridades fijadas en la propuesta relativa al Séptimo Programa Marco (2007 a 2013) ⁽¹⁰⁾ figuran en el capítulo «Energía»: el hidrógeno y las pilas de combustible, la generación de electricidad a partir de fuentes renovables y de biocombustibles líquidos, pero también las tecnologías limpias del carbón y la retención, el ahorro energético y su uso racional, que disponen de recursos por un importe de 2 931 millones de euros. En el capítulo «Medio ambiente (incluido el cambio climático)» se tratan los temas de la investigación relativa al cambio climático y las posibilidades de reducción de la vulnerabilidad y de los riesgos. La cuantía dedicada a estas iniciativas se eleva a 2 535 millones de euros.

2.5 La generalización del uso de la biomasa, un mejor mantenimiento de los bosques y su regeneración así como la extensión de la repoblación a espacios agrícolas no cultivables en las áreas adecuadas forman parte de los ámbitos que

permiten lograr una reducción más coherente de las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, es posible limitar dichas emisiones mediante el fomento de actividades que favorecen la utilización de la captura del carbono en capas geológicas y la explotación absolutamente segura de la energía nuclear.

2.6 Mientras que algunos países han decidido abandonar la energía nuclear o renunciar a ella a partir de ahora, en otros países la energía nuclear sigue desempeñando un papel importante en la producción de energía. La fusión nuclear se halla en proceso de desarrollo, pero de acuerdo con las estimaciones, su explotación económica se hará esperar, por lo menos, 50 años. A este respecto, la promoción de la mejora de la seguridad en la fisión nuclear, el reciclaje de los combustibles nucleares utilizados y la resolución del problema del almacenamiento final siguen constituyendo un desafío. Muchos países estiman que la promoción y el mantenimiento de la energía nuclear son una herramienta adecuada para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. Otros expresan sus reservas respecto a este enfoque debido a los riesgos relacionados con la energía nuclear.

2.7 La problemática fundamental de la reducción de la vulnerabilidad respecto a los posibles cambios climáticos del territorio europeo en su conjunto y, en particular, de los diferentes Estados miembros es objeto de una atención relativamente débil. Este ámbito crucial merece una atención mucho mayor para que los recursos financieros aprobados se utilicen con la mayor eficacia.

3. Los efectos en las transformaciones industriales de la aplicación del Protocolo de Kioto y de las medidas propias de la política de limitación del cambio climático

3.1 Los efectos de la aplicación del Protocolo de Kioto y de las políticas y medidas correspondientes pueden dividirse en dos grupos: (i) por una parte, los que provocan transformaciones estructurales en los sectores industriales (incluidas, en su caso, las deslocalizaciones de algunos productores, e incluso sectores) y (ii) por otra parte, los que actúan en primer lugar en el aumento de la eficacia de la utilización de la energía a la vez que incorporan cambios internos en los diferentes sectores, sobre todo los que utilizan la energía de manera intensiva. A fin de tener éxito sin pérdidas inútiles, conviene adoptar los medios que permiten equilibrar la regulación y el estímulo positivo del mercado. En caso contrario, se corre el riesgo de que las políticas de lucha contra el cambio climático se salden con un fracaso.

3.2 Las transformaciones estructurales pueden resultar de la aplicación de algunos instrumentos que provocan un aumento de los costes de las fuentes de energía primaria (fósiles) y de la energía eléctrica. El aumento de los precios depende de la liberalización, sólo parcial hasta la fecha, del mercado energético, y, por este motivo, del riesgo de comportamiento monopolístico de grandes grupos energéticos. Éstos pueden permitirse repercutir los costes suplementarios asociados a las medidas de lucha contra el cambio climático (derechos de emisión, precio

⁽⁹⁾ Decisión 2002/835/CE del Consejo de 30 de septiembre de 2002.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 119 de 6 de abril de 2005.

de compra de la energía generada a partir de fuentes de energía renovables) sobre los precios de la energía practicados en el mercado. Además, este aumento se deriva igualmente del incremento exógeno de los precios impuestos debido a razones fiscales. Es forzoso constatar que en este mercado parcialmente liberalizado las economías nacionales que ya han terminado del todo el proceso de liberalización tienden a aumentar los precios de la energía con el pretexto de la lucha contra el cambio climático, repercutiendo por ejemplo plenamente el precio del carbono. Es de temer que la aplicación de las medidas enunciadas a continuación conlleve un incremento sensible de los precios de la energía eléctrica y una deformación de la estructura industrial:

3.2.1 La promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables implica un buen número de repercusiones y contribuciones en función de cada tipo de energía renovable. Aparentemente, la energía hidráulica –si bien se ha de tener en cuenta la necesidad de sopesar las alteraciones de los cursos de agua, que deben ser mínimas, y los problemas relacionados con las grandes obras hidráulicas– es la que plantea un menor número de problemas. El nivel de dificultad es mayor por lo que se refiere a la energía eólica, en la aplicación y gestión de este modo de producción. La utilización de la biomasa exige una larga serie de restricciones y ajustes administrativos para que las ventajas puedan compensar los costes relacionados con la explotación de esta fuente renovable particularmente variada. Se trata, sobre todo, del peligro asociado a la recompra de la biomasa por parte de las grandes centrales eléctricas que la utilizan como aditivo para los combustibles destinados a las centrales térmicas, lo que aumenta su precio hasta el punto de hacerla inasequible para las calderas locales o para las industrias de transformación afines. Como las fuentes de energía realmente limpias se hallan aún en fase de desarrollo (células fotoeléctricas y energía geotérmica), su utilización a gran escala no es aún posible. Una de las consecuencias es, en todo caso, el aumento del precio de compra de la energía generada a partir de fuentes de energía renovables, arbitrariamente fijado, que se repercute sobre el precio de la electricidad para los clientes. En líneas generales, conviene no obstante apoyar la utilización de las fuentes de energía renovables y reflexionar sobre el mejor modo de explotarla de manera rentable.

3.2.2 Habida cuenta de que la fiscalidad de las energías primarias varía de un país a otro y que los Estados miembros se diferencian considerablemente en cuanto a las condiciones nacionales específicas, esta medida constituye una fuente de desequilibrio que puede influir en la asignación de las inversiones a la hora de desarrollar las capacidades y las nuevas tecnologías de los sectores con fuerte intensidad energética. Por lo tanto, este instrumento sólo debería utilizarse como último recurso y, llegado el caso, con la mayor prudencia, sobre todo porque se sabe que la fiscalidad de las energías primarias en la Unión Europea hace menos competitivos a los países que han aplicado dichas medidas fiscales.

3.2.3 La creación de un régimen europeo para el comercio de derechos de emisión está vinculada al aumento de los precios de las energías (diferentes fuentes de diferentes territorios presentan disparidades situadas entre el 8 % y el 40 %) y a la bajada de la competitividad, que se refleja en una recesión

del PIB comprendida entre el 0,35 % y el 0,82 %. Del mismo modo, las exportaciones europeas corren el serio riesgo de disminuir en un contexto de exacerbación de la competencia de países donde, debido a la falta de disposiciones para limitar el cambio climático, el precio de la energía es más bajo. La introducción de este régimen plantea numerosos problemas y, en líneas generales, perturba la claridad del entorno de las inversiones al favorecer en mayor medida a los operadores ineficaces tanto en los procedimientos que utilizan como en los sistemas de gestión.

3.2.4 La introducción del régimen europeo para el comercio de derechos de emisión, además de aumentar los precios de las energías, ha reforzado las reacciones de determinados sectores industriales (producción de metales férricos y no férricos, materiales de construcción, industria química y del papel, etc.) en términos de estructura. Desde principios de los años noventa estos sectores han dedicado recursos importantes a su modernización y a la reducción de su intensidad energética, lo que no ha impedido a algunos de ellos aumentar claramente su volumen de producción. De hecho, el régimen europeo para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero crea un dispositivo de asignación de los derechos de emisión con arreglo al cual las empresas modernizadas deberán comprar derechos mientras que las que no han realizado ningún esfuerzo ni desplegado recurso alguno recibirán, en la forma de derechos de emisión junto con la posibilidad de venderlos, una «contribución» a su desarrollo. A partir de 2008-2012, esto es, durante el principal periodo del comercio, dichas empresas corren el riesgo de encontrarse en una situación económica inextricable en la medida en que, en muchos casos, las técnicas y tecnologías les han permitido reducir al mínimo sus emisiones y alcanzar la mayor eficacia energética, al punto que cualquier otra reducción resulta absolutamente imposible.

3.2.5 En algunos sectores industriales (especialmente, en la siderurgia), los gases de efecto invernadero resultan de procesos físico-químicos. Desde un punto de vista técnico, en la mayor parte de los casos las emisiones se han reducido al nivel más bajo. Las emisiones físico-químicas irreductibles deberían excluirse del régimen para el comercio de derechos, sin que, no obstante, esta medida deba permitir a los sectores industriales afectados desatender su obligación de reducir las emisiones en los demás sectores (producción de energía). El límite del volumen global de los derechos fijado para cada Estado miembro y cada explotador de fuentes de energía constituye otro factor determinante. En la medida en que el régimen acaba de comenzar a funcionar, la experiencia práctica en términos de funcionalidad y de consecuencias específicas es por el momento limitada. Las opiniones acerca de sus efectos oscilan entre un escepticismo absoluto y un optimismo exagerado. Con todo, en sus balances de las ventajas que presentan las medidas previstas de reducción de gases de efecto invernadero, los propios creadores del régimen no han indicado ningún valor preciso del nivel de reducción de derechos de gases de efecto invernadero tras la introducción del régimen europeo para el comercio de derechos de emisión. No obstante, los actores económicos prefieren un régimen funcional y equitativo de comercio de derechos a las tasas energéticas.

3.3 Los cambios provocados por los demás instrumentos se pueden considerar de mucha mayor importancia. Aunque son objeto de una menor atención mediática que el régimen europeo para el comercio de derechos de emisión, permiten sin embargo de manera progresiva una auténtica reducción del consumo de energía en valor energético y en valor absoluto o un descenso del consumo de combustibles fósiles destinados a la producción de energía. Se trata, por consiguiente, de una modalidad de desarrollo claramente adecuada que se basa en la aplicación del potencial de reducción de los derechos de gases de efecto invernadero, incluso si, manifiestamente, también presenta algunos riesgos.

3.3.1 La plena aplicación de la Directiva relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables con el alcance previsto debería reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los Estados miembros de la UE-15 del orden de 100 a 125 millones de toneladas de equivalentes de CO₂, lo que, por sus dimensiones, constituye la mayor contribución a la reducción de gases de efecto invernadero. Aparte del efecto directo de la reducción de las emisiones, esta Directiva debería contribuir al desarrollo de tecnologías y equipamientos que utilizan tanto procesos físicos de producción de energía (hidráulica, eólica, solar) como procesos térmicos que explotan la biomasa como fuente de energía. Se corre el riesgo de que la utilización de la biomasa se refleje en la pérdida de ciertas materias primas renovables (especialmente la madera) para los sectores de la transformación. Conviene, en consecuencia, prever medidas de apoyo adecuadas a fin de evitar la pérdida de fuentes de materias primas. En el caso de la energía eólica, el riesgo se debe a su inestabilidad. El recurso masivo a la energía eólica puede amenazar la fiabilidad de los suministros de electricidad de las redes y necesita por tanto disponer de una reserva de capacidades a partir de fuentes estables.

3.3.2 Una vez que se haya aplicado plenamente, la Directiva relativa al fomento del uso de biocarburantes debe permitir reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE-15 en unos 35 a 40 millones de toneladas de CO₂. Al mismo tiempo tendrá como consecuencia ofrecer nuevas perspectivas a la agricultura y a la industria de transformación en lo relativo al suministro de materias primas y a los propios biocarburantes destinados a los vehículos de motor.

3.3.3 La Directiva relativa al fomento de la cogeneración es un elemento esencial del régimen de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero en la medida en que debería permitir reducir las emisiones en la UE-15 en cerca de 65 millones de toneladas de CO₂ anuales y que pretende incrementar la eficacia energética de la producción de calor en todos los casos en que dicho régimen no se hubiera explotado hasta la fecha (en particular, en combinación con las fuentes principales de calor destinadas a la calefacción de viviendas de particulares, etc.). Son numerosas las instalaciones industriales que utilizan este régimen desde hace largo tiempo. Las dificultades más frecuentes que plantea la cogeneración son las siguientes: el coste relativamente alto de los combustibles en comparación con el complemento de energía obtenido y, por ende, el débil rendimiento de la inversión; la necesidad de realizar inversiones importantes cuando el establecimiento del régimen obliga a una reconversión de las instalaciones básicas; y, por último, el hecho de que, en general, estas fuentes no se explotan de manera continua, lo que complica su conexión a la red. En el ámbito del abastecimiento energético, las posibilidades globales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se

estiman entre 250 y 285 millones de toneladas de equivalentes de CO₂.

3.3.4 Conviene introducir medidas fiscales de manera extremadamente prudente. Deberían tener efectos estimulantes y reducir la carga impositiva global que soportan los actores interesados cuando éstos reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta cuestión nos remite a la fiscalidad de los combustibles utilizados en el transporte aéreo. A diferencia de otros modos de transporte, el transporte aéreo goza en la actualidad de ventajas fiscales y, en efecto, sólo contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero en aproximadamente un 2 %. La eventual imposición de los carburantes aéreos debe inscribirse en un contexto global. Conviene proponer y aplicar medidas teniendo en cuenta la fuerte competencia que existe en el transporte aéreo, y la Unión Europea no puede establecer estas medidas de forma unilateral.

3.3.5 En cuanto al consumo, la amplitud de la reducción potencial se evalúa entre 215 y 260 millones de toneladas de equivalentes de CO₂, en la que se incluye una reducción de entre 35 y 45 millones de toneladas de equivalentes de CO₂ asociada a la mejora de las propiedades térmicas de los edificios. En los transportes el potencial de reducción se estima entre 150 y 180 millones de toneladas de equivalentes de CO₂.

3.3.6 El Reglamento sobre determinados gases fluorados de efecto invernadero (HFC, PFC y SF₆), que forma parte del ámbito político, sólo afecta a una parte relativamente pequeña de los gases de efecto invernadero. En la actualidad, estas sustancias representan cerca del 2 % del conjunto de las emisiones de gas de efecto invernadero de la UE, porcentaje que debería alcanzar el 3 % después de 2012. En lo esencial, las posibilidades de reducir estas emisiones pasan por la limitación de la utilización de estas materias en los aparatos de refrigeración comerciales para la fabricación del HFC-23 o en las unidades de climatización fijas o portátiles. Según las estimaciones más recientes del IPCC, los costes pueden situarse en una relación de 10 a 300 dólares por tonelada de equivalentes de CO₂ (diferencia sectorial y regional). El potencial de reducción de las emisiones se evalúa entre 18 y 21 millones de toneladas de equivalentes de CO₂.

3.3.7 La retención en la materia verde presenta un potencial considerable de reducción de la cantidad de gas de efecto invernadero que puede alcanzar de 60 a 100 millones de toneladas de equivalentes de CO₂, siempre que se cree el marco necesario.

3.4 La captura y almacenamiento de CO₂ en las capas geológicas apropiadas o en los espacios explotados del subsuelo (captura geológica) implican separarlo de las fuentes antropógenas adecuadas, conducirlo al lugar de almacenamiento y aislarlo de la atmósfera durante largos periodos. La eficacia de esta modalidad de reducción de emisiones dependerá de la cantidad de CO₂ capturado, de la disminución de la eficacia global de las centrales eléctricas y de los complejos industriales, en vista de la intensidad energética de la captura, del transporte y del almacenamiento y, por último, de la cantidad de CO₂ almacenada. Las actuales técnicas pueden retener cerca del 90 % de la cantidad de CO₂ almacenado. El establecimiento de estos dispositivos precisa de un 15 % a un 30 % de energía complementaria (sobre todo para la captura), esto es, una eficacia global de la reducción de las emisiones de alrededor del 85 %.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 El cambio climático constituye un problema único que la humanidad afronta por primera vez en la historia moderna. Se trata de un problema global que se inscribe en una perspectiva a largo plazo (multisecular), y que se caracteriza por una interacción compleja de procesos climáticos, medioambientales, económicos, políticos, institucionales, sociales y tecnológicos. Esto tiene importantes implicaciones internacionales e intergeneracionales en el contexto de objetivos de sociedad más amplios, como la igualdad y el desarrollo sostenible. La elaboración de una respuesta al cambio climático se caracteriza por un proceso de toma de decisiones con un alto grado de incertidumbre y por el riesgo de entrañar modificaciones no lineales, e incluso irreversibles.

4.2 Las manifestaciones negativas del cambio climático del planeta están vinculadas a la frecuencia creciente de los fenómenos meteorológicos extremos (por ejemplo crecidas, inundaciones, corrimientos de tierra, sequías, huracanes, etc.), cuyo balance humano y material no cesa de aumentar. El cálculo de los costes y beneficios de las actividades destinadas a atenuar sus consecuencias varía en función de la manera en que se mide la prosperidad, del alcance y de la metodología del análisis y de los postulados de principio utilizados en los análisis. De ello se deriva que la valoración de los costes y beneficios puede no reflejar los costes y beneficios reales de las actividades orientadas a atenuar el cambio climático.

4.3 Ante la imposibilidad de tener en cuenta el conjunto de los parámetros económicos a la hora de definir las nuevas políticas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, los países que ratificaron el Protocolo de Kioto corren el peligro de ver una parte de su producción deslocalizada a países económicamente más desarrollados que aún muestran sus dudas ante la firma del Protocolo, o a países en desarrollo que por el momento no se hallan ligados por ningún compromiso cuantitativo derivado de las disposiciones de dicho Protocolo. Esta situación podría reflejarse en pérdidas económicas o de competitividad, sin por ello llegar a una disminución deseable de las emisiones a escala mundial.

4.4 Con el fin de aplicar con éxito las medidas destinadas a atenuar el cambio climático, convendrá superar numerosos obstáculos de naturaleza técnica, económica, política, cultural, social, comportamental e institucional, que impiden una utilización plena de las oportunidades técnicas, económicas y sociales que brindan dichas actividades de atenuación. El potencial de éstas y los tipos de obstáculos varían según las regiones y los sectores así como en el tiempo.

4.5 La eficacia de la aplicación de las medidas destinadas a mitigar el cambio climático puede incrementarse si las políticas sobre el cambio climático se integran en los demás objetivos no climáticos de las políticas nacionales y sectoriales y se convierten en estrategias amplias de transición destinadas a realizar los cambios sociales y tecnológicos a largo plazo que precisan tanto el concepto de desarrollo sostenible como la atenuación del cambio climático.

4.6 Las acciones coordinadas entre países y sectores pueden contribuir a reducir los costes de las medidas destinadas a atenuar el cambio climático, a abordar consideraciones vinculadas a la competitividad, a resolver conflictos potenciales con las normas del comercio internacional y a luchar contra las emisiones de carbono. Se debería formar un grupo de países

que deseen reducir de manera colectiva las emisiones de gases de efecto invernadero para aplicar instrumentos internacionales de concepción y eficacia probadas.

4.7 El cambio climático constituye un fenómeno global, por lo que conviene abordarlo mediante un marco también global. Es necesario recurrir a todos los instrumentos y negociaciones de orden político para que todos los grandes emisores mundiales de gases de efecto invernadero se esfuercen conjuntamente por reducir la tasa global de concentración de estos gases en la atmósfera. A fin de determinar quiénes son estos grandes contaminadores, convendría tener en cuenta el nivel estimado de emisiones de gases de efecto invernadero después de 2012. No podrán conseguirse avances reales sin utilizar los recursos políticos y económicos apropiados.

4.8 Además, conviene evaluar de manera realista la voluntad de los Estados de la UE de alcanzar objetivos mucho más ambiciosos de limitación obligatoria de emisiones después de 2012 a la luz de la Estrategia de Lisboa y de los resultados obtenidos en la actualidad gracias a las medidas adoptadas y aplicadas. En este sentido, acogemos positivamente las sugerencias contenidas en la Comunicación de la Comisión «Ganar la batalla contra el cambio climático mundial» y los materiales que la acompañan.

4.9 En un futuro próximo la UE debería dedicarse a elaborar una argumentación concreta para las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Con el tiempo, estas negociaciones deberán materializarse en una solución aceptable que permita proseguir el proceso de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero después de 2012 con la participación de todos los países económicamente desarrollados junto con los principales productores de estos gases en los países emergentes y, de manera general, en desarrollo. A falta de ello, habrá que tener en cuenta el hecho de que el Protocolo de Kioto en su forma actual sólo cubrirá en 2012 un cuarto de las emisiones de gases de efecto invernadero en el mundo y, si no se modifica, no podrá ser un instrumento eficaz de solución de la problemática del clima mundial en el futuro. Por ello es indispensable buscar soluciones capaces de asegurar su continuidad. Entre las medidas posibles se podría realizar una nueva reevaluación de los instrumentos de reducción de las emisiones de gas de efecto invernadero, incluido el régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión, tanto en términos de su efecto global en el volumen total de emisiones de gas de efecto invernadero como en términos de relación coste-eficacia y de carga administrativa. Convendría abordar lo antes posible un examen comparativo de las propuestas y proyectos de los diferentes grupos de Estados con relación a la reducción a largo plazo de las emisiones de gases de efecto invernadero a fin de poder tomar las decisiones apropiadas a tiempo.

4.10 Con la ayuda de recursos políticos, es necesario que la comunidad internacional participe en la resolución de estos problemas mundiales. Sin embargo, hay que reconocer de manera abierta que una alianza internacional no beneficia necesariamente a los grandes emisores y que, debido a su posición y dimensiones geográficas, un enfoque unilateral les es ventajoso (Estados Unidos, China). En caso de fracaso político, el mantenimiento del papel dirigente de la UE en el ámbito del cambio climático podrá dar origen a un debilitamiento de la capacidad de adaptación sin ejercer un efecto sensible en el propio cambio climático.

4.11 Al objeto de resolver estos problemas, es indispensable profundizar considerablemente en el conocimiento de las causas de estos fenómenos así como de las posibilidades de limitación de las influencias antropógenas correspondientes. Sin los recursos científicos y de investigación apropiados, y a falta de un seguimiento y un control sistemáticos, es imposible asegurar el incremento acelerado de los conocimientos científicos necesarios sobre las causas reales del cambio climático.

4.12 No cabe ninguna duda de que en numerosos sentidos la racionalización de la producción y sobre todo de la utilización de la energía constituyen un factor capital no sólo del éxito económico sino también de una reducción progresiva de las emisiones de gas de efecto invernadero. El Comité considera que el aumento de la producción de energía procedente de fuentes renovables seleccionadas en función de las especificidades de cada Estado miembro, y que comprende, en particular, la utilización de los biocombustibles en los transportes, la utilización racional de las potencialidades de la cogeneración y el aumento de la eficacia global de la producción eléctrica y térmica, constituye un instrumento apropiado y eficaz desde el punto de vista de la producción. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que estas medidas tienen un alcance limitado. Entre los recursos que permiten reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y que funcionan relativamente bien hay que contar igualmente con la utilización de la energía solar térmica, destinada a la calefacción o a la producción de agua caliente no potable, y las pompas térmicas, que ya en la actualidad son totalmente rentables incluso para aplicaciones de pequeña magnitud, por ejemplo a escala familiar.

4.13 El Comité estima que la descarbonización de la producción eléctrica y térmica, y, en particular, el apoyo a la producción de la energía nuclear, a la electricidad solar fotovoltaica y a las tecnologías de hidrogenación, sobre todo en lo que se refiere a la investigación y el desarrollo de sistemas de segu-

ridad de producción y utilización, constituye otro método eficaz. En materia de conservación de energía, además de la tradicional reducción del consumo energético, es preciso impulsar la mejora cualitativa de las características térmicas de los edificios así como un crecimiento considerable de transportes públicos eficaces. Estos instrumentos necesitarán igualmente recursos notables para la ciencia y la investigación así como grandes esfuerzos de aplicación, si la UE realmente desea conseguir una posición de liderazgo en la lucha contra el cambio climático.

4.14 Antes de la adopción de todas estas medidas, es imperativo proceder a un análisis en profundidad de sus contextos y efectos, a fin de que las medidas no apropiadas no puedan amenazar la competitividad y, en lo esencial, la capacidad de acción de la UE como conjunto y de cada Estado miembro. Por ejemplo, hay que evitar que el apoyo prestado a la producción de energía derivada de la biomasa tenga por efecto la amenaza de la pérdida de su potencial de materias primas en ciertos sectores. Tampoco conviene que el incremento de los precios de la energía resultante de las medidas encaminadas a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero los haga prohibitivos y entrañe consecuencias sociales graves.

4.15 Para garantizar la seguridad de la población es necesario elaborar planes destinados a limitar la vulnerabilidad al cambio climático, a la vez que se tienen en cuenta las especificidades regionales. También conviene fomentar el desarrollo de sistemas de alerta y de prevención acompañados de actividades de seguimiento y control sistemáticos. Para poder adoptar medidas eficaces en este ámbito, es imprescindible proceder a análisis estratégicos y económicos pormenorizados, elaborar proyectos concretos y adjudicar recursos financieros apropiados tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros y de las regiones.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente, que obtuvo más de la cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 4.13

«El Comité estima que la descarbonización de la producción eléctrica y térmica con la ayuda de otros combustibles y fuentes de energía disponibles, y, en particular, el apoyo, a la electricidad solar fotovoltaica y a las tecnologías de hidrogenación, sobre todo en lo que se refiere a la investigación y el desarrollo de sistemas de seguridad de producción y utilización, constituye otro método eficaz (...)»

Exposición de motivos

La supresión del texto viene requerida por la enmienda al punto 2.6.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 25

Votos en contra: 54

Abstenciones: 12

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Marco jurídico para la política de los consumidores»

(2006/C 185/13)

El 10 de febrero 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: «*Marco jurídico para la política de los consumidores*».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité en este asunto, elaboró su dictamen el 28 de marzo de 2006 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 45 votos a favor, 26 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 Para cualquier política que desee establecer, toda comunidad de Derecho debe apoyarse en una base jurídica que delimite sus competencias y determine los parámetros de su actuación. La Unión Europea es una comunidad de Derecho que debe cumplir dicha exigencia.

1.2 Para que una base jurídica resulte adecuada, operativa y eficaz ha de ser clara, precisa y autónoma. Debe recoger los objetivos, principios fundamentales y criterios de aplicación de la política que desee establecer la comunidad de Derecho de que se trate. Ha de cubrir todos los ámbitos de la política para la cual ha sido concebida.

1.3 En el marco de la Unión Europea, desde la adopción del Tratado de Maastricht, la nueva base jurídica de la intervención en materia de política de protección de los consumidores pasó a ser el artículo 129-A, que rápidamente se consideró insuficiente fundamento para el desarrollo de una política autónoma al respecto.

1.4 El desuso en que cayó dicha base jurídica a lo largo de los años ha confirmado las deficiencias de que adolece y que le impiden actuar como base jurídica adecuada y eficaz para fomentar una auténtica política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en el ámbito comunitario.

1.5 Las modificaciones introducidas mediante el nuevo artículo 153 del Tratado de Amsterdam no lograron paliar las carencias denunciadas, y tampoco las disposiciones propuestas en el marco del proyecto de Constitución Europea lograron resolver dichas cuestiones.

1.6 La política de los consumidores constituye sin lugar a dudas una de las políticas más cercanas a los ciudadanos europeos. Puede condicionar en gran medida su adhesión al ideal comunitario, en la medida en que éste corresponda a sus necesidades y aspiraciones, lo cual no siempre ha sido el caso ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Como denunció el CESE, en particular en su Dictamen sobre «La política de los consumidores tras la ampliación de la Unión Europea», DO C 221, de 8.9.2005; el Parlamento también ha confirmado este extremo en su informe sobre la promoción y protección de los intereses de los consumidores en los nuevos Estados miembros (ponente: Henrik Dam Kristensen, PE 359.904/02-00). Por otra parte, ello podría lograrse mejor mediante el desarrollo complementario de soluciones de autorregulación y de correulación así como de mecanismos alternativos para dirimir conflictos.

1.7 Las orientaciones de la Comisión en materia de política de protección de los consumidores ⁽²⁾ confirman la degradación lamentablemente preocupante de la salvaguarda y del fomento de los intereses de los consumidores. Dicha carencia hace aún más apremiante la ya urgente necesidad de iniciar una reflexión acerca de la base jurídica que ofrece el Tratado al respecto.

1.8 En el presente dictamen se desarrolla tal reflexión. Es la que lleva al Comité Económico y Social Europeo a comprobar que, además de la indispensable voluntad política de hacer progresar la política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en favor del fomento creciente de su participación y de la protección de sus intereses en todos los ámbitos de las políticas comunitarias, resulta igualmente necesario emprender un estudio pormenorizado acerca de la posibilidad de refundir el marco jurídico para dotar de base jurídica a la política de protección de los intereses de los consumidores.

1.9 Apoyándose en numerosas contribuciones de diversos juristas europeos cuya cualificación en la materia goza de reconocimiento general, el Comité Económico y Social Europeo está en situación de proponer una nueva base jurídica para la política de los consumidores. Esa base jurídica debería contribuir de manera decisiva a mejorar, simplificar e incluso reducir la normativa. El CESE recomienda a tal fin a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que velen por que se considere esta propuesta con vistas a una próxima revisión del Tratado.

2. Introducción. Objetivo del dictamen de iniciativa

2.1 Cuando el CESE decidió aprobar el presente dictamen de iniciativa, su objetivo era promover una profunda reflexión sobre la base jurídica que se debería otorgar a la política comunitaria de los consumidores —es decir, el actual artículo 153 del Tratado CE—, todo ello a la luz tanto del proyecto de Constitución Europea sometido a la aprobación de los distintos Estados miembros como del Derecho derivado. Veló asimismo por que participaran los representantes interesados por esta cuestión así como especialistas en Derecho comunitario de los consumidores.

⁽²⁾ Éstas quedan claramente reflejadas en la nueva Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005 (DO L 149 de 11.6.2005), relativa a las prácticas comerciales desleales, en su programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud y la protección de los consumidores (2007/2013) [COM (2005) 115 final] y en la retirada de la propuesta de Reglamento sobre la promoción de las ventas en el mercado interior [COM (2005) 462 final de 27.9.2005].

2.1.1 Al constatar las carencias de que adolece el tenor actual del artículo 153, existía el convencimiento bastante generalizado de que tales deficiencias daban lugar a que, en la práctica, dicho artículo no constituyese la base jurídica del Derecho derivado en materia de fomento de los derechos e intereses de los consumidores ni tampoco en lo que se refiere a la política comunitaria de los consumidores. Así, indudablemente ésta saldría ganando si se la dotase de un fundamento jurídico apropiado, operativo y eficaz.

2.2 En general, las instituciones europeas y, en particular, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones de consumidores y los interlocutores sociales serían evidentemente los primeros beneficiarios del perfeccionamiento de la base jurídica de la política de los consumidores que figura en el Tratado.

2.2.1 Se considera que el CESE, en su calidad de foro de representación institucional de la sociedad civil organizada, constituye un lugar privilegiado para llevar a buen puerto dicha tarea, basándose en un espíritu de diálogo entre los interlocutores sociales y con el respaldo de expertos universitarios especializados en la materia.

2.2.2 El CESE estima que la política de los consumidores constituye sin lugar a dudas una de las políticas más cercanas a los ciudadanos europeos. Así, puede y debe condicionar en gran medida su adhesión al ideal comunitario, en la medida en que éste corresponda a sus necesidades y aspiraciones.

2.2.3 El 14 de octubre de 2005, el Comité Económico y Social Europeo celebró una audiencia con los numerosos representantes que habían respondido afirmativamente al cuestionario preparado a tal efecto. Las opiniones y sugerencias recabadas en dicha ocasión reforzaron el contenido del presente dictamen. El CESE expresa su profundo agradecimiento a todos aquellos que han contribuido a elaborar este texto ⁽³⁾.

3. Objeto: la base jurídica de la política de los consumidores

3.1 La base jurídica actual de la política de protección de los consumidores radica en el artículo 153 del Tratado CE, enmarcado en su título XIV «protección de los consumidores», que establece lo siguiente:

«1. Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses econó-

micos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

2. Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

3. La Comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:

a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior;

b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3.

5. Las medidas que se adopten en virtud del apartado 4 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificarán a la Comisión». ⁽⁴⁾

3.2 Conforme al artículo 5 del Tratado UE, para poder atribuir a la Unión Europea la competencia en materia de protección de los consumidores es indispensable una disposición expresa de uno de los Tratados. En su versión consolidada, el referido artículo 5 establece lo siguiente:

«El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado y, por otra parte, en las demás disposiciones del presente Tratado.»

3.3. Procede destacar la regla en virtud de la cual, efectivamente, los Estados miembros gozan de la facultad de determinar sus propias competencias, habida cuenta en particular de que las lagunas, la imprecisión o el carácter contradictorio de un artículo de los Tratados pueden desembocar en la impugnación de las normas subsiguientes adoptadas por las instituciones comunitarias basándose en el Tratado de que se trate.

⁽³⁾ Participaron en la audiencia de 14 de octubre de 2005: Sr. Almaraz (UNICE); Profesor Bourgoignie (Université du Québec, en Montréal); Sra. Rodríguez (Bureau Européen des Unions de Consommateurs); Sr. Labatut y Sra. Spyridaki (UGAL - Union of Groups of Independent Retailers of Europe); Sr. Lange (Forbrukerradet - The Consumer Council of Norway); Sr. Vidonja (CEA); Sr. von Braunmühl (Verbraucherzentrale Bundesverband - vzbv) y Sr. van Breemen (VNO NVW).

Por otra parte, en respuesta al cuestionario dirigido a varias decenas de juristas y profesores de universidad establecidos por toda la Unión Europea, formularon observaciones por escrito: el Profesor Bourgoignie (Université du Québec en Montreal); el Profesor Calais-Auloy (Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de Montpellier); Sr. Crampton; Profesor Frota (APDC - Associação Portuguesa de Direito do Consumo); Sra. Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs); Sr. Lange (Forbrukerradet - The Consumer Council of Norway); Sra. Mäder (CLCV - Consommation, Logement et Cadre de Vie); Profesor Weatherill (ECLG); Profesor Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V. Universität Bamberg); Sra. Patetta (UFC-Que Choisir?); Profesor Reich (Universität Bremen Fachbereich Rechtswissenschaften); UNICE y Euro Commerce.

⁽⁴⁾ Sin perjuicio del artículo arriba citado, la política de los consumidores se basa en otras disposiciones del Tratado UE, entre las que resalta de entrada la exhortación que figura en el preámbulo a que los Estados miembros velen por «promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior» y por «crear una ciudadanía común a los nacionales de sus países». Actúan asimismo como base jurídica los artículos 2 y 6 de dicho Tratado y, también, las disposiciones a las que se refieren los artículos 2; 3, apartado 1, letra t); 17, apartado 2; 33, apartado 1, letra e); 34, apartado 2, párrafo segundo; 75, apartado 3, párrafo segundo; 81, apartado 3, y 87, apartado 2, letra a), del Tratado CE, en su versión modificada por el Tratado de Niza.

3.4. Conviene subrayar en esta fase que, en su sentencia de 5 de octubre de 2000, el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas recuerda que un acto adoptado sobre la base del artículo 100 A (actualmente artículo 95) del Tratado CE debe tener efectivamente por objeto la mejora de las condiciones de establecimiento y funcionamiento del mercado interior. El Tribunal de Justicia señala que si la mera comprobación de disparidades entre las regulaciones nacionales y de un riesgo abstracto de aparición de obstáculos a las libertades fundamentales o de distorsiones de la competencia que puedan resultar de tales disparidades bastase para justificar la elección del artículo 100 A como base jurídica, el control jurisdiccional del respeto de la base jurídica podría quedar privado de toda eficacia ⁽⁵⁾.

3.5 Además, el requerimiento de una base jurídica clara y, por consiguiente, susceptible de ser controlada en la esfera internacional ha de considerarse desde el punto de vista político como un indicio constitucional incontestable de la necesidad de establecer una política de protección de los consumidores. A este respecto, resulta útil recordar que el Acta Única Europea, firmada los días 17 y 28 de febrero de 1986, colmó parcialmente la laguna jurídica que presentaba el Tratado de Roma mediante la introducción de un título dedicado sólo al medio ambiente que enmarca los artículos 130 R a 130 T (actualmente artículos 174 a 176). Los objetivos y criterios establecidos en el artículo 175 para diseñar la acción de la Unión Europea en materia de medio ambiente han favorecido indudablemente la adopción de un conjunto eficaz de normas en este ámbito.

3.5.1 A este respecto, de la lectura conjunta de la versión actual de los artículos 175 y 153 del Tratado se desprende que, precisamente, la calidad de la base jurídica resulta determinante para las iniciativas ulteriores. En materia de medio ambiente, los objetivos se fijan de manera clara y precisa.

Por otra parte, en el artículo 175 se establecen determinados principios que rigen la actuación de la Unión Europea en esta materia.

Por último, los parámetros técnicos que figuran en el artículo 175, apartado 3, son factores que contribuyen asimismo a aplicar la política de medio ambiente de manera racional y útil.

3.5.2. En la medida en que el legislador comunitario dispone de una facultad de apreciación acerca del carácter adecuado de las medidas que se propone adoptar, no hay duda de que la calidad de la base jurídica resulta determinante en la medida en que reduce los supuestos de error manifiesto de apreciación, de desviación de poder o de rebasamiento manifiesto de los límites de la facultad de apreciación ⁽⁶⁾.

4. ¿Constituye el artículo 153 CE una base jurídica aceptable para la política comunitaria de los consumidores?

4.1 De lo expuesto se deduce que el artículo 153 del Tratado CE actualmente en vigor no constituye una base jurídica que ofrezca garantías suficientes respecto de la consecución de los objetivos de protección de los consumidores.

4.2 Así, procede recordar que, en el ámbito comunitario, el Derecho de los consumidores se ha desarrollado esencialmente en torno al artículo 95 del Tratado CE, que actúa como referente, y en gran medida mediante los impulsos que fueron necesarios para realizar el mercado interior. Ciertamente es que la política de protección de los consumidores pretende ser trans-

versal y que, en otras materias, dicho Tratado contiene referencias explícitas a la necesidad de tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores. No obstante, se considera en general que el artículo 153, en su versión actual, es insuficiente.

4.3 Se comprueba además que sólo con carácter excepcional se han adoptado algunas medidas de protección y defensa de los consumidores basándose en el referido artículo 153 CE (antiguo artículo 129 A).

4.4 Procede añadir a dicha objeción, que convierte a la política de los consumidores en un accesorio de las normas relativas al desarrollo del mercado interior, las consecuencias -ya evocadas arriba- que se derivan de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de octubre de 2000. ⁽⁷⁾ La incertidumbre que, en particular, se deriva de dicha jurisprudencia puede llevar a poner en entredicho, especialmente mediante el planteamiento de cuestiones prejudiciales, la propia base jurídica de determinadas directivas sobre protección de los consumidores (garantía, venta a domicilio, etc.).

4.5 Además, en su versión actual, el artículo establece como criterio el mantenimiento del alto nivel de protección de los consumidores. El concepto de mantenimiento del alto nivel de protección de los consumidores, tal y como se define en el artículo 153 CE, no conduce necesariamente a la adopción en los Estados miembros de una normativa que ofrezca las mayores garantías al respecto. En efecto, con arreglo al apartado 5 del artículo 153 se pueden mantener medidas de mayor protección siempre que sean compatibles con el Tratado.

4.5.1 Por otra parte, el concepto de alto nivel de protección no es nada fácil de definir. En efecto, en el artículo 153 CE no se evocan en absoluto los parámetros que se han de tener en cuenta, de manera que estos pueden dar lugar a determinadas dificultades de interpretación.

4.6 Por consiguiente, actualmente parece necesario modificar la base jurídica a la luz de las observaciones que figuran a continuación.

4.6.1 La política de protección de los consumidores ha de formar parte de las competencias propias de la Unión Europea en lugar de presentarse como un complemento a las políticas de los Estados miembros. En efecto, resulta paradójico que la protección de los consumidores sea competencia de los Estados miembros, pese a afirmarse que puede contribuir a mejorar el mercado interior.

4.6.2 Se considera establecido que la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores forman parte de los ámbitos en los que la Unión Europea debe aportar su contribución. En realidad, convendría considerarlos como objetivos que merecen ciertamente ser generalizados. Así, por ejemplo, conviene esclarecer si los intereses económicos de los consumidores son los únicos que han de tenerse en cuenta. Existe indudablemente una contradicción, no sólo aparente, entre el fomento de dichos intereses y la contribución a su protección.

4.6.3 Así, debería examinarse la posibilidad de considerar al derecho a la información y a la educación, así como al derecho de asociación, como principios fundamentales de la política de la Unión Europea con vistas a salvaguardar los intereses de los consumidores.

4.6.4 Considerando que aún no se han determinado los criterios que hay que tener en cuenta para definir el concepto de alto nivel de protección, convendría mencionarlos en el propio Tratado.

⁽⁵⁾ Sentencia del TJCE de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, Rec. p. I-8149), especialmente los apartados 76 a 89.

⁽⁶⁾ Véase a este respecto la sentencia del TJCE de 20 de octubre de 1977, Roquette Frères S.A. (29/77, Rec. p. 1835).

⁽⁷⁾ Sentencia Alemania/Parlamento y Consejo, arriba citada.

4.6.5 La reflexión sobre la protección de los consumidores como base jurídica autónoma ha de considerar el carácter prioritario de que goza dicha política comunitaria, en cuanto al fondo y a la forma. El principio de doble subsidiariedad constituye evidentemente una restricción que paraliza, tanto en el ámbito comunitario como nacional, cualquier política encaminada a desarrollar la protección de los consumidores. En tales circunstancias, resulta evidente que ha de abandonarse la doble subsidiariedad que establece el artículo 153.

4.6.6 En el marco del Tratado, la base jurídica ha de formar parte de una reflexión en la que el consumidor deje de ser meramente protegido o defendido para pasar a desempeñar un papel activo. El consumidor es un ciudadano que, a la vista de las alternativas que le ofrece la sociedad, evidentemente tiene derecho a hacer oír su voz y a ser escuchado.

4.6.7 Conviene examinar asimismo la posibilidad de que en las disposiciones del Tratado relativas al Tribunal de Justicia se reconozca el acceso directo a dicho órgano jurisdiccional por parte de las asociaciones de consumidores en su calidad de grupos representativos a los que afectan los actos adoptados por la Unión Europea.

4.6.8 Debe señalarse que dicho texto, en su versión actual, se basa en una concepción restrictiva de la protección de los consumidores centrada casi exclusivamente en las virtudes de la información.

5. Objetivos, principios y criterios de la determinación de la base jurídica de la política de los consumidores

5.1. Procede establecer cuáles son los criterios que, con carácter general, determinan la calidad de una base jurídica incluida en un Tratado.

De lo arriba expuesto se deduce que la base jurídica debe:

- ser clara y precisa;
- establecer los objetivos que se han de perseguir con la política de que se trate, los principios fundamentales de dicha política y sus criterios de aplicación;
- ser autónoma.

Las referidas características son esenciales para intentar resolver las dificultades ya evocadas.

5.2 Por otra parte, para perfilar más la base jurídica cabe integrar determinados aspectos secundarios. Así, es preciso analizar distintas opciones atendiendo a la calidad de la armonización. Concretamente, la Comisión respalda la política de armonización máxima o completa. Sin embargo, para ello se requiere que el nivel de protección escogido sea efectivamente elevado, pues de lo contrario la armonización máxima o total podría efectuarse en detrimento de los intereses de los consumidores.

5.3 Con el texto propuesto se pretende modificar el artículo 3, apartado 1, letra t), del Tratado de manera que, entre los objetivos perseguidos por las instituciones, se indique claramente la política de fomento y protección de los intereses de los consumidores.

5.4. En la versión propuesta, el artículo 153 presenta tres facetas:

5.4.1 Incluye un inventario de los objetivos perseguidos por la política de la Unión Europea en materia de consumo. Dichos objetivos son ya habituales. No obstante, procede subrayar algunas de sus especificidades:

- el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos, constituye una novedad. Ello es la señal inequívoca de que, ciertamente, deben instaurarse mecanismos de interposición de recursos colectivos, aunque, por otra parte, han de establecerse procedimientos para asociar a los consumidores, con carácter colectivo, a la elaboración de las normas que les afectan;
- la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores se han convertido en cuestiones ineludibles que el Tratado debe consagrar como objetivos;
- por último, el fomento de los intereses jurídicos, económicos, sociales y culturales de los consumidores es, ciertamente, un elemento nuevo. En efecto, supone considerar al consumidor como protagonista de la sociedad, en lugar de como mero usuario de productos y servicios. Así, mediante el reconocimiento de dicha labor de promoción será posible elaborar determinadas políticas, en particular de desarrollo sostenible. Partiendo de esta orientación, se podrá elaborar una política que asocie estrechamente el fomento de los intereses de los consumidores y el respeto debido al medio ambiente.

5.4.2 En esta fase de redacción de la nueva versión del artículo 153-A, se pretende consagrar determinados principios relativos a:

- la acción preventiva;
- la indemnización eficaz;
- el fomento de un consumo sostenible;
- el principio de que quien causa un riesgo, paga;
- el principio participativo.

Los cinco referidos principios son necesarios para llevar dicha política a buen puerto.

5.4.3 Recurriendo a una formulación habitual, el texto propuesto recuerda que al desarrollar otras políticas comunitarias la Unión Europea deberá tener en cuenta las exigencias que implica dicha base jurídica autónoma.

5.4.4 Así, habrá que considerar determinados parámetros, en particular cuando se trate de desarrollar dichas medidas. Concretamente, el concepto de elevado nivel de protección debe definirse a la luz de determinados datos socioeconómicos disponibles que reflejan con precisión el comportamiento de los consumidores en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan. Además, ha de reconocerse explícitamente el derecho a interponer recursos colectivos.

5.4.5 Mediante el artículo 153, en la versión propuesta, se define la política que debe seguir el Consejo.

Una de las cuestiones objeto de debate es el efecto directo de las directivas. La solución preconizada consiste en privilegiar el reglamento como técnica de armonización. Con ello pierde interés el debate en curso acerca, precisamente, del efecto de las directivas. Se está elaborando una fórmula flexible que permita a los Estados miembros tomar posición cuando intenten mantener o establecer medidas de protección.

Dicha solución favorece la máxima armonización, supeditada sin embargo a una apreciación caso por caso.

5.4.6 Por último, la versión propuesta del artículo 153 incorpora una novedad en la medida en que eleva a las asociaciones de consumidores al rango de destinatarias de decisiones en el sentido de lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado. Dicho de otro modo, las asociaciones de consumidores podrán interponer recursos directos ante el Tribunal de Justicia contra aquellos actos comunitarios que infrinjan las disposiciones de dicho Tratado.

6. Conclusión: propuesta de una nueva base jurídica

Con arreglo a lo expuesto, se formula la siguiente propuesta:

Artículo 153

«1. La política de la Unión Europea en el ámbito del consumo está encaminada a alcanzar los siguientes objetivos:

- el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos;
- la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores;
- el fomento de los intereses jurídicos, económicos, sociales y culturales de los consumidores.

2. La política de la Unión Europea en materia de protección de los consumidores se propone alcanzar el nivel de protección más elevado posible. Se basa en los principios siguientes:

- principio de acción preventiva;
- principio de indemnización eficaz de las lesiones de los derechos e intereses individuales y colectivos de los consumidores;
- principio de que quien causa un riesgo, paga;
- principio de desarrollo de políticas sostenibles de consumo y de protección;
- principio de participación de los consumidores a través de determinados organismos representativos de sus intereses en la elaboración y aplicación de las normas.

3. Al definirse y ejecutarse otras políticas comunitarias se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

4. En la orientación de su acción en materia de protección de los consumidores, la Unión Europea tendrá en cuenta:

- determinados niveles elevados de protección garantizados a los consumidores en los Estados miembros;
- los datos socioeconómicos disponibles en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan;

- la eficacia de los recursos previstos en caso de lesión de los derechos o intereses de los consumidores, especialmente mediante el reconocimiento del derecho a entablar acciones de interés colectivo.

Artículo 153 a

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, establecerá las medidas necesarias para la consecución de los objetivos del artículo 153, apartado 1; dichas medidas se reexaminarán periódicamente para asegurarse de que sigue proporcionando a los consumidores un elevado nivel de protección.

2. Las medidas de armonización que se adopten en virtud del apartado 1 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y notificarse a la Comisión.

3. La Comisión, en un plazo de seis meses a partir de las notificaciones a que se refiere el apartado 3, aprobará o rechazará la medida nacional justificando en particular si constituye un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior. Si la Comisión no se hubiere pronunciado en el citado plazo, la medida se considerará aprobada. Cuando la complejidad del asunto lo justifique, la Comisión podrá ampliar dicho plazo hasta una duración máxima de un año, notificándose dicha ampliación al Estado miembro dentro del primer plazo de seis meses.

4. La Comisión velará, en estrecha colaboración con los Estados miembros, por la aplicación efectiva de las medidas adoptadas para fomentar los derechos e intereses de los consumidores. En particular, los Estados miembros se comprometen a adoptar las medidas necesarias para:

- a) establecer y aplicar sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias en caso de incumplimiento de las normas que imponen obligaciones o prohibiciones en aras de la protección de los consumidores;
- b) lograr que cesen dichas infracciones;
- c) establecer procedimientos simplificados, ya sean judiciales o no, para prevenir el menoscabo de los derechos e intereses de los consumidores y, en su caso, restablecer a los perjudicados en sus derechos y otorgarles una indemnización justa.

5. Las asociaciones de consumidores reconocidas con arreglo al Derecho interno de los Estados miembros o por la Comisión Europea son consideradas destinatarias, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado, de las medidas adoptadas en aplicación del presente artículo y del artículo 153.»

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

ANEXO I

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.3

Suprímase todo el punto.

Exposición de motivos

En el punto 1.3 se afirma de manera categórica que *«desde la adopción del Tratado de Maastricht, la nueva base jurídica de la intervención en materia de política de protección de los consumidores pasó a ser el artículo 129–A, que rápidamente se consideró insuficiente fundamento para el desarrollo de una política autónoma al respecto»*. Esta crítica importante no se apoya con ninguna prueba.

Resultados de la votación

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

Punto 1.4

Suprímase.

Exposición de motivos

El punto 1.4 contiene una severa afirmación al señalar que *«El desuso en que cayó dicha base jurídica a lo largo de los años ha confirmado las deficiencias de que adolece y que le impiden actuar como base jurídica adecuada y eficaz para fomentar una auténtica política de salvaguarda de los intereses de los consumidores en el ámbito comunitario.»* No hay ninguna prueba que justifique esta dura crítica.

Resultados de la votación

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

Punto 1.5

Suprímase todo el punto.

Exposición de motivos

En el punto 1.5 se afirma de manera categórica que *«Las modificaciones introducidas mediante el nuevo artículo 153 del Tratado de Amsterdam no lograron paliar las carencias denunciadas, y tampoco las disposiciones propuestas en el marco del proyecto de Constitución Europea lograron resolver dichas cuestiones.»* Esta crítica importante no se apoya con ninguna prueba.

Resultados de la votación

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

Punto 4.6.1

Suprímase.

Exposición de motivos

La propuesta recogida en este punto de incluir la política de protección de los consumidores entre las competencias propias de la UE impediría que los Estados miembros pudieran adoptar normas de protección más estrictas.

Resultados de la votación

Votos a favor: 26

Votos en contra: 35

Abstenciones: 8

Punto 4.6.7

Suprímase el punto.

Exposición de motivos

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

Resultados de la votación

Votos a favor: 30

Votos en contra: 38

Abstenciones: 4

Punto 5.4.1, primer guión

Suprímase el siguiente texto:

- «el fomento de los derechos a la información, a la educación y a la participación, así como del derecho de asociación, con vistas a salvaguardar y representar los intereses de los consumidores, en particular mediante el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos en dichos ámbitos, constituye una novedad. Ello es la señal inequívoca de que ~~ciertamente, deben instaurarse mecanismos de interposición de recursos colectivos, aunque, por otra parte,~~ han de establecerse procedimientos para asociar a los consumidores, con carácter colectivo, a la elaboración de las normas que les afectan;»

Exposición de motivos

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

Resultados de la votación

Votos a favor: 30

Votos en contra: 40

Abstenciones: 3

Punto 5.4.4

Suprímase la última frase.

- «5.4.4 Así, habrá que considerar determinados parámetros, en particular cuando se trate de desarrollar dichas medidas. Concretamente, el concepto de elevado nivel de protección debe definirse a la luz de determinados datos socioeconómicos disponibles que reflejan con precisión el comportamiento de los consumidores en materia de adquisición y utilización de los productos y servicios que se comercializan. ~~Además, ha de reconocerse explícitamente el derecho a interponer recursos colectivos.~~»

Exposición de motivos

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

Resultados de la votación

Votos a favor: 27

Votos en contra: 42

Abstenciones: 4

Punto 5.4.6

Suprímase.

Exposición de motivos

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

Resultados de la votación

Votos a favor: 26

Votos en contra: 44

Abstenciones: 2

Punto 6

Suprímase.

Exposición de motivos

El punto 6 presenta una ambiciosa propuesta de una nueva base jurídica para la política de protección de los consumidores. Como se demostró para los puntos anteriores 1.3, 1.4 y 1.5, el texto del dictamen carece de pruebas suficientes que corroboren la necesidad de estos cambios. En lugar de proponer una modificación amplia de la base jurídica vigente para la política de protección de los consumidores, el dictamen debería centrarse en ofrecer argumentos válidos que expliquen por qué debe darse prioridad a la nueva base jurídica en la próxima revisión del texto del Tratado.

Resultados de la votación

Votos a favor: 23

Votos en contra: 39

Abstenciones: 5

Artículo 153

Suprímase el último guión del punto 4.

~~«la eficacia de los recursos previstos en caso de lesión de los derechos o intereses de los consumidores, especialmente mediante el reconocimiento del derecho a entablar acciones de interés colectivo»~~

Exposición de motivos

Las asociaciones de consumidores no deberían tener acceso directo al Tribunal de Justicia. De ser así, todas las asociaciones de defensa de intereses podrían solicitar este derecho en nombre de sus miembros, lo que podría provocar situaciones inaceptables (como ocurre en los Estados Unidos con los recursos colectivos).

Resultados de la votación

Votos a favor: 27

Votos en contra: 44

Abstenciones: 2

Artículo 153 A

Suprímase el punto 4.

Exposición de motivos

Ello implicaría que la política de protección de los consumidores queda subordinada a las normas del mercado interior, lo que no está en la línea del resto del dictamen.

Resultados de la votación

Votos a favor: 27

Votos en contra: 34

Abstenciones: 14

ANEXO II

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue rechazado y reemplazado por una enmienda aprobada por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de al menos la cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 6, Artículo 153 A

2. Las medidas de armonización revestirán en principio la forma de un reglamento.

Resultados de la votación

31 votos a favor de la supresión de este punto

24 votos en contra

14 abstenciones

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Implementación del programa comunitario de Lisboa: un marco político para fortalecer la industria manufacturera de la UE — Hacia un enfoque más integrado de política industrial»

COM(2005) 474 final

(2006/C 185/14)

El 5 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 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 28 de marzo de 2006 (ponente: Sr. EHNMARK).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 38 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis del dictamen

1.1 La Estrategia de Lisboa ofrece un amplio abanico de medidas horizontales destinadas a crear un marco para hacer Europa más competitiva. Hasta la fecha no se han planteado enfoques sectoriales. Con la nueva Comunicación de la Comisión Europea, la UE da otro paso hacia la creación de una política industrial europea común. Una política común y prioridades comunes aumentarían la competitividad de Europa en el contexto global. Por consiguiente, cabe acoger muy favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre un marco para una política industrial integrada.

1.2 El CESE respalda el amplio análisis de la Comunicación sobre las medidas de apoyo necesarias en 27 sectores de la industria manufacturera. El CESE también apoya la constitución de catorce grupos de trabajo sectoriales e intersectoriales, con el objetivo de esbozar medidas más concretas para aumentar la competitividad de la industria europea.

1.3 Sin embargo, la Comunicación no abarca aspectos esenciales de la concepción y aplicación de la política industrial europea. La responsabilidad de la aplicación se confía a otras unidades de la Comisión, a las autoridades nacionales y regionales, y a la propia industria. Las cuestiones relativas a «¿quién hace qué?» se dejan para una reflexión ulterior.

1.4 En particular, la Comunicación no destaca el necesario reparto de tareas entre la UE y las instancias nacionales. Los catorce nuevos grupos de trabajo sectoriales operarán principalmente a nivel de la UE. El CESE hace hincapié en la necesidad de fomentar la coordinación a nivel nacional, lo que ahorrará tiempo cuando la industria difícilmente puede permitirse perderlo.

1.5 Dos ámbitos en los que la Comunicación no ofrece suficientes elementos orientativos son el cometido del Gobierno en pro de la innovación y la competitividad y la línea divisoria entre la industria manufacturera y los servicios.

1.6 Con vistas al futuro, el CESE subraya la importancia de la estrecha participación de las partes interesadas y, en particular, de los interlocutores sociales. El CESE considera esencial que los interlocutores sociales puedan sellar acuerdos sobre las transformaciones industriales y la innovación, como ya sucede en algunos países de la UE.

1.7 Con la Comunicación, la UE está dando una respuesta a la pregunta «¿hay un futuro para la industria manufacturera europea?» El CESE, por su parte, ya está dispuesto a incluir las cuestiones de política industrial europea en la red constituida a favor de la Estrategia de Lisboa.

2. Introducción

2.1 La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, tal y como fue presentada en el Consejo Europeo de marzo de 2005, proporcionó una visión llena de contrastes de los resultados conseguidos en los primeros cinco años.

2.2 La Estrategia de Lisboa ha fracasado, sobre todo, en los ámbitos del crecimiento económico e industrial y en la creación de más y mejores puestos de trabajo. En términos de competencia global, Europa afronta algunas dificultades. Una serie de clasificaciones relativas al crecimiento y la competitividad sitúan a los Estados Unidos en cabeza, junto con los países nórdicos. Las grandes economías de Europa se hallan muy por detrás. En una lista reciente publicada por el Foro Económico Mundial, el Reino Unido ocupaba el 13º puesto, Alemania el 15º y Francia el 30º, precediendo inmediatamente a España. Por otra parte, cabe observar que algunos de los nuevos Estados miembros de la UE están consiguiendo buenos resultados en términos de crecimiento económico: en 2005 las tasas de crecimiento del PIB fueron del 5,5 % en Eslovaquia y del 5,4 % en Polonia.

2.3 Una reciente encuesta sobre el crecimiento de la productividad llevada a cabo por la organización empresarial global «The Conference Board» indica que, a lo largo de un período de diez años, los resultados de las principales economías europeas han sido mucho peores que los de los Estados Unidos. Los quince antiguos Estados miembros de la UE presentaban un crecimiento de la productividad en 2005 del 0,5 % frente al 1,8 % en los Estados Unidos y el 1,9 % en Japón.

2.4 En respuesta a las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en marzo de 2005, la Comisión Europea presentó un sustancial número de propuestas y comunicaciones en el curso del año, en las que se abordaron los temas de la reestructuración industrial, la productividad y la competitividad, así como el apoyo a la actividad empresarial y a las pequeñas y medianas empresas.

2.5 En el conjunto de las nuevas propuestas se echan a faltar esfuerzos por tratar cuestiones industriales sectoriales, en especial en la industria manufacturera, y sentar las bases para las medidas sectoriales o verticales de apoyo. Con la nueva Comunicación «Hacia un enfoque más integrado de política industrial», la Comisión se propone satisfacer esta necesidad.

3. Resumen de la propuesta del nuevo marco político

3.1 Cabe considerar que la Comunicación constituye el lanzamiento de un nuevo proceso basado en un análisis de la competitividad de 27 segmentos en la industria manufacturera.

3.2 Se da prioridad a lo que las propias empresas consideran cuellos de botella para la innovación, la competitividad y el crecimiento. Se hace hincapié en las empresas pequeñas y medianas (PYME), lo cual es lógico, dado que, en su mayor parte, la industria manufacturera de la UE consta de PYME, que representan el 58 % del empleo manufacturero. En los trabajos preparatorios también se consultó a una serie de partes interesadas.

3.3 Los sectores manufactureros analizados en la Comunicación abarcan cuatro grandes categorías: industrias alimentaria y de ciencias de la vida, industrias de maquinaria y sistemas, industrias de la moda y el diseño e industrias básicas y de productos intermedios. En términos más concretos: los análisis abarcan sectores que van de la biotecnología y los productos farmacéuticos a la ingeniería mecánica y eléctrica, pasando por las industrias aeroespacial y de defensa, además de los productos textiles y mobiliario, cerámica, acero, productos químicos, pasta de papel y papel.

3.4 En la evaluación de la competitividad de los 27 sectores se utilizaron los siguientes criterios:

- garantizar un mercado único abierto y competitivo;
- el conocimiento (investigación, innovación, y cualificaciones);
- la mejora del marco regulador;
- generar sinergias entre las políticas de competitividad, energética y medioambiental;
- garantizar una participación total y justa en los mercados globales;
- facilitar la cohesión social y económica.

3.5 En las conclusiones por sector se indican los casos de «los desafíos políticos que, entre los muchos desafíos, se considera que revisten la máxima prioridad para cada sector», en términos de la Comunicación. A pesar de este criterio, las conclusiones no son lo suficientemente transparentes. En biotecnología, por ejemplo, se ha pedido más investigación, pero no más cualificaciones profesionales. Para los productos textiles, se ha registrado la solicitud conjunta de investigación y competencias, juntamente con el acceso a los mercados, pero no la necesidad de contrarrestar las distorsiones del comercio.

3.6 La Comisión propone el lanzamiento de siete importantes iniciativas políticas intersectoriales para afrontar los retos comunes y reforzar las sinergias. Las siete iniciativas intersectoriales son:

- Iniciativa en materia de derechos de propiedad intelectual y falsificación
- Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente
- Aspectos exteriores de competitividad y acceso a los mercados
- Nuevo programa de simplificación legislativa
- Mejora de las cualificaciones sectoriales
- Gestión del cambio estructural en la industria manufacturera
- Enfoque europeo integrado en materia de investigación e innovación industriales.

3.7 Además de las iniciativas intersectoriales, la Comisión propone una serie de iniciativas sectoriales específicas nuevas, como un Foro de productos farmacéuticos, una revisión intermedia de la estrategia de las ciencias de la vida y la biotecnología, nuevos grupos de alto nivel de la industria química y la industria de defensa, una iniciativa sobre la industria espacial europea, un Grupo de trabajo sobre competitividad de las TIC y el lanzamiento de un diálogo político de ingeniería mecánica.

4. Observaciones generales

4.1 La nueva Comunicación constituye el primer esfuerzo de entidad por crear iniciativas sectoriales globales para la competitividad y la innovación en la industria manufacturera, y es una iniciativa que conviene acoger positivamente. Los planes horizontales y las iniciativas no son suficientes. Tal y como está estructurada, la Comunicación ofrece una base valiosa para las decisiones sobre una acción concreta. La iniciativa incluye un análisis sofisticado de las cuestiones de crecimiento y competitividad en una serie de sectores industriales.

4.2 La Comisión presentó la propuesta como un marco para establecer prioridades. El elemento rector principal consiste en introducir medidas para hacer frente a los retos de la globalización.

4.3 Lo que falta es un vínculo claro entre los esfuerzos a nivel de la UE y la necesaria participación de los gobiernos, la industria y las partes interesadas a nivel nacional y regional. Se espera que esto se desarrolle en el proceso que comienza ahora, especialmente en los nuevos grupos de trabajo sectoriales e intersectoriales. Sin embargo, existe un riesgo evidente de que ello signifique mucha planificación y una limitada aplicación.

4.4 Para evitarlo, el CESE recomienda que se tomen medidas específicas para garantizar la necesaria coordinación. Asimismo, esto aumentaría el alcance de la participación activa de las diversas partes interesadas.

4.5 La nueva Comunicación, juntamente con otras propuestas y comunicaciones de diversa índole, representa otro paso adelante hacia la creación de una política industrial europea. ¿Es ésta una manera realista de proceder? Habida cuenta de los retos que tiene ante sí la industria europea, el CESE concluiría que éste es probablemente el mejor método para fomentar la competitividad y aprovechar las ventajas específicas de la Unión, como su gran base de conocimientos y un mercado interior muy amplio.

4.6 La Comisión desea destacar que la nueva Comunicación pretende ser coherente con el espíritu de la Estrategia de Lisboa y sumarse a los esfuerzos globales de ésta. La responsabilidad de la aplicación real, en términos de más investigación o educación o normativas, recaerá en otras unidades de la Comisión y en las administraciones nacionales y regionales. La planificación y aplicación deberán coordinarse.

4.7 Existe una cierta ambivalencia en el planteamiento de la Comisión. Debería tenerse más en cuenta el equilibrio entre los programas horizontales y los nuevos esfuerzos sectoriales.

4.8 La Comunicación no incluye recursos para las diversas acciones, ya que los que son necesarios a nivel de la UE deben provenir del programa de acción en favor de la competitividad y la innovación, del Programa marco de investigación, de los Fondos Estructurales y de los programas de educación, por mencionar sólo los más importantes. La coordinación de las políticas, con inclusión de los recursos, será una tarea difícil y delicada, sobre todo en la medida en que los recursos financieros europeos disponibles son relativamente limitados en relación con las necesidades y demandas.

4.9 La introducción de nuevos métodos de producción y maquinaria moderna, especialmente en las PYME, requerirá créditos en términos favorables. El BEI y el FEI deberían participar estrechamente en el trabajo de los grupos de planificación sectorial e intersectorial.

4.10 En la nueva propuesta, la Comisión se centra en el nivel de la UE, mientras que los aspectos regionales sólo salen a la luz de manera marginal. Los análisis no tienen en cuenta la importancia de las áreas metropolitanas, con su vasto potencial para promover la innovación industrial y la competitividad. Se espera que esto, así como otras cuestiones relativas a la política industrial regional, se tomen en consideración en el futuro.

4.10.1 El Comité observa que la Comisión no formula propuestas específicas respecto a los sectores industriales con un grado particularmente alto de concentración regional.

4.11 Tres temas dominan en las respuestas de la industria y las partes interesadas en relación con las medidas de competitividad: más investigación, más vínculos con la investigación, más educación y formación, en especial en lo relativo a las cualificaciones, y un acceso más fácil al apoyo financiero, sobre todo para la actividad empresarial y las microempresas.

4.12 La mayoría de los sectores manufactureros analizados en la nueva Comunicación hacen de la mejora de las cualificaciones sectoriales un aspecto en el que «los desafíos políticos se considera que revisten la máxima prioridad para cada sector», en términos de la Comunicación. La cuestión de las cualificaciones y la mejora de éstas reviste la mayor importancia. Es de esperar que la iniciativa intersectorial sobre cualificaciones dé lugar a propuestas innovadoras.

4.13 La Comunicación presta escasa atención a la importancia de los gobiernos a la hora de proporcionar un medio estable para la industria y, en particular, para la industria manufacturera. El trabajo generará, sin duda, una serie de observaciones sobre cómo los gobiernos pueden apoyar a la industria, en términos de educación, sistemas de transporte, soluciones energéticas y redes TIC, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

4.14 En la Comunicación no se trata el hecho de que la frontera entre la industria manufacturera y los servicios se está haciendo cada vez más difusa. ¿Qué significa esto en cuanto a recursos humanos, enfoques del mercado y acceso, de reglamentación y acceso a la financiación?

4.15 Respecto a la financiación de las PYME, cabe señalar que sólo se han registrado cinco solicitudes más específicas en el amplio análisis de veintisiete sectores, a saber, los productos farmacéuticos, la biotecnología y el instrumental médico, así como la ingeniería eléctrica y mecánica. Sorprende un poco que la misma solicitud no se haya registrado para las industrias básicas y de productos intermedios, por citar sólo un ejemplo.

5. Hacia una política industrial europea

5.1 Con la nueva Comunicación de la Comisión Europea, la UE están dando otro paso hacia la creación de un marco común para una política industrial europea, lo que cabe acoger favorablemente. Una política común y prioridades comunes aumentarían la competitividad de Europa en el contexto global. Al mismo tiempo, cabe considerar la política industrial europea en el contexto de las estructuras levantadas para apoyar a la industria (educación e investigación son tan sólo dos ejemplos) y consultar a los empleados, por no mencionar sino unos cuantos aspectos. Una competitividad sostenida para Europa no será posible sin la plena participación de la sociedad y los ciudadanos.

5.2 A menudo se afirma que la industria desea un medio estable con sistemas claros (y no burocráticos) de señalización. La posición aceptada por muchos es la necesidad del menor papeleo posible y el mayor apoyo posible en términos generales. En un reciente Consejo de Competitividad, los ministros subrayaron que las cargas legislativas y reguladoras no deberían tener repercusiones negativas en la competitividad. Al mismo tiempo, puede argumentarse que las obligaciones administrativas de la UE no deberían presentarse como un mero factor de coste, ya que suelen sustituir a 25 diferentes legislaciones nacionales y, de esta manera, se incrementan los costes de explotación. En una reciente Comunicación de la Comisión, se afirma que los costes de control, de los que las obligaciones administrativas son tan sólo un elemento, deben ser analizados en un amplio contexto que abarque los beneficios y costes económicos, sociales y medioambientales de la reglamentación.

5.3 La competencia global que afrontan la UE y otros grupos de países es feroz, y no hay lugar para la autocomplacencia. Por otro lado, el crecimiento y la competitividad no pueden ser un fin en sí mismos para Europa. Existe el reconocimiento general de la existencia de una visión social europea, sintetizada en la Estrategia de Lisboa como sigue: un elevado nivel de competitividad basada en el conocimiento, una aspiración intensa a la cohesión social y una política responsable en cuestiones medioambientales. Una política industrial europea es parte de la Estrategia de Lisboa, así como una ambición que perdurará durante muchos años más allá de la Estrategia. Con todo, independientemente de los horizontes temporales, una política industrial será parte de las prioridades globales formuladas en la Estrategia de Lisboa.

5.3.1 La Comisión ha sometido a la decisión del Consejo una estrategia revisada para el desarrollo sostenible. La política industrial marco está en línea con las prioridades de la estrategia para el desarrollo sostenible.

5.4 En este sentido, una política industrial europea debería centrarse en tres objetivos principales: definir los sectores prioritarios para una competitividad sostenida, adoptar las medidas prioritarias para alcanzarla y acelerar la unificación del mercado interior como uno de los pasos clave para promover la formación de un medio estable. Para ello la UE deberá prestar una atención cuidadosa a lo que las iniciativas pueden alcanzar a nivel europeo. Una política industrial con estos objetivos podría proporcionar un valor añadido real a la industria, a los gobiernos en los niveles nacional y regional, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil organizada.

5.5 El Comité acoge favorablemente el anuncio de la Comisión en el sentido de que va a constituir grupos de trabajo que aborden diversos aspectos, pero considera que sigue siendo importante clarificar las relaciones que mantiene la política industrial con otros dos ámbitos, si se quieren aclarar algunas ambigüedades que han menoscabado el desarrollo de grandes proyectos industriales europeos.

5.5.1 En primer lugar, es necesario aclarar los vínculos entre la política de la competencia y la política industrial.

5.5.2 En segundo lugar, la Comisión ha presentado un plan de acción con el objetivo de modernizar el Derecho de sociedades, uno de cuyos aspectos es el refuerzo de los derechos de los accionistas. Es esencial que esta modernización no vaya en detrimento de las inversiones industriales.

5.5.3 Sería conveniente que los comisarios responsables de los asuntos económicos, el mercado interior, la política de la competencia y la Estrategia de Lisboa se coordinaran entre ellos para evitar cualquier riesgo de incoherencia que pueda poner en peligro la credibilidad y eficacia de una reactivación de la política industrial.

5.6 Una política industrial europea debe tener en cuenta el importante papel del sector público a la hora de proporcionar conocimientos e infraestructura, por mencionar estos dos elementos esenciales. En algunos países, se establecen contactos estrechos entre la industria y el sector público. En otros países, no. La importancia del sector público para la innovación viene ilustrada por el hecho de que en los Estados Unidos el gasto público en innovación es el doble que en Europa. Incluso si se considera que una gran parte de dicho gasto se dedica a objetivos militares, la cifra indica la importancia del sector público. En una perspectiva europea, un ejemplo significativo sería el pasado (y, en parte, presente) gasto público en algunos países para el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos. La importancia del sector público también queda ilustrada por su papel en la expansión de las TIC, especialmente con las redes de banda ancha.

5.7 La revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa también ha inspirado a los interlocutores sociales a la hora de desarrollar planes para garantizar un futuro a la industria manufacturera europea. La organización europea de empresarios UNICE ha presentado extensos comentarios y propuestas respecto de los resultados obtenidos hasta el momento con la Estrategia de Lisboa. ORGALIME, organización que representa a la industria

mecánica, electrónica y metalúrgica de 23 países europeos, ha presentado un extenso plan para el desarrollo de la industria manufacturera europea, como parte de sus comentarios sobre la Comunicación de la Comisión. Por parte de los empleados, la Federación Europea de Trabajadores Metalúrgicos (FEM) presentó en el otoño de 2005 un plan llamado «Relanzar la industria manufacturera europea», en el que se resumen algunas de las propuestas recogidas en los otros planes.

5.8 El plan de la FEM recoge quince medidas repartidas en dos categorías. La primera, bajo la rúbrica «Investigación y Desarrollo», hace hincapié en la necesidad de más recursos para la investigación y mayor atención para la innovación social; la segunda, bajo la rúbrica «Un marco social para la innovación», recoge medidas específicas adicionales para promover las PYME, la actividad empresarial, el aprendizaje permanente y la reestructuración de los mercados de trabajo europeos privilegiando la seguridad social.

5.9 Este plan de acción, como otros planes presentados por los interlocutores sociales, corrobora cierto grado de convergencia en el análisis de los desafíos que está afrontando la industria europea. En términos generales, hay un amplio acuerdo sobre el camino que le queda por recorrer a Europa. Esta definición paralela de los retos y medidas principales ofrece una plataforma para el diálogo social y los acuerdos de los interlocutores sociales a favor de la innovación y la competitividad (véase el punto 6).

5.10 La Estrategia de Lisboa ha tenido éxito a la hora de promover los conceptos de una sociedad del conocimiento y del papel de liderazgo de Europa en materia de capacidades, competencias e investigación y desarrollo. La decisión del Consejo Europeo de Barcelona de reservar el 3 % del PIB para la investigación ha sido, en teoría, ampliamente aplaudida y apoyada.

5.11 Cabe observar que, en sus diálogos y debates con los representantes de la industria, la Comisión aún no ha dado con muchas ideas y soluciones nuevas para la importante transmisión de conocimientos de las universidades a la industria. La propia Comisión volverá a estas cuestiones en una próxima Comunicación. Sin embargo, las propias empresas deberán asumir la necesaria responsabilidad para establecer los vínculos apropiados con la investigación. Teniendo en cuenta el lento progreso hasta conseguir el objetivo de dedicar el 3 % del PIB de Europa a la investigación y el desarrollo, esta falta de ideas para la transmisión de conocimientos es preocupante. Otro motivo de preocupación es que el número de estudiantes de disciplinas científicas y de ingeniería en la UE está disminuyendo en comparación con los principales competidores de la Unión Europea. Es esencial que las PYME eleven el nivel de su capital humano e introduzcan mano de obra académica en el proceso de producción e innovación. El séptimo programa marco debería apoyar a las PYME para introducir técnicas de producción e investigación tecnológica avanzada.

5.12 En este sentido, conviene recordar que, aunque dedicara el 3 % del PIB a la investigación, Europa seguiría estando muy por detrás de EE UU y Japón. El objetivo del 3 % es un objetivo a medio plazo, como algunos Estados miembros de la UE ya han reconocido. La competencia global requerirá más amplias ambiciones durante un período de quince a veinte años.

5.13 Se puede realizar una observación similar con respecto a la necesidad de mejorar las cualificaciones y de más aprendizaje permanente. De la industria nos llega una serie de señales con relación a la mejora de las cualificaciones, pero éstas no son cuestiones que puedan resolverse a nivel de la UE. A nivel de la UE, se puede definir y analizar la naturaleza de las necesidades, pero la verdadera aplicación debe realizarse en los niveles nacional y regional. El CEDEFOP podría, sin duda alguna, facilitar información sobre experiencias significativas.

5.14 En este sentido, merece la pena recordar que el debate ampliado sobre la política educativa en torno al aprendizaje permanente comenzó a principios de los años setenta, con un importante análisis llevado a cabo por la OCDE. No obstante, desde entonces no se han intentado muchos planteamientos realmente nuevos para hacer corresponder las opciones y recursos de la propia industria, del sector público y de las propias personas, quienes podrían pedir mejores oportunidades para la mejora de sus cualificaciones, lo que facilitaría la movilidad en el mercado de trabajo.

5.15 La intensidad del proceso de extraterritorialidad y deslocalización de la industria ha subrayado la necesidad de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores sobre una base global. El acuerdo de la OIT en 1998 sobre la Declaración de los principios fundamentales y derechos de los trabajadores sentó las bases para una regulación del empleo y una norma que debería aplicarse a través del sistema internacional de gobernanza. Las directrices de la OCDE son compromisos políticos para los gobiernos. Si el cambio debe percibirse como positivo, hay que demostrar que el cambio no debe ser un juego que no aporte nada y que es posible efectuar cambios en empresas, industrias, regiones y mercados laborales de forma socialmente equitativa.

5.15.1 En este contexto habría que reconocer la importancia de los Consejos Europeos de Trabajo. Los consejos constituyen una respuesta concreta a las demandas de una estructura ampliamente aplicable para la información y consulta en las empresas transfronterizas. Incluso si lleva tiempo levantar tales estructuras, y aunque la Directiva sometida a examen es algo vaga por lo que respecta a los Consejos de Trabajo, éstos constituyen una parte indispensable de los esfuerzos más amplios para desarrollar una política industrial europea.

5.16 Una política industrial europea puede aportar una contribución esencial a la competitividad de Europa. La Comunicación de la Comisión es un importante eslabón en ese sentido. El CESE ha enumerado algunos otros eslabones. El CESE sugeriría que la Comisión tome la iniciativa de entablar más debates y diálogos en el contexto del diálogo social.

6. Observaciones sobre las propuestas sectoriales

6.1 El CESE respalda la opción de estudiar los parámetros para analizar los 27 segmentos de la industria manufacturera. A pesar de este planteamiento muy ambicioso, en el análisis de los resultados individuales se hacen patentes algunas faltas de coherencia. El CESE apoya el esfuerzo y las conclusiones. El CESE también acoge positivamente la opción de los temas para

el conjunto inicial de los grupos de trabajo sectoriales e intersectoriales.

6.2 El CESE acoge con especial satisfacción el proyecto del Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente. Las tecnologías de ahorro de energía y de medio ambiente pueden ofrecer a la Unión importantes ventajas en el contexto global. La nueva conciencia global de los peligros del cambio climático, como resultado de una excesiva dependencia de los combustibles fósiles, debería dar un energético apoyo a los esfuerzos para cambiar los modelos de producción y consumo. La tarea del Grupo de alto nivel es formidable. Y no es menos formidable por el hecho de que otros países –de los que Estados Unidos no es más que un ejemplo– también estén ahora invirtiendo grandes cantidades en tecnologías ecológicas.

6.3 El diseño se está convirtiendo en un factor clave para la fabricación y comercialización de productos. Se debería hacer hincapié en el diseño, no incorporándolo a un único grupo de trabajo sectorial, sino como una de las cuestiones horizontales comunes a varios grupos de trabajo. En una serie de países de la UE, el diseño industrial cuenta con un largo historial de éxitos. Es importante seguir desarrollando esta experiencia.

6.4 En la Comunicación de la Comisión no se tratan de manera explícita las cuestiones de comunicación e información a la propia industria y varios grupos de partes interesadas. Sin embargo, teniendo en cuenta que una parte considerable de la aplicación tendrá que realizarse a través de la información y la comunicación, se tendrá que prestar mucha atención a estas cuestiones. De otro modo, ¿cómo puede el amplio grupo de las PYME conseguir la información pertinente sobre las asociaciones conjuntas y las diversas medidas de apoyo?

6.5 Otro aspecto crucial de la aplicación será el factor tiempo. El desarrollo de productos en la industria manufacturera no tiene lugar a ritmo lento: la competencia global lo impide. Para los diversos grupos de trabajo europeos será necesario adoptar calendarios exigentes con vistas a ofrecer un valor añadido a los responsables de las decisiones de la industria en materia de inversiones y evolución.

6.6 El CESE comparte la preocupación de la Comisión en el sentido de que el traslado de empleos de la UE a países con bajos costes tendrá dolorosas consecuencias locales y sectoriales, especialmente para los trabajadores poco cualificados a los que habría que ayudar a lidiar con los efectos de la reestructuración industrial. En otros contextos, el CESE ha sostenido que los Fondos Estructurales deberían utilizarse en mayor y mejor grado para medidas activas –y proactivas– encaminadas a afrontar los efectos de la globalización. El CESE considerará la reciente propuesta de un fondo para la globalización.

7. Necesidad de un diálogo social ampliado

7.1 En algunos países ya existen ambiciosos acuerdos con los interlocutores sociales en materia de innovación industrial, que expresan las prioridades e intereses mutuos para el desarrollo de la industria manufacturera en el futuro.

7.2 A título de ejemplo, cabe mencionar que en Suecia se firmó en 1997 un acuerdo industrial entre los interlocutores sociales. Desde entonces, los signatarios del acuerdo han presentado una serie de propuestas para mejorar la competitividad industrial. En particular, los signatarios se han impuesto objetivos como la creación de institutos competitivos de investigación industrial, más intercambios entre la industria y los institutos y centros educativos, apoyo a la innovación para las empresas nuevas y en proceso de crecimiento y apoyo a los centros de desarrollo industrial. El Gobierno ha aceptado algunas de las propuestas.

7.3 El CESE subraya que es absolutamente esencial que las partes interesadas y, de manera especial, los interlocutores sociales, participen estrechamente en el proceso de innovación, competitividad y reestructuración. El ritmo del cambio no va a disminuir. Por tanto, un enfoque proactivo, basado en la confianza mutua, se está convirtiendo en una necesidad. La gestión positiva del cambio industrial requiere un diálogo social basado en asociaciones consolidadas y basadas en la confianza y en una cultura de diálogo marcada por la representación efectiva de estructuras estables. La representación efectiva también requiere altos niveles de conocimiento de opciones y cuestiones de actualidad.

7.3.1 Habría que hacer referencia a los esfuerzos de muchos Consejos Europeos de Trabajo (véase el punto 5.14.1) para aumentar las competencias de los que participan en el trabajo del Consejo. Esto es esencial para ambas partes del diálogo. Sin altos niveles de conocimiento y competencia, los Consejos no podrán funcionar como una parte esencial de consulta y diálogo.

7.4 El CESE expresa su esperanza de que, junto con otras iniciativas, la Comunicación de la Comisión en favor de una política industrial integrada ofrezca una plataforma de inspiración para que las partes interesadas y, en particular, los interlocutores sociales, participen estrechamente en los procesos de transformación. El CESE ha subrayado su posición sobre el diálogo social y el cambio industrial en un dictamen aprobado en septiembre de 2005 ⁽¹⁾.

7.5 En respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de 2005, el CESE lanzó una red interactiva que agrupa experiencias de la aplicación de la Estrategia de Lisboa. El CESE ve con buenos ojos la posibilidad de ampliar esta red para abarcar cuestiones relacionadas con la participación de las partes interesadas y, sobre todo, de los interlocutores sociales, en la futura elaboración de la política industrial europea.

8. En noviembre de 2005, la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) aprobó un dictamen complementario (ponente: Sr. Pezzini) sobre la Comunicación acerca de un planteamiento más integrado de la política industrial.

8.1 La CCMI consideró sumamente interesante que la Comisión Europea aborde ahora la cuestión de la política dirigida a sectores específicos en el marco de la política industrial. En particular, la CCMI manifestó que esta política dirigida a sectores específicos podría tener un verdadero impacto si se abordara de una forma estructurada en el contexto del diálogo social a nivel local, nacional y comunitario.

8.2 Sin embargo, la CCMI subrayó que la Comunicación de la Comisión carece de iniciativas concretas, de planes de acción y, sobre todo, de suficientes recursos financieros tan necesarios para respaldar las políticas. A este respecto sería particularmente importante involucrar al BEI y al FEI en proyectos empresariales.

8.3 Asimismo, la CCMI subrayó que la Comisión debería reconocer la importancia de un sector público cada vez más moderno.

8.4 Por otra parte, la CCMI hizo hincapié en la importancia de una política industrial regional perfilada de una manera proactiva. Asimismo, la CCMI subrayó la importancia de la política comercial para el éxito de la política industrial. Y, por último, destacó la importancia de los derechos laborales fundamentales expresados en los convenios de la OIT.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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

⁽¹⁾ DO C 24 de 31 de enero de 2006.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 7.5

Suprímase la segunda frase:

«En respuesta a las conclusiones del Consejo Europeo de 2005, el CESE lanzó una red interactiva que agrupa experiencias de la aplicación de la Estrategia de Lisboa. El CESE ve con buenos ojos la posibilidad de ampliar esta red para abarcar cuestiones relacionadas con la participación de las partes interesadas y, sobre todo, de los interlocutores sociales, en la futura elaboración de la política industrial europea.»

Exposición de motivos

Si se hace especial hincapié en la participación de los interlocutores sociales en la definición de la política industrial europea, se infravalorará el papel que desempeñan las PYME, las organizaciones profesionales de especialistas, las asociaciones sectoriales y la comunidad científica en la aplicación de la Estrategia de Lisboa.

Resultado de la votación

Votos a favor: 11

Votos en contra: 27

Abstenciones: 1

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 — Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea»

COM(2005) 706 final

(2006/C 185/15)

El 22 de diciembre 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 20 de marzo de 2006 (ponente: Sr. Olsson).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 20 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 31 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Síntesis de la posición del CESE

1.1 El Comité está de acuerdo con la idea clave de la Comunicación: reforzará la dimensión social de la Estrategia de Lisboa si, a través del nuevo marco, los Estados miembros conceden más peso político al objetivo de modernizar y mejorar la protección social. La dimensión social es esencial para superar los retos planteados por la globalización y el envejecimiento de la población. Los diferentes objetivos de la Estrategia de Lisboa, en particular el crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y una mayor cohesión social, deben respaldarse y mantenerse.

1.2 La Comisión necesita entablar un diálogo con los Estados miembros para sensibilizarlos con respecto a las políticas sociales.

1.3 Aunque el CESE valora positivamente la iniciativa presentada, desea subrayar la necesidad de tener en cuenta las especificidades de cada una de las tres vertientes, las diferentes fases de progreso y las diferencias entre los Estados miembros.

1.4 Uno de los tres objetivos globales es reforzar la gobernanza, la transparencia y la participación de las partes interesadas en la elaboración, aplicación y supervisión de la política. Los interlocutores sociales y otros actores clave de la sociedad civil organizada deben tener una mayor participación en todos los aspectos del proceso.

1.5 El nuevo marco y sus objetivos brindan una buena oportunidad para que los Estados miembros hagan hincapié en la dimensión social en sus programas nacionales de reforma estableciendo y aplicando prioridades nacionales específicas.

1.6 El CESE debería, como parte de su trabajo en curso, hacer el seguimiento del nuevo marco para la coordinación abierta e informar sobre los avances antes de la cumbre de primavera de 2007.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Comisión propone un método abierto de coordinación (MAC) racionalizado para la protección y la inclusión social, en línea con sus planes iniciales para 2003. Se han presentado objetivos globales comunes y se han complementado con objetivos específicos para cada una de sus tres vertientes:

- (1) la erradicación de la pobreza y la exclusión social;
- (2) pensiones adecuadas y sostenibles; y
- (3) una asistencia sanitaria accesible, de alta calidad y sostenible, así como cuidados a largo plazo.

2.2 El objetivo de esta propuesta es definir un nuevo marco para que el MAC se conforme como un proceso sólido y visible, que se integre mejor en la Estrategia de Lisboa. Para ello deberán mejorarse los procedimientos y las modalidades de trabajo (participación de los agentes, gobernanza, calendario, elaboración de informes, evaluación, intercambios de buenas prácticas, aprendizaje mutuo e información). El nuevo marco abarca un periodo de tres años (2005-2008).

2.3 Los Estados miembros, sobre la base de objetivos comunes, deberán presentar estrategias nacionales de protección e inclusión social antes de septiembre de 2006, de modo que puedan incluirse en los programas nacionales de reforma previstos para el 15 de octubre de 2006.

3. Observaciones generales

3.1 Para que el Comité pueda desempeñar su función consultiva, la propuesta debería haberse publicado antes del 22 de diciembre de 2005. El retraso ha impedido al CESE aportar una contribución adecuada a las reuniones ministeriales pertinentes y a la cumbre de primavera de marzo de 2006.

3.1.1 El CESE ya ha señalado y criticado los breves periodos de consulta asignados a otros asuntos importantes, como la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros»; ponente: Sr. Malosse. DO C 286, 17.11.2005.

El Comité hace hincapié en que cuando se lancen propuestas importantes en el contexto de la Estrategia de Lisboa revisada, se mantenga la calidad del procedimiento de consulta.

3.2 En cualquier caso, como la propuesta se basa en un ciclo de tres años, al menos el dictamen podrá contribuir a la aplicación y seguimiento del nuevo marco por parte de los Estados miembros y la Comisión.

3.3 El CESE ha expresado recientemente su opinión sobre la gobernanza de la Estrategia de Lisboa y, aprovechando la ocasión, ha formulado diversas observaciones sobre la aplicación del MAC ⁽²⁾. En 2003 el Comité aprobó un Dictamen sobre la primera propuesta de la Comisión sobre racionalización ⁽³⁾. También expresó su opinión sobre la aplicación del MAC en materia de pensiones y asistencia sanitaria ⁽⁴⁾. Actualmente, el CESE está elaborando, asimismo, dictámenes sobre otros asuntos relacionados ⁽⁵⁾.

3.4 A nuestro pesar, sólo algunos de los programas nacionales de reforma presentados en octubre de 2005 incluyen elementos de la protección y la inclusión social. Es el momento de que las partes interesadas elaboren y apliquen estrategias nacionales y programas de reforma con el fin de asegurar la toma en consideración de la dimensión social. Este dictamen debería considerarse como una contribución a dicho proceso.

3.5 El Comité está de acuerdo con la idea clave de la Comunicación: reforzará la dimensión social de la Estrategia de Lisboa si, a través del nuevo marco, los Estados miembros conceden más peso político al objetivo de modernizar y mejorar la protección social. La dimensión social es esencial para superar los retos planteados por la globalización y el envejecimiento de la población. Los diferentes objetivos de la Estrategia de Lisboa, en particular el crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y una mayor cohesión social, deben respaldarse y mantenerse.

⁽²⁾ Véase el Dictamen exploratorio del CESE sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa»; (ponente: Sr. Olsson, coponentes: Sra. Belabed y Sr. van Iersel); JO C 65 de 17.3.2006.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Refuerzo de la dimensión social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social» (ponente: Sr. Beirnaert), DO C 32, 5.2.2004.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social – Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado» (ponente: Sra. Cassina), DO C 48, 21.2.2002, p. 101.

⁽⁵⁾ Véanse los trabajos en curso del CESE sobre el tema «Cohesión social: dar contenido a un modelo social europeo» (SOC 237) y sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y se determina el contenido de su anexo XI» (SOC 197).

3.6 Habida cuenta de este contexto y ante la persistencia de una situación social alarmante en la Unión Europea, el CESE insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a que hagan llegar un mensaje claro y positivo a los ciudadanos sobre los crecientes esfuerzos efectuados para hacer de la dimensión social el tercer pilar de la Estrategia de Lisboa.

3.7 El CESE reconoce que las políticas de protección social son principalmente competencia de los Estados miembros. No obstante, la Comisión debe entablar un diálogo con los Estados miembros para sensibilizarlos con respecto a las políticas sociales. El CESE insta a los Estados miembros a que asuman su responsabilidad política para hacer frente a los retos que se avecinan. El Comité insiste en que el logro de los objetivos establecidos en el nuevo marco dependerá de la determinación y capacidad de cada Estado miembro a la hora de cumplir sus compromisos para fomentar el progreso social en el marco de un sistema de protección social más moderno y financieramente sostenible.

3.8 Las interacciones necesarias y positivas entre la política económica, las estrategias de empleo y la protección social deben explotarse plenamente. Unas políticas sociales ambiciosas basadas en la solidaridad deberían considerarse un factor productivo que influye de forma positiva en el crecimiento y el empleo ⁽⁶⁾. Al mismo tiempo, la sostenibilidad de las políticas sociales dependerá de un crecimiento económico apoyado por una mejor coordinación europea de las políticas económicas.

3.9 Aunque el CESE valora positivamente la iniciativa presentada, desea señalar que, al reunir vertientes que presentan un grado de desarrollo muy diferente, habrá que seguir teniendo en cuenta las especificidades de cada una de las tres vertientes, las diferentes fases de progreso y las diferencias entre los Estados miembros.

Debe tenerse en cuenta la distinta calidad de los instrumentos europeos de coordinación de las políticas nacionales. Mientras que en el ámbito de la inclusión social tiene sentido establecer orientaciones y objetivos concretos, comparables a las directrices para las políticas de empleo, la cooperación europea en el ámbito de los sistemas de pensiones, al igual que en el de la salud, sigue basándose en acuerdos sobre objetivos cualitativos generales.

3.10 No obstante, al desarrollar y aplicar las tres vertientes, los Estados miembros deberían sacar pleno provecho de las sinergias entre ellas, ya que en muchos casos se solapan. Una medida adoptada en una de las vertientes podría tener un efecto directo en las otras. También es importante que los Estados miembros colmen el vacío entre voluntad política y verdadera puesta en práctica.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE acerca de la «Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social», p. 1.2, ponente: Sra. Engelen-Kefer, DO C 294 de 25.11.2005.

4. Observaciones específicas

Participación de los agentes

4.1 Uno de los tres objetivos globales es reforzar la gobernanza, la transparencia y la participación de las partes interesadas en la elaboración, aplicación y supervisión de la política.

La participación de los interlocutores sociales y otros agentes clave de la sociedad civil organizada es todavía demasiado reducida. La aplicación del MAC en diferentes sectores no ha dado los resultados esperados ya que los Estados miembros no han demostrado ningún compromiso real con respecto a las acciones y a los objetivos acordados. Efectivamente, los planes nacionales de acción de varios países presentan carencias, especialmente en cuanto a que no fijan objetivos o estrategias nacionales claros ni contemplan la participación activa de todas las partes interesadas. Por el contrario, los planes nacionales de empleo, inclusión social y demás asuntos se han convertido parcialmente en informes de actividad burocráticos.

4.2 El CESE está convencido de que una mayor participación de la sociedad civil organizada en todas las etapas del proceso aumentará la calidad de los planes nacionales de acción (PNA). De este modo, se asegurará que se tienen en cuenta las preocupaciones y aspiraciones de los ciudadanos en dichos planes.

4.3 Como bien señala la Comisión, el MAC puede fomentar la participación en la elaboración de las políticas sociales. Es necesario hallar un consenso con los interlocutores sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil en cuanto a las reformas destinadas a modernizar la protección social manteniendo la viabilidad financiera. El CESE es partidario de una amplia participación en todas las etapas: desde la elaboración de las políticas a su aplicación y evaluación. No obstante, una toma de decisiones participativa no exonera a los responsables políticos de su obligación de promover el progreso social y un alto nivel de protección social.

4.4 El CESE reconoce que el MAC ha evolucionado de forma diferente en las tres vertientes a las que se refiere el marco. Aunque aún no resulta suficiente, el MAC en materia de inclusión social ha sido más participativo que en materia de pensiones. La participación de los interlocutores sociales y otros agentes clave en esta última estrategia ha sido muy limitada. A pesar de la apremiante necesidad de mejorar el MAC en materia de inclusión social, el CESE hace un especial hincapié en que, tal como opina la Comisión, se requiere una mayor participación de las partes interesadas en las otras dos vertientes.

4.5 A diferencia de la escasa intervención en el MAC en materia de pensiones, el CESE ha observado un grado mucho mayor de participación de las partes interesadas en medidas legislativas comunitarias en materia de pensiones de empleo complementarias. Dicho contraste demuestra la necesidad de

que el MAC resulte más atractivo e interesante para todas las partes interesadas.

4.6 El CESE sugiere que el Comité de Protección Social (CPS) organice reuniones de forma más regular y amplia con representantes de los interlocutores sociales y de otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. El CESE estima igualmente que los representantes del gobierno en el CPS tienen la gran responsabilidad de organizar y participar en consultas con los agentes sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil en sus países.

4.7 El CESE debería, como parte de su trabajo en curso sobre la aplicación de la Estrategia de Lisboa⁽⁷⁾, hacer participar a los interlocutores sociales y a las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, así como a los consejos económicos y sociales allá donde existan, en el seguimiento del nuevo marco para la coordinación abierta y en la información sobre los avances antes de la cumbre de primavera de 2007. El Comité debería centrarse especialmente en la gobernanza y en aquellos ámbitos donde una verdadera participación de los agentes en la elaboración y aplicación de las prioridades nacionales haya resultado un éxito.

4.8 Transparencia

Para que la participación resulte positiva, las partes interesadas han de tener acceso, desde una fase temprana, a documentos clave sobre diferentes asuntos políticos. También se requiere transparencia cuando la Comisión Europea y los Estados miembros analicen y evalúen el nuevo marco, por ejemplo, en la elaboración de las revisiones *inter pares* y en la determinación de los indicadores.

4.9 Aprendizaje mutuo y buenas prácticas

Aprender de los demás es de suma importancia en las tres vertientes. Deben crearse sistemas eficaces para la transferencia de las mejores prácticas y el aprovechamiento de medidas no legislativas. El intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo han de extenderse a los responsables políticos a todos los niveles. Como los interlocutores sociales y otras partes interesadas de la sociedad civil disponen de conocimientos únicos y una amplia experiencia en materia de política social, deben participar en la determinación y evaluación de los posibles procedimientos para la transferencia de las mejores prácticas. Entre los asuntos horizontales de crucial importancia para el éxito del nuevo marco, se hallan los modelos de toma de decisiones participativa y la participación de las partes interesadas. Otro de los asuntos importantes es hallar modos y métodos para crear una sociedad inclusiva para todos. Por último, procede conciliar la protección social con la competitividad sin marginar a ningún grupo fuera del mercado laboral. En este sentido, el CESE hace referencia a los actuales debates sobre la concepción del trabajo basada en el ciclo de vida y al equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad en el empleo⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Aplicación de la Estrategia de Lisboa; contribuciones a partir del mandato del Consejo Europeo de los días 22 y 23 de marzo de 2005.

⁽⁸⁾ Véanse los trabajos en curso del CESE sobre el tema «Flexicurity: el caso de Dinamarca» (ponente: Sra. Vium), ECO/167, y el Dictamen del CESE sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» (Dictamen exploratorio), (ponente: Sr. Olsson; copONENTES: Sra. Belabed y Sr. Van Iersel), JO C 65 de 17.3.2006.

4.10 Revisiones *inter pares*

Las revisiones *inter pares* y el intercambio de buenas prácticas constituyen instrumentos útiles al ser concretos y motivar a los que en ellos intervienen. La Comisión ha de garantizar la participación de los interlocutores sociales y otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil en las revisiones *inter pares*.

4.11 Programa comunitario Progress

Los interlocutores sociales y otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil deben optar a la realización de proyectos en todas las vertientes del nuevo programa Progress. En uno de sus dictámenes el CESE expresó su preocupación por los modestos recursos financieros del programa ⁽⁹⁾. Nuestra preocupación ha aumentado con la Decisión del Consejo Europeo sobre las perspectivas financieras 2007-2013. El CESE subraya firmemente su anterior llamamiento a la asignación de recursos financieros suficientes para cada vertiente del programa, incluidos los proyectos relativos a la protección y a la inclusión social.

4.12 Indicadores

Se requiere un enfoque analítico basado en indicadores de alta calidad, fiables y comparables para poder ofrecer un cuadro verdadero y suficientemente detallado del progreso de los objetivos. Para determinar cuáles son los indicadores pertinentes, se precisan recursos de investigación. Ha de garantizarse la fiabilidad de la recopilación y el tratamiento de los datos. En un momento en que se procede al establecimiento de indicadores tanto a nivel comunitario como nacional, el CESE reitera su llamamiento a que se invite a participar a las partes interesadas en la formulación y evaluación de indicadores ⁽¹⁰⁾. Tanto el CPS como los Estados miembros deberían adoptar esta medida.

Deberán desarrollarse indicadores cualitativos. Es importante que, en la selección de los indicadores, se vean reflejados criterios relevantes, basados en las necesidades humanas con el fin de medir, por ejemplo, el acceso de todos a la protección social, la calidad en relación con las expectativas, la participación de los usuarios y un trato favorable al usuario.

Es necesario interrelacionar los indicadores utilizados en el MAC con los indicadores utilizados en la Estrategia de Lisboa para dar una imagen global del progreso realizado.

4.13 Intensificar la visibilidad

En repetidas ocasiones el CESE ha insistido en que la comunicación entre Europa y sus ciudadanos se ve obstaculizada por la falta de información pertinente y transparente. Dado que el nuevo marco afecta a asuntos cercanos al ciudadano, el CESE subraya la importancia de entablar un debate permanente a todos los niveles para abordar futuros retos y opciones estratégicas en los ámbitos de la protección social, las pensiones, la

⁽⁹⁾ Véase el 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 comunitario de fomento del empleo y la solidaridad social – PROGRESS» (ponente: Sr. Greif), DO C 255, 14.10.2005.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen de iniciativa del Comité Económico y Social sobre el tema «Los indicadores sociales» (ponente: Sra. Cassina), DO C 221, 19.9.2002.

sanidad y la inclusión social. En este contexto, la Comisión Europea debería mejorar también la visibilidad de sus propias acciones. En otros dictámenes del CESE se han formulado propuestas para promover dicho debate en el marco de la Estrategia de Lisboa ⁽¹¹⁾.

5. Observaciones complementarias sobre los objetivos

5.1 El nuevo marco y sus objetivos brindan una buena oportunidad para que los Estados miembros hagan hincapié en la dimensión social en sus programas nacionales de reforma estableciendo y aplicando prioridades nacionales específicas que correspondan con los objetivos generales de la Estrategia de Lisboa respetando plenamente el principio de la subsidiariedad de los Estados miembros. No obstante, el CESE insta a los Estados miembros a que utilicen plenamente las directrices preparadas por la Comisión Europea ⁽¹²⁾.

5.2 En la vertiente de la inclusión social «la erradicación de la pobreza y la exclusión social», los Estados miembros elaborarán nuevos planes de acción nacionales en materia de inclusión social durante 2006.

5.2.1 El CESE considera que deben adoptarse medidas concretas en lo que se refiere a las prioridades de actuación definidas en marzo de 2005 por el Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales. El CESE recuerda el objetivo de la UE según el cual los Estados miembros deben superar etapas decisivas para erradicar la pobreza en 2010 ⁽¹³⁾. Por otra parte, el CESE insiste en la importancia de las políticas destinadas a combatir la exclusión social a la hora de superar el reto de la demografía.

5.2.2 Por su parte, el CESE considera que es particularmente importante que nos centremos en:

- combatir la pobreza, especialmente en la infancia y la juventud, en un marco político que apoye a los niños y a sus familias (incluidas las uniparentales) y fomente la igualdad y, por consiguiente, también evite que la pobreza se herede de unas generaciones a otras;

⁽¹¹⁾ Véanse el Dictamen de iniciativa del CESE 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» (ponente: Sra. van Turnhout), CESE 1499/2005; y el Dictamen del CESE sobre el tema «El camino hacia la sociedad europea del conocimiento – La contribución de la sociedad civil organizada a la Estrategia de Lisboa» (Dictamen exploratorio), (ponente: Sr. Olsson; copONENTES: Sra. Belabed y Sr. Van Iersel), JO C 65 de 17.3.2006.

⁽¹²⁾ Documento de trabajo de la Comisión Europea sobre las directrices para la elaboración de las estrategias nacionales de protección social y de inclusión social.

⁽¹³⁾ Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000.

- generar más y mejores empleos para los más desfavorecidos, incluidos los trabajadores pobres;
- promover la igualdad de género;
- fomentar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad;
- adoptar medidas para luchar contra la discriminación;
- integrar a las minorías étnicas;
- combatir y evitar el hecho de que las personas se queden sin hogar;
- acceso a una sanidad y a unos servicios sociales de calidad, sean cuales sean los ingresos;
- la situación de las personas con enfermedades crónicas;
- garantizar unos ingresos mínimos, medidas para reducir el endeudamiento y el acceso a los servicios financieros y los microcréditos.

5.3 En la vertiente de las pensiones: «pensiones adecuadas y sostenibles», el año pasado se presentaron las estrategias nacionales en materia de pensiones; sólo se prevé una revisión para 2006.

5.3.1 Entre los asuntos prioritarios podrían encontrarse:

- la provisión de ingresos a las personas de edad avanzada, lo que permite que vivan dignamente y, por lo tanto, evitar su marginación;
- sistemas de pensiones que aseguren una adecuada cobertura tanto a las personas empleadas con contratos modernos como a los autónomos;
- asistencia individual para planificar la pensión.

5.4 En la vertiente de la sanidad y los cuidados a largo plazo: «asistencia sanitaria accesible y de alta calidad y cuidados

a largo plazo», los Estados miembros elaborarán, por primera vez, planes nacionales.

5.4.1 El CESE desea hacer hincapié en que todos los ciudadanos deberían tener acceso a unos servicios sanitarios de alta calidad y nivel técnico. En aras de una atención sanitaria sostenible desde el punto de vista financiero y unos cuidados a largo plazo, es absolutamente imprescindible que se adopten medidas de salud preventiva.

5.4.2 Entre los asuntos prioritarios de los nuevos planes de acción nacionales podrían hallarse:

- atención sanitaria preventiva, tanto médica como no médica;
- atención sanitaria en el lugar de trabajo para todos con el fin de combatir, en particular, las enfermedades mentales y físicas y, por lo tanto, brindar la oportunidad de prolongar la carrera profesional;
- colaboración entre los proveedores de servicios sociales y sanitarios;
- relación entre los proveedores de servicios y los productores de bienes y servicios de este sector;
- servicios destinados a las personas dependientes;
- normas de calidad;
- formación para las diferentes categorías de asistentes sociales y personal sanitario con el fin de mantener los empleados actuales y atraer a nuevos trabajadores a este sector;
- derechos del paciente, y
- asistencia sanitaria a domicilio.

Bruselas, 20 de abril de 2006.

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 a la información sobre los ordenantes que acompaña a las transferencias de fondos»

COM(2005) 343 final — 2005/0138 (COD)

(2006/C 185/16)

El 26 de septiembre 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 Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2006 (ponente: Sr. BURANI).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 85 votos a favor, 15 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La propuesta tiene por objeto transponer la Recomendación especial VII (RS VII) del Grupo especial de expertos financieros (FATF) a la legislación comunitaria. Esta recomendación tiene por objeto **impedir que los terroristas y otros delincuentes** tengan libre acceso a las transferencias electrónicas para transferir sus capitales y detectar estos abusos cuando se produzcan ⁽¹⁾. Esta propuesta forma parte de una serie de disposiciones legislativas y normativas destinadas, por un lado, a **congelar los activos de los terroristas** ⁽²⁾ y, por otro, a **prevenir el blanqueo de dinero** proveniente de **actividades ilícitas** ⁽³⁾.

1.2 Básicamente, las medidas previstas en la propuesta de la Comisión se presentan de forma sencilla, pero los contenidos son densos y su aplicación tiene consecuencias en la práctica. La propuesta **obliga a los «prestadores de servicios de pago» (PSP)**, concretamente las instituciones financieras que realizan las transferencias de fondos, a **recabar la información relativa a los ordenantes**. Esta información deberá **acompañar el movimiento de los fondos del PSP del ordenante al PSP del destinatario final (beneficiario)**. La norma se aplica a los **movimientos de fondos en el interior de la UE** y, salvo algunas exenciones y excepciones, a las transferencias desde y hacia terceros países.

1.3 El CESE coincide plenamente con la necesidad de un reglamento legitimado por el artículo 95 del Tratado. Esta solución cuenta, además, con el acuerdo previo de los Estados miembros y del sector de los PSP. Existe un consenso generalizado sobre la conveniencia de adoptar un instrumento de aplicación directa como el reglamento en lugar de una directiva, cuya transposición en las legislaciones nacionales se prestaría a unas aplicaciones desiguales. Las acciones previstas en el documento de la Comisión son, en principio, correctas y racionales. No obstante, el CESE manifiesta **una cierta perplejidad con respecto a su eficacia práctica**, al menos a corto plazo.

1.4 En efecto, el CESE considera que este Reglamento presenta algunas «insuficiencias», pues deja amplios márgenes de evaluación individual por parte de los PSP y prevé unas modalidades técnicas que conceden a los delincuentes un amplio margen para evadirlas.

2. Observaciones generales y comentarios

2.1 El problema de la lucha contra las *actividades ilícitas* (eufemismo con el que se suelen denominar en la jerga comunitaria las actividades de la delincuencia organizada y que debería dejar de utilizarse) se afrontó por primera vez de forma orgánica (al menos desde el punto de vista conceptual) en el Consejo de Dublín de 1996, y se tradujo en un **programa de acción** aprobado por el Consejo de Amsterdam de 1997 ⁽⁴⁾. Se trataba de una serie de 30 programas detallados y coordinados entre sí que deberían haberse puesto en práctica a más tardar antes de finales de 1998. Ahora bien, ocho años después, la mayoría de estos programas aún no se ha realizado.

2.2 El concepto de «delincuencia organizada» ha experimentado varias evoluciones sucesivas: en 1998 la OLAF ⁽⁵⁾ (entonces UCLAF) llamó la atención sobre el **fraude fiscal** de grandes proporciones del que fueron víctimas las finanzas comunitarias, como un **fenómeno atribuible a la delincuencia organizada**. Posteriormente, los atentados contra las torres gemelas y los que se produjeron después llevaron a incluir también en el concepto, con particular firmeza y claridad, el **terrorismo**.

2.3 La misma evolución de las mentalidades y las acciones fue seguida de forma paralela por el Grupo especial de expertos financieros (FATF), creado por los países miembros del G-8. Hasta el momento se trata del órgano de enlace más autorizado entre los Gobiernos. Creado para combatir el blanqueo de

⁽¹⁾ FATF, *Nota interpretativa revisada sobre la Recomendación especial VII sobre «transferencias telegráficas»*.

⁽²⁾ Reglamentos (CE) del Consejo nº 2580/2001 y 881/2002.

⁽³⁾ Directivas 91/308/CEE, 2001/97/CE.

⁽⁴⁾ Plan de acción relativo a la delincuencia organizada, DO C 251 de 15.8.1997.

⁽⁵⁾ COM(1998) 276 final, «Informe anual 1997 - Lucha contra el fraude - Protección de los intereses financieros Comunitarios».

dinero por parte de la delincuencia organizada, el FATF **ha ampliado su competencia a todas las formas de actividad financiera vinculadas al terrorismo**: revisten especial importancia sus nueve «Recomendaciones especiales» (RS), que en gran parte han dado lugar a disposiciones comunitarias en materia de blanqueo y sistemas de pago. La propuesta de Reglamento que se examina constituye la transposición de la RS VII, «transferencias telegráficas» efectuadas por terroristas y otros delinquentes.

2.4 La adopción del principio según el cual las **actividades financieras** ilegales vinculadas al terrorismo o la delincuencia organizada son un **fenómeno mundial** que se debe combatir de forma unitaria tendría el mérito de introducir una clarificación lingüística importante, en particular, para poner en práctica las acciones de lucha *sobre el terreno*. Actualmente, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional, se hace hincapié en uno de los dos elementos. En la multitud de iniciativas adoptadas se habla unas veces de «delincuencia organizada, incluido el terrorismo» y otras de «terrorismo y demás actividades delictivas». No siempre resulta fácil para las autoridades responsables de la investigación y, en mayor medida, para los PSP clasificar las actividades financieras ilegales en un sector bien preciso, máxime cuando en determinados sectores el **terrorismo ha desarrollado estrechos vínculos con la delincuencia organizada y viceversa**: tráfico de armas y drogas, inmigración clandestina, falsificación de billetes y documentos, entre otros.

2.5 Desde el punto de vista de la lucha contra las **actividades financieras** ilegales, la delincuencia organizada y el terrorismo son, por tanto, **dos aspectos de un mismo fenómeno**. El hecho de que parezca que este concepto no está siempre presente se debe *también* a la introducción de la propuesta de Reglamento que se examina, en la que repetidamente se habla de «**lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo**». Sin analizar por el momento las medidas previstas, el CESE considera que esta formulación resulta engañosa. Por los motivos que se explicarán más claramente en las observaciones relativas a los distintos artículos, debería quedar claro que se trata de la delincuencia organizada y del terrorismo.

2.6 Por otra parte, el origen de esta dualidad de conceptos deriva del propio FATF: el título de las nueve RS a las que se hace referencia en el punto 2.3 es «Financiación del terrorismo» sin otra especificación; el de las «Notas interpretativas» que las acompañan es «Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo» ⁽⁶⁾, pero en el texto se habla de «impedir a los terroristas y a otros delinquentes que tengan libre acceso» ⁽⁷⁾. Al transponer la recomendación del FATF la Comisión recoge esta distinción, pues incluye la propuesta de Reglamento entre las medidas de **lucha contra el terrorismo**. A juicio del CESE, estas medidas deberían, por el contrario, incluirse entre las medidas, más generales, de lucha contra el **blanqueo de capitales y la delincuencia organizada**. Desde el punto de vista jurídico, la distinción no es importante, pero sí desde el punto

de vista práctico y operativo, como se intentará demostrar en las observaciones que figuran a continuación.

3. Observaciones sobre el texto de la propuesta

3.1 **Artículo 2: Ámbito de aplicación.** El Reglamento se aplica a las transferencias de fondos enviadas o recibidas por un PSP establecido en la Comunidad y destinadas a beneficiarios o provenientes de ordenantes residentes en la Comunidad. Se aplica igualmente (artículo 7) a las transferencias procedentes de la Comunidad a beneficiarios situados fuera de la misma y a las transferencias hacia la Comunidad procedentes de terceros países (artículo 8), con algunas adaptaciones.

3.1.1 El Reglamento no se aplicará a las transferencias de fondos resultantes de una **transacción comercial** efectuada con una tarjeta de crédito o de débito a condición de que un **identificador único**, que permita hacer el seguimiento de la operación hasta el ordenante, se adjunte a todas estas transferencias. No se excluyen explícitamente, pero tampoco se mencionan explícitamente, las operaciones de moneda electrónica (*e-money*), es decir, las operaciones con tarjetas prepagadas. Con respecto a las modalidades técnicas, los PSP harán sus propios comentarios. Por su parte, el CESE constata que las operaciones con tarjetas no siguen los mismos trámites que las órdenes de pago: el PSP del ordenante (al que se envía un extracto de cuenta en el que se detallan las operaciones realizadas con la tarjeta) no tiene conocimiento de las actividades desarrolladas por el beneficiario ni de la naturaleza de la relación entre ordenante y beneficiario. En la inmensa mayoría de los casos no sólo será **imposible distinguir las transacciones comerciales de las que no lo son**, sino que a menudo será técnicamente imposible identificar al ordenante.

3.2 **Artículo 5: Información que acompaña a las transferencias de fondos.** Los PSP deberán incluir en las órdenes de pago información completa sobre el ordenante, tras haber verificado y **comprobado su completitud y veracidad**; cuando se trate de órdenes no superiores a 1 000 euros para beneficiarios de fuera de la Comunidad, los PSP «podrán» determinar el grado de esta verificación. Esta flexibilidad del Reglamento (razonable y realista) puede, por otra parte, permitir la salida de importantes flujos financieros **considerados «envíos de emigrantes»**, pero sólo aparentemente destinados a las familias de origen. Por otra parte, la verificación normalmente solicitada para todas las demás órdenes plantea un problema para este tipo de transferencias, a menudo efectuadas al contado por multitud de individuos a través de diferentes PSP y cuya identificación no reviste una importancia particular.

3.2.1 En cualquier caso, la exención de los controles para las órdenes inferiores a 1 000 euros obliga a los PSP a poner en práctica procedimientos distintos, costosos e innecesarios. Sería mejor recordar en el texto de este artículo las normas contra el blanqueo de capitales ya vigentes relativas a las órdenes efectuadas por ordenantes no titulares de una cuenta corriente.

⁽⁶⁾ *Special recommendations on terrorist financing.*

⁽⁷⁾ *Preventing terrorists and other criminals from having unfettered access.*

3.3 Artículo 9: Transferencias de fondos a las que falte información sobre el ordenante. De conformidad con el artículo 6, el PSP que inicie la transferencia deberá comunicar los datos identificativos del ordenante al PSP del beneficiario. Cuando dicha información falte o esté incompleta, el PSP del beneficiario deberá reclamarla al PSP del ordenante: éste podrá rechazar la transferencia, suspenderla o efectuarla bajo su responsabilidad, pero de conformidad con las disposiciones relativas al blanqueo de capitales. Cuando este hecho se repita, el PSP del beneficiario deberá **rechazar todas las órdenes provenientes de este PSP o terminar su relación profesional con el mismo. Se informará de tales decisiones a «las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo».**

3.3.1 La obligación impuesta a una entidad de crédito de interrumpir las relaciones con otra entidad de crédito en los casos previstos plantea un claro problema de proporcionalidad: las relaciones entre entidades de crédito internacionales no se limitan, de hecho, a las transferencias de fondos, que, por lo general, tan sólo constituyen una pequeña parte de las mismas, sino que incluyen líneas de crédito, servicios, operaciones con títulos, etc., para cantidades incomparablemente superiores a una transferencia de fondos irregular o supuesto tal. Una interrupción inmediata de las relaciones, como propone la Comisión, provocaría unos daños ingentes e injustificables tanto a los PSP como a sus clientes.

3.3.2 El término «autoridades responsables» plantea el problema de fondo al que se hace referencia en la parte introductoria del dictamen. Visto que las disposiciones relativas al blanqueo de capitales atribuyen grandes responsabilidades – también penales – a los PSP y a su personal, no siempre es fácil juzgar si una operación, una vez considerada «sospechosa», es atribuible a la delincuencia «común» o al terrorismo. En todos los países existen diversas autoridades de investigación y represión: policía criminal (a veces dividida en dos órganos distintos), policía financiera, policía de aduanas, servicios secretos. A falta de unas indicaciones precisas, el PSP deberá establecer **a qué autoridad deberá dirigirse.** Por tanto, el Reglamento exige a los PSP un juicio que no entra dentro de su competencia profesional.

3.3.3 Por tanto, sería necesaria una norma que obligue a los Estados miembros a **crear un punto de contacto único**, responsable de la recogida de la información y su transmisión a los organismos investigadores competentes⁽⁸⁾. Por otra parte, esta medida ya estaba prevista en el programa del Consejo de 1998.

3.4 Artículo 10: Evaluación basada en los riesgos. Este artículo estipula que el PSP del beneficiario deberá considerar la información incompleta del ordenante como elemento de sospecha, y deberá comunicarlo a las autoridades responsables. La norma deja al PSP la facultad de establecer caso por caso si se trata de un error, una omisión o un «auténtico» caso sospechoso: una tarea que puede resultar ardua si se considera que

todos los PSP deben tratar diariamente una cantidad imponente de operaciones. Por tanto, se aplican también a la notificación las observaciones formuladas en los puntos 3.3.2 y 3.3.3.

3.5 Artículo 13: Limitaciones técnicas. Este artículo se aplica a los casos de transferencias provenientes de terceros países: de acuerdo con estas estipulaciones, el PSP del beneficiario deberá guardar la información relativa al ordenante, con independencia de si esa información es o no completa, durante al menos cinco años. Cuando el PSP intermediario resida en la Comunidad deberá comunicar la ausencia de información completa al PSP final. Estas disposiciones no suscitan observaciones particulares, sólo que la conservación de la información durante un periodo tan largo puede suponer un gasto considerable y traducirse en la acumulación de millones de informaciones: una medida justificable sólo si *verdaderamente* se considera que dicha información puede resultar útil. Quizá sería aconsejable reflexionar sobre este punto y limitar la conservación de la información a los importes superiores a una determinada cifra.

3.6 Artículo 14: Obligación de cooperar. Los PSP tienen la obligación de **cooperar** con las autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo y de **facilitar sin demora los datos y la información** en su posesión. Estas autoridades tendrán la obligación de utilizar la información así recibida *únicamente* «para prevenir, investigar, detectar o procesar el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo».

3.6.1 El CESE manifiesta su **pleno acuerdo** con estas normas. Añade, no obstante, una observación para responder a las instancias de algunos medios que han **emitido reservas** con respecto a un posible debilitamiento de las normas que protegen la vida privada: el interés superior de la colectividad, comprometida en la lucha contra un gravísimo peligro social, para garantizar su protección, en determinados casos, exige una **excepción a los grandes principios**. El hecho de obligar a las autoridades a utilizar la información únicamente para los fines previstos es de por sí una garantía contra posibles desviaciones. En un contexto más general, debería valer el principio según el cual quien realice una transferencia en favor de una entidad que persiga «verdaderos» objetivos sociales o de utilidad pública nada tiene que temer: no se trata, de hecho, ni de evasión fiscal, ni de infracción de la ley, ni de un acto reprehensible.

3.6.2 Desde otro punto de vista, cabe preguntarse qué eficacia **práctica** tienen estas medidas. Para los PSP debería valer la norma general del buen conocimiento de su clientela (*know your customer*), que, si se aplica, permitiría la exención de controles y la obligación de notificación en el caso de clientes con una honorabilidad conocida y demostrada. Esta norma es bastante fácil de aplicar por lo que respecta al beneficiario, pero resultaría mucho más difícil y laborioso el control del ordenante, en particular cuando las transferencias se realicen según las modalidades mencionadas en el punto 3.1.1.

⁽⁸⁾ La necesidad de un único punto de contacto no es nueva ni es una solicitud original del CESE. Dicha solicitud ya figuraba en el programa del Consejo de 1997, citado en el punto 2.1, según el cual cada uno de los Estados miembros debería haber creado un *punto de contacto único* que dé acceso a todos los servicios de represión. Después de tantos años todavía no existe dicho organismo y la colaboración entre los órganos de investigación y de represión, a nivel nacional y comunitario, sigue constituyendo un problema sin resolver.

3.7 Artículo 19: Transferencias de fondos a organizaciones caritativas de un Estado miembro. Este artículo establece una **excepción** a las disposiciones del artículo 5. Los Estados miembros podrán eximir a los PSP de la obligación de cumplir las normas relativas a la comunicación de los datos identificativos del ordenante cuando las transferencias se destinen a **organizaciones que lleven a cabo actividades con fines caritativos, religiosos, culturales, educativos, sociales o fraternales y medioambientales**, así como de fomento del desarrollo sostenible a condición de que:

- a) estas organizaciones estén sujetas a las exigencias de presentar los estados financieros y de realizar una auditoría externa o a la supervisión por parte de un organismo público;
- b) las transferencias se limiten a una cantidad máxima de 150 euros;
- c) las transferencias tengan lugar exclusivamente dentro del territorio de ese Estado miembro.

3.7.1 Para los Estados miembros que apliquen el régimen de exención previsto supondría, sin duda, un gran desafío mantener un registro de las organizaciones pertinentes y controlar el cumplimiento de las normas. Por otra parte, el PSP debería comprobar, caso por caso, si el ordenante está inscrito en una lista «blanca» actualizada constantemente, lo que constituiría sin ninguna duda una tarea laboriosa. Sin embargo, la situación varía entre los diferentes países: en aquellos que carezcan de una reglamentación al respecto, difícilmente podrán respetarse las condiciones establecidas en la letra a) del punto 3.7.

3.7.2 La exención concedida por la propuesta de Reglamento se basa en la consideración de que los fines sociales perseguidos por estas organizaciones son de por sí garantía de un uso correcto de los fondos. Esto se cumple para la mayor parte de las mismas, para las organizaciones conocidas y para las suscripciones abiertas en los casos de catástrofes públicas, pero también es verdad que entre otras entidades menores y menos conocidas que persiguen supuestos objetivos sociales o de utilidad pública, se infiltran y encuentran cobertura algunas organizaciones terroristas. Cuando se habla de las actividades mencionadas en la última parte del punto 3.7, el Reglamento no puede hacer una discriminación por motivos de creencias religiosas. Es bien sabido que, a veces, la financiación del terrorismo pasa a través de las organizaciones sin ánimo de lucro con una «fachada» aparentemente inocua, cuya peligrosidad se descubre sólo a posteriori. En sustancia, en el campo de las organizaciones sin ánimo de lucro, junto con una mayoría de organizaciones «transparentes» operan algunas que cabe seguir con atención: la dificultad estriba en encontrar el modo de identificarlas.

3.7.3 Otro aspecto carente es no haber considerado que bajo la cobertura de organizaciones sin ánimo de lucro podrían esconderse **organizaciones delictivas** no necesariamente terro-

ristas: los ingresos de la venta de droga a pequeña escala, la prostitución y la extorsión pueden fácilmente enmascarse como donaciones a organizaciones sin ánimo de lucro con atractivos nombres y unos representantes nada sospechosos, por lo menos a ojos de los PSP. En realidad existen sistemas indirectos de vigilancia que, en algunos casos, pueden revelar los casos sospechosos: por ejemplo, la frecuencia de transferencias provenientes de los mismos individuos y siempre al contado es una de las características de las actividades indicadas más arriba. No obstante, los delincuentes conocen bien estos métodos y recurren, por consiguiente, a contramedidas adecuadas: fraccionamiento de las transferencias, recurso a PSP siempre distintos, etc. Por lo tanto, el **PSP del beneficiario** es quien podría detectar mejor posibles casos sospechosos en función de la frecuencia de las transferencias provenientes *siempre de los mismos ordenantes*. Por otra parte, con los actuales sistemas de gestión electrónica de las cuentas, una vigilancia de este tipo podría hacerse sólo con programas *ad hoc* hechos «a medida»: una solución difícil de aplicar.

3.7.4 Por lo tanto, el CESE llama la atención sobre el hecho de que la **exención** —que, de conformidad con el Reglamento, debería ser decidida por los PSP a iniciativa propia y a partir de la información que posean en materia de finalidad, controles, honorabilidad de los representantes, etc.— constituye un **punto débil del sistema**. Por muy voluntariosa que sea, la colaboración de los PSP será siempre insuficiente para luchar contra los fenómenos del blanqueo de capitales y la financiación de la delincuencia. En primer lugar, las autoridades deben desempeñar una función activa y **notificar los casos sospechosos**. Para conseguirlo es necesario que la hipótesis de una **autoridad centralizadora**, de la que se ha hablado supra, se haga realidad.

3.7.5 Por otra parte, el CESE desea llamar la atención de los poderes responsables con respecto a otra consideración. Salvo en los casos de notificación directa por parte de los PSP, la información se conserva durante cinco años, generalmente para que pueda ser consultada por las autoridades como *prueba de hechos delictivos ya ocurridos*. Por lo tanto, en términos generales se trata de medidas de carácter *probatorio*, no preventivas ni represivas. El CESE se pregunta cómo será posible, en la práctica, detectar casos concretos entre los centenares de millones de operaciones acumuladas en el transcurso de los años.

3.7.6 Por último, cabe destacar que en la exposición de motivos del Reglamento no se hace ninguna mención a los **costes del sistema** en comparación con los posibles beneficios. No todos los PSP disponen de estructuras suficientes para cumplir las disposiciones, y los que disponen de ellas deberán soportar unos gastos adicionales y obligaciones organizativas. El coste de estos últimos recaería inevitablemente en todos los usuarios de los sistemas de pago: un sacrificio aceptable únicamente si se puede demostrar que el nuevo Reglamento puede aportar beneficios concretos y tangibles.

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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

ANEXO

Al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno):

Punto 3.7.2

Modifíquese de la manera siguiente:

«La exención concedida por la propuesta de Reglamento se basa en la consideración de que los fines sociales perseguidos por estas organizaciones son de por sí garantía de un uso correcto de los fondos. Esto se cumple para la mayor parte de las mismas, para las organizaciones conocidas y para las suscripciones abiertas en los casos de catástrofes públicas, pero también es verdad que entre ellas otras entidades menores y menos conocidas que persiguen supuestos objetivos sociales o de utilidad pública; se infiltran y encuentran cobertura algunas organizaciones terroristas. Cuando se habla de las actividades mencionadas en la última parte del punto 3.7, el Reglamento no puede hacer una discriminación por motivos de creencias religiosas. Es bien sabido que, a veces, la financiación del terrorismo pasa a través de las organizaciones sin ánimo de lucro con una "fachada" aparentemente inocua, cuya peligrosidad se descubre sólo a posteriori. En sustancia, en el campo de las organizaciones sin ánimo de lucro, junto con una mayoría de organizaciones "transparentes" operan algunas que cabe seguir con atención: la dificultad estriba en encontrar el modo de identificarlas.»

Exposición de motivos

Se presentará oralmente.

Resultado de la votación

Votos a favor: 37

Votos en contra: 44

Abstenciones: 8

Punto 3.7.4

Modifíquese de la manera siguiente:

«Por lo tanto, el CESE llama la atención sobre el hecho de que Aun cuando la exención –que, de conformidad con el Reglamento, debería ser decidida por los PSP a iniciativa propia y a partir de la información que posean en materia de finalidad, controles, honorabilidad de los representantes, etc– constituye pueda constituir un punto débil del sistema, queda justificada por la función que cumplen las organizaciones sin ánimo de lucro en una sociedad democrática. Por muy voluntariosa que sea, la colaboración de los PSP será siempre insuficiente para luchar contra los fenómenos del blanqueo de capitales y la financiación de la delincuencia. En primer lugar, las autoridades deben desempeñar una función activa y notificar los casos sospechosos. Para conseguirlo es necesario que la hipótesis de una autoridad centralizadora, de la que se ha hablado supra, se haga realidad.»

Exposición de motivos

Los nuevos párrafos ofrecen una explicación suficiente a las supresiones propuestas. Las ONG se han mostrado muy críticas con las normas propuestas por el FATF. Además, si el CESE apoyase estas normas ello le crearía grandes problemas en sus relaciones con aquellas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 43

Votos en contra: 52

Abstenciones: 7

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 — Reducción del impacto de la aviación sobre el cambio climático»

COM(2005) 459 final

(2006/C 185/17)

El 27 de septiembre 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 Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de marzo de 2006 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 55 votos a favor, ningún voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

A. Conclusiones

A.1 Al igual que la Comisión, el CESE considera que es preciso adoptar nuevas medidas en las políticas, a fin de controlar el impacto de la aviación sobre el cambio climático. El aumento de la participación de la aviación en la emisión de gases de efecto invernadero equivaldrá aproximadamente al 50 % del porcentaje del crecimiento anual de la aviación, incluso si en los próximos decenios se alcanzan todos los ambiciosos objetivos de investigación y desarrollo que se han fijado. Los presupuestos reservados para este fin en el Séptimo Programa Marco deberán utilizarse de manera específica y eficiente.

A.2 A fin de limitar el impacto climático, la Comisión Europea se fija a sí misma un objetivo político para limitar las emisiones de CO₂ y NO_x de la aviación en la UE que entrará en vigor en el periodo 2008-2012. Habida cuenta de los tratados y acuerdos internacionales y de los estudios que se están realizando, el CESE considera que, inicialmente, las posibles medidas para la aviación deberían aplicarse sólo a las emisiones de CO₂ procedentes del tráfico aéreo intracomunitario, con objeto de minimizar posibles retrasos en su aplicación.

A.3 La aplicación de un sistema de comercio de derechos de emisión debe llevarse a cabo a través de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que debe ser la que trabaje para la introducción de este sistema; si es oportuno durante las negociaciones, como primera medida práctica, un Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) para el transporte aéreo intracomunitario debería poder ser una opción muy viable.

A.4 A fin de reflejar su contribución (cada año mayor) en CO₂ al cambio climático, todo el tráfico aéreo intracomunitario debería integrarse lo antes posible en un Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión abierto, teniendo en cuenta el supuesto de base («baseline scenario»). Debería haber asignaciones a escala de la UE y, objetivos adicionales de contribución/reducción que deberían hacerse directamente a las compañías aéreas como participantes en la negociación; debería seguir siendo posible que nuevos operadores entren en el

mercado sin desventajas competitivas. Para otros impactos, deberían utilizarse instrumentos locales más adecuados, como por ejemplo una tasa sobre el NO_x o medidas operativas.

A.5 Una prioridad clave para la Comunidad y el sector debería ser la inversión en investigación sobre los efectos de la aviación sobre el cambio climático causados por otras sustancias distintas del CO₂ y en desarrollo tecnológico para garantizar un transporte aéreo menos contaminante, haciendo especial hincapié en evitar que se produzcan compensaciones negativas entre la contaminación acústica local, las emisiones locales y las emisiones globales de la aviación.

A.6 Dado su potencial para reducir las emisiones, la mejora de la gestión del tráfico aéreo debería constituir también una prioridad, a través de la iniciativa sobre el Cielo Único Europeo y al Sistema europeo de nueva generación para la gestión del tráfico aéreo (SESAR).

A.7 Debería seguirse sopesando la adopción de medidas no discriminatorias para mejorar la competitividad de los modos de transporte de superficie a fin de ofrecer alternativas más atractivas para el transporte de pasajeros y de mercancías dentro de la Comunidad.

B. Exposición de motivos

B.1 Aunque la participación de las emisiones causadas por la aviación en el cambio climático es relativamente pequeña (aproximadamente un 3 %), está previsto que aumente debido al incremento de la demanda, la falta de combustibles alternativos y la relativa madurez de la tecnología aérea actual. Aunque en los próximos decenios la UE alcance todos los ambiciosos objetivos de investigación y desarrollo que se ha fijado y los cumpla, el aumento de las emisiones de CO₂ de la aviación será entre un 2 % y un 2,5 % al año, aproximadamente, la mitad del crecimiento anual del sector (estimado entre un 4 % y un 5 % al año).

B.2 Un RCCDE constituye la solución más rentable para limitar el cambio climático a la vez que se facilita el desarrollo sostenible de la aviación.

B.3 El problema es de carácter global y por tanto requiere una solución global. Entretanto, si resulta oportuno, la introducción de un sistema intracomunitario constituye un primer paso que puede ser un esbozo de una posterior aplicación a escala mundial a través de la OACI.

B.4 Por este motivo, el régimen de la UE debería contar con el mayor consenso posible y limitarse en un principio a las emisiones de CO₂, sin la aplicación de factores multiplicadores. Los efectos de las emisiones causadas por otras sustancias distintas del CO₂ (que no tienen valores equivalentes en el Protocolo de Kioto) están menos estudiados científicamente, aunque hay indicios de que algunas emisiones de sustancias distintas del CO₂ podrían tener un impacto en algunos casos. Hasta que se investigue más a fondo, estos efectos deberían ser objeto de instrumentos locales armonizados en toda la UE, como por ejemplo una tasa sobre el NO_x.

B.5 Allí donde existen, los trenes de alta velocidad han demostrado que constituyen una valiosa alternativa al transporte aéreo de pasajeros en determinadas rutas europeas que registran un enorme volumen de tráfico y cuya conexión aérea es de una hora o menos de vuelo. Deberían llevarse a cabo estudios para evaluar su potencial de ampliación y la posibilidad de ofrecer dichos servicios para el transporte de mercancías, teniendo en cuenta que debe evitarse el falseamiento de la competencia mediante la concesión de ayudas nacionales o comunitarias. Sin embargo, no es de esperar que el ferrocarril se convierta un día en una alternativa plenamente equivalente al transporte aéreo intracomunitario, sino sólo a una parte del mismo.

1. Introducción

1.1 El transporte aéreo se ha convertido en una parte integrante de la sociedad del siglo XXI que permite que tanto los pasajeros como las mercancías puedan viajar a grandes distancias a velocidades sin precedentes, y que produce beneficios económicos considerables para las economías nacionales y regionales. Sin embargo, por desgracia la aviación también está contribuyendo al cambio climático en nuestro planeta. Aunque la eficacia en el consumo de combustible de los aviones ha aumentado más del 70 % durante los últimos 40 años, la cantidad total de combustible consumido ha aumentado más del 400 % en el mismo período debido al crecimiento incluso mayor del tráfico aéreo, que es una consecuencia directa de la demanda y la necesidad de viajar.

1.2 Como consecuencia, el impacto de la aviación en el clima está aumentando y representa la fuente de gases de efecto invernadero que crece más rápidamente: mientras que las emisiones totales de la UE controladas de acuerdo con el protocolo de Kioto se redujeron un 5,5 % (-287 Mt CO₂e) entre 1990 y 2003, sus emisiones de gas de efecto invernadero correspondientes a la aviación internacional aumentaron un 73 % (+47 Mt CO₂e), lo que equivale a un crecimiento anual del 4,3 %. No obstante, desde 1990 el crecimiento de la aviación en la UE ha sido aún más rápido. Ello permite inferir básicamente que la industria de la navegación aérea intenta luchar contra las consecuencias medioambientales yendo a las causas y con técnicas eficaces.

1.3 En este sentido, la política de abordar los problemas en la fuente es una (primera) medida eficaz. A corto, medio y largo plazo, el sector de la aviación no podrá compensar la contribución restante de forma autónoma, a no ser que se impusiera una desaceleración obligatoria, pero poco realista, del crecimiento del sector.

1.4 Aunque la participación de la aviación en las emisiones globales de gases de efecto invernadero es aún modesta (alrededor del 3 %⁽¹⁾), su rápido crecimiento socava los avances logrados en otros sectores. De mantenerse el actual crecimiento, las emisiones de los vuelos internacionales que despegan de aeropuertos de la UE en 2012 representarán un aumento del 150 % respecto a las de 1990. Este crecimiento de las emisiones de la aviación internacional en la UE neutralizaría más de la cuarta parte de las reducciones a que obliga el compromiso adquirido por la Comunidad en el Protocolo de Kioto.

1.5 A más largo plazo, de continuar las tendencias actuales, las emisiones de la aviación se convertirán en un factor más importante de contribución al cambio climático, con lo que, por ejemplo, la participación de la aviación en las emisiones globales de CO₂ de la UE pasará del actual 3 % a aproximadamente un 5 % en 2030, si se duplica el tráfico aéreo. Un RCCDE reduciría la demanda en alguna medida, pero –dado que los derechos necesarios para compensar el crecimiento previsible del transporte aéreo deben adquirirse de otras compañías titulares de derechos– serviría también para garantizar que el crecimiento no socava los objetivos de Kioto que se ha fijado la Comunidad, tal como se señala arriba.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 El 27 de septiembre de 2005, la Comisión publicó su Comunicación sobre las medidas políticas existentes y las posibles medidas adicionales con las que se intenta atajar de forma directa o indirecta esta evolución.

2.2 Las medidas políticas existentes han servido, entre otras cosas, para sensibilizar al público, promover la utilización de métodos de transporte alternativos y fomentar la investigación sobre un transporte aéreo más limpio, por ejemplo en el marco del Sexto Programa Marco europeo de investigación. En breve, en el marco del Séptimo Programa Marco, se hará aún mayor hincapié en el impacto sobre el cambio climático.

2.3 El objetivo de las medidas políticas previstas, por ejemplo la mejora de la gestión del tráfico aéreo (mediante el programa sobre el Cielo Único Europeo), es lograr a medio plazo una reducción de aproximadamente el 10 %, gracias a una mayor eficiencia en la utilización del espacio aéreo europeo.

2.4 Mediante las medidas políticas examinadas previamente, por ejemplo la posibilidad de introducir una tasa energética para el combustible aéreo o una tasa sobre los billetes de avión (en la UE), podría controlarse (sólo parcialmente) el impacto del aviación sobre el cambio climático.

⁽¹⁾ La aviación es uno de los modos de transporte más limpios y económicos. Las emisiones de todos los sectores del transporte suponen aproximadamente el 22 % de todas las emisiones de CO₂ procedentes de la utilización de combustibles fósiles. Los resultados del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre la Evolución del Clima (GIEC) demuestran que, en el sector del transporte, el que más contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero es el transporte por carretera (75 % de todas las emisiones de CO₂ procedentes del transporte). La parte de la aviación se limita al 12 % de todas las emisiones del transporte. Por consiguiente, la aviación es responsable de aproximadamente un 2 % o 3 % del total mundial de emisiones de CO₂ (12 % del 22 %).

2.5 Por ello, la Comisión recomienda asimismo que el impacto de la aviación sobre el cambio climático se incluya en el Régimen Comunitario único de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) a modo de complemento de las medidas políticas actuales. A juicio de la Comisión, ello encaja bien con el planteamiento de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que no apoya la imposición de tasas, pero sí el concepto de comercio abierto internacional a título voluntario de derechos de emisión o la inclusión de la aviación internacional en las normativas nacionales existentes.

2.6 En su Comunicación la Comisión determina los siguientes parámetros de diseño más importantes y les da su preferencia de forma provisional:

- participantes en la negociación: operadores aéreos;
- tipo de emisiones: impactos causados por el CO₂ y, en la medida de lo posible, impactos causados por otras sustancias;
- alcance: todos los vuelos que despeguen hacia la UE y terceros países;
- método de asignación: armonizado al nivel de la UE.

2.7 Un grupo de trabajo compuesto por expertos de los Estados miembros y las organizaciones clave interesadas, incluidas las empresas del sector y las organizaciones de consumidores y medioambientales, asesorará a los servicios de la Comisión, antes de mayo de 2006, sobre la manera de integrar la aviación en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (véase el mandato del grupo en el anexo a la Comunicación). Se espera que las propuestas legislativas se presenten a finales de 2006.

3. Observaciones generales

3.1 Entretanto, el impacto sobre el clima global de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de fuentes humanas ha sido reconocido prácticamente por todos los países del mundo. Las opiniones sobre la mejor manera de afrontar el problema siguen siendo muy divergentes. Los países que participan con un gran porcentaje en la emisión de gases de efecto invernadero a escala mundial, como los Estados Unidos y China, han optado por la adopción de medidas innovadoras en la fuente como punta de lanza de su planteamiento y recientemente han firmado acuerdos internacionales en este sentido.

3.2 El Protocolo de Kioto de 1997 ha sido ratificado, además de por la UE, por otros países como Rusia y Canadá, y su objetivo para el período 2008-2012 es lograr en la UE una *reducción media* de gases de efecto invernadero del 8 % respecto de las emisiones de 1990, con porcentajes de reducción diferentes para cada Estado miembro. Una parte de estos compromisos de reducción puede cumplirse con la adopción de medidas (más eficaces en relación con los costes) en el extranjero.

3.3 De este modo, desde 2000 existe en la UE un Programa Europeo sobre el Cambio Climático, en el que, entre otras cosas, se ha desarrollado el nuevo instrumento del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) para CO₂, que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2005 en la UE para todos los combustibles sólidos. El transporte (aún) no forma parte del Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión para el primer período de intercambio que

termina en 2007, pero es probable que pase a formar parte de él para el segundo período 2008-2012. Además, hay que señalar también que, entre otras cosas, el transporte aéreo internacional no forma parte del acuerdo ni de los objetivos de Kioto actuales.

3.4 A fin de lograr la aplicación a escala mundial de las normas sobre aviación, el camino a seguir son las iniciativas y las negociaciones en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

3.5 Los aviones comerciales vuelan a altitudes de crucero de entre 8 000 y 13 000 metros, donde liberan gases y partículas que alteran la composición atmosférica y contribuyen al cambio climático.

El dióxido de carbono (CO₂) es el gas de efecto invernadero más importante debido a las grandes cantidades liberadas y a su prolongado período de permanencia en la atmósfera. Es bien sabido que sus concentraciones, cada vez mayores, inciden directamente en el calentamiento de la superficie terrestre.

Los óxidos del nitrógeno (NO_x) tienen un doble efecto indirecto en el clima: producen ozono debido a la influencia de la luz solar y también reducen la concentración atmosférica ambiente de metano en la atmósfera. Tanto el ozono como el metano son gases de efecto invernadero fuertes. El resultado neto es que el ozono predomina sobre los efectos del metano y, por tanto, calienta la Tierra.

El vapor de agua (H₂O) liberado por los aviones tiene un efecto invernadero directo, pero al ser eliminado rápidamente por la precipitación, el efecto es reducido. Es cierto que el vapor de agua emitido a gran altitud suele provocar la formación de estelas de condensación que tienden a calentar la superficie terrestre. Por otra parte, estas estelas pueden dar lugar a cirros (nubes de cristales de hielo), de los que también se sospecha que aumentan significativamente la temperatura, aunque este extremo continúa pendiente de demostración.

Las partículas de sulfato y de hollín tienen un efecto directo mucho menor que las otras emisiones de los aviones. El hollín absorbe el calor y aumenta la temperatura; las partículas de sulfato reflejan la radiación y tienen un ligero efecto refrigerante. También pueden influir en la formación y las propiedades de las nubes.

3.6 En 1999, el Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC) calculó que el impacto potencial total de la aviación era de alrededor de dos a cuatro veces superior al efecto causado por las emisiones de CO₂ por sí solas. Los datos más recientes indican que probablemente este efecto sea aproximadamente dos veces superior y se espera que en breve el IPCC presente conclusiones actualizadas.

3.7 Como, de conformidad con el Tratado, al combustible utilizado por la aviación internacional se le aplica una exención fiscal, esta circunstancia lo sitúa en una posición privilegiada en comparación con otros modos de transporte. Es cierto que, por ejemplo, las compañías aéreas pagan sus propios costes de infraestructura mediante la tasa «en-route» y las tasas de aeropuerto (estas últimas incluyen cada vez más elementos medioambientales), los costes medioambientales a través de las tasas por pasajero, y sólo reciben ayudas para las rutas sujetas a obligaciones de servicio público; pero, en este contexto, otras formas de transporte también soportan tasas equivalentes.

4. Observaciones particulares

4.1 Un RCCDE intracomunitario, que cuando sea oportuno, pueda introducirse como primera medida práctica en el marco de las negociaciones en la OACI, se sumaría a los instrumentos políticos existentes, como, por ejemplo, la sensibilización del público sobre la movilidad sostenible, la promoción de la utilización de métodos de transporte alternativos y el fomento de la investigación sobre un transporte aéreo más limpio.

4.2 Posibles instrumentos adicionales para limitar los efectos del tráfico aéreo:

- impuestos: impuesto especial sobre el queroseno (porcentaje fijo) o IVA sobre los billetes;
- tasas: importe fijo o relativo (por kilómetro volado) por pasajero o por avión;
- comercio de derechos de emisión: inclusión de la aviación de la UE en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión abierto (RCCDE).

4.3 Un estudio previo encargado por la Comisión demuestra que una de las alternativas, los impuestos (mediante un impuesto especial comunitario fijo sobre el queroseno o un IVA sobre los billetes), tiene un efecto máximo sobre la demanda de transporte aéreo (por lo menos un -7,5 % en 2010) y un efecto mínimo sobre las emisiones de CO₂ (entre -0,9 y -1,5 %). Ello no constituye un incentivo para un transporte aéreo menos contaminante.

4.4 Otra alternativa, **una tasa por pasajero**, es relativamente sencilla de introducir pero no supone ningún incentivo para reducir de las emisiones de gases de efecto invernadero en cada operación aérea, que es el objetivo político establecido. Por el contrario, este tipo de tasa, independientemente de su nivel, puede tener graves consecuencias sobre la demanda de transporte aéreo y, por consiguiente, sobre la posición competitiva del sector europeo de la aviación.

4.5 Una alternativa más realista, desde luego a corto plazo, es la introducción de **una tasa por avión**, ya sea o no como medida de acompañamiento para los impactos causados por sustancias distintas al CO₂. Estas tasas sí que pueden actuar como incentivo para volar de forma menos contaminante y tienen menos consecuencias para la demanda de transporte aéreo. Las tasas por avión también podrían aplicarse a los transportistas de fuera de la UE, siempre que los ingresos se inviertan en el medio ambiente.

4.6 Sin embargo, la inclusión de la aviación en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión tiene las ventajas siguientes:

- la solución más eficaz en función de los costes;
- puede conocerse con antelación el beneficio para el medio ambiente, en términos de reducción de CO₂;

- no se trata de un nuevo instrumento de las políticas: la primera fase ya ha comenzado.

4.7 A juicio del CESE, la configuración más probable de un Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión para la aviación es la siguiente:

- CO₂ únicamente, si la inclusión de la aviación es de gran importancia:
 - es la única sustancia sobre cuyo impacto se dispone de pruebas científicas sólidas;
 - otras opciones no son (todavía) viables, dan lugar a retrasos o aún no tiene un fundamento científico suficiente (todos los impactos causados por sustancias distintas al CO₂).
- Otras sustancias perjudiciales para el medio ambiente, como el NO_x, puede abordarse mediante más instrumentos adecuados de acompañamiento.
- Los derechos de emisión se asignarán en el nivel de la UE:
 - malas experiencias con los planes de asignación nacionales sobre combustibles sólidos cuando la asignación se ha hecho en los Estados miembros;
 - la aviación es, por excelencia, un mercado de competencia internacional, lo que impide la distorsión del mercado;
- Derechos de emisión asignados a las compañías aéreas:
 - debe garantizarse que se recurre a los incentivos más efectivos y eficaces dentro del programa.
- Método de asignación no discriminatorio:
 - cláusula de protección (*grandfathering clause*), evaluación comparativa de las prestaciones o subasta;
 - igualdad de tratamiento con respecto a otros sectores en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión abierto;
 - deberá velarse por no «castigar» a las compañías aéreas que ya son eficientes o a los nuevos competidores.
- Exclusivamente para vuelos dentro de la UE, (aún) no para todos los vuelos con despegue y aterrizaje en el territorio de la UE:
 - la solución ideal no existe, la solución más pragmática es la negociación en el seno de la OACI;
 - de esta forma se aplicará a todas las compañías aéreas, independientemente de su país de origen.

4.8 La Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto limitada en el momento de la Comunicación y señaló que cualquier propuesta final iría acompañada de una evaluación de impacto más detallada. El impacto económico real dependerá, entre otras cosas, del precio de los derechos de emisión y del método de asignación.

4.9 Un sistema que cubra los vuelos intracomunitarios afectará a las compañías aéreas de la UE de diferentes maneras. En primer lugar, las diferencias en la elasticidad de los precios darán lugar a variaciones importantes del efecto sobre la demanda. Además, el efecto podría depender del porcentaje que los servicios intracomunitarios representen en los beneficios globales de una compañía aérea. Se ha manifestado inquietud por el hecho de que las compañías aéreas con un porcentaje pequeño de cobertura podrían entrar en una dinámica de subvenciones cruzadas entre distintos tipos de tarifas o con sus servicios de más larga distancia en detrimento de los operadores con un porcentaje (más amplio o total) de operaciones cubiertas por el régimen comunitario. En la evaluación de impacto habrá que examinar con detenimiento estos aspectos.

4.10 A juicio del CESE, todavía quedan por analizar muchos aspectos ligados a la incorporación de la aviación a un Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión, por ejemplo en el grupo de trabajo compuesto por expertos que ya está funcionando, antes de adoptar una posición definitiva sobre cómo y cuándo puede hacerse:

— las lecciones aprendidas de la evaluación del comercio de derechos de emisión en el sector de los combustibles sólidos, antes de aplicar estas medidas al transporte aéreo;

- los problemas que plantea la inclusión de la aviación en el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión después del inicio del segundo periodo de intercambio;
- los precios futuros de intercambio de los derechos de emisión y su impacto sobre el crecimiento del sector aéreo;
- los costes de estructura del comercio de emisiones para la aviación en relación con los objetivos previstos;
- la viabilidad y la facilidad de gestión del comercio de derechos de emisión para el transporte aéreo;
- la posibilidad de convertir el comercio de derechos de emisión en un sistema mundial a través de la OACI y, si ello no es viable, los beneficios y las pérdidas que entrañaría su posible aplicación a escala puramente regional;
- un estudio en profundidad de las interferencias entre la asignación final y el comercio de derechos de emisión en el transporte aéreo;
- un estudio en profundidad de las consecuencias del comercio de derechos de emisión de CO₂ para las emisiones de NO_x (asimismo un gas de efecto invernadero, pero que también es un «asunto local» en las zonas urbanas cercanas a los aeropuertos de la UE).

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Marco institucional para la navegación interior en Europa»

(2006/C 185/18)

El 14 de julio 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 «Marco institucional para la navegación interior en Europa»

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 marzo de 2006 (ponente: **Sr. SIMONS**).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 57 votos a favor el presente Dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 En los dictámenes del CESE de 16 de enero de 2002 y 24 de septiembre de 2003 se pedía a todas las partes que continuaran trabajando en pro de la armonización e integración del transporte fluvial en Europa. Estos dictámenes aún siguen siendo totalmente válidos y pueden completarse en lo que se refiere al marco institucional a la luz de la evolución que ha tenido lugar desde su aprobación.

1.2 En este sentido, es de fundamental importancia ampliar y reforzar la cooperación entre los actores más importantes,

esto es, la Comisión Europea, la Comisión Central para la Navegación del Rin y la Comisión del Danubio. Debe crearse una forma permanente de cooperación que actúe de manera estructural, en profundidad y en una fase temprana, en los distintos ámbitos de la navegación interior y, en caso necesario, con la plena participación de los interlocutores sociales, a fin de elaborar la política de la manera más sólida, uniforme y amplia posible.

1.3 Para llegar a un régimen jurídico paneuropeo uniforme se debe tener en cuenta una serie de cuestiones.

1.3.1 En primer lugar, en lo que respecta al alcance geográfico, no todos los países de la UE se hallan directamente afectados por el transporte fluvial, a diferencia de otros medios de transporte como el aéreo o el transporte por carretera.

1.3.2 En segundo lugar, también existen países importantes para la navegación interior en Europa y por tanto también para Europa que no son miembros de la UE.

1.3.3 En tercer lugar, los ajustes de infraestructura necesarios en aguas interiores, que dependen de las competencias nacionales de cada Estado, sólo pueden llevarse a cabo con una política común.

1.3.4 En cuarto lugar, es obvio que, en razón de la diversidad de las condiciones naturales, diferencias en infraestructura y densidad del tráfico fluvial, no todas las normas deben aplicarse en todo su alcance y con la misma intensidad a todos los ríos europeos.

1.3.5 Estos elementos muestran que la reflexión sobre la estructura de la navegación interior paneuropea debe tener sobre todo un carácter único y específico.

1.4 La presión política para llegar a un régimen paneuropeo existe, como se desprende de las declaraciones de las conferencias de ministros, pero hasta la fecha no ha hallado una expresión específica y sólida. La Conferencia de Ministros de 2006 en Rumanía deberá indicar hasta qué punto esta voluntad política puede transformarse efectivamente en actos concretos.

1.5 Un régimen jurídico uniforme e integrado no puede perjudicar el alto nivel de protección, seguridad y aplicación uniforme de la ley que se ha alcanzado en particular en las aguas del Rin. Es previsible que los Estados miembros de la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) invoquen el mantenimiento del llamado «*acervo renano*» a la hora de ir hacia un nuevo régimen. Las relaciones estrechas y directas con el entorno profesional de la navegación interior también forman parte de ese nivel elevado y del '*derecho adquirido*'.

1.6 En el marco de este nuevo régimen se debe prestar una atención especial a la política social, en buena parte omitida en los regímenes existentes de la navegación interior en Europa. Los interlocutores sociales deben participar plenamente en los esfuerzos desplegados en este sentido.

1.7 Sopesando todos los factores, el CESE apoya la aspiración a que en una fase final se cree una *organización independiente* establecida por *convenio*, que podría agrupar por lo menos las organizaciones internacionales como la propia UE, los Estados miembros de la UE, Estados terceros como Suiza y los países ribereños del Danubio que no pertenecen a la UE. Dentro de una organización de partes en un convenio semejante, una asamblea de ministros podría adoptar decisiones políticas, jurídicamente vinculantes, y supervisar los controles nacionales. Además, esta organización no sólo permitiría reunir todos los conocimientos y la experiencia actualmente disponibles en los diferentes grupos profesionales, sino que además podría velar por que el actual nivel de protección y seguridad al menos se mantenga y que se prosiga un diálogo social sectorial.

1.8 El CESE invita de nuevo a todas las partes a seguir trabajando en la dirección mencionada más arriba, sobre todo el refuerzo de la cooperación y el examen de la posibilidad de crear una organización independiente, como ya quedó indicado. Como atestigua su participación activa en diversos foros en el ámbito de la navegación interior, el Comité seguirá esforzándose por hacer realidad cuanto antes todo lo que antecede. En efecto, este año tiene la intención de participar en las audiencias del Parlamento Europeo y, en la medida de lo posible, también en la Conferencia ministerial sobre la navegación interior paneuropea que se celebrará a finales de 2006 en Rumanía.

2. Introducción

2.1 En sus dictámenes de 16 de enero de 2002 sobre «**El futuro de la red transeuropea de vías navegables**» y de 24 de septiembre de 2003 sobre el tema «**Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior**», el Comité Económico y Social Europeo analizó la situación de la navegación interior en Europa ⁽¹⁾. En este último dictamen se examinan los puntos neurálgicos de la navegación interior y se aborda la necesidad de armonizar las normativas, tanto en los aspectos de Derecho público como de Derecho privado. Además, el dictamen citado trata cuestiones como el medio ambiente y la seguridad, la situación del mercado de trabajo y los aspectos sociales. Este último aspecto también se analiza en un dictamen de iniciativa de septiembre de 2005 titulado «**La política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior**».

2.2 En el segundo dictamen citado, el CESE pide entre otros que todas las partes en la navegación interior sigan trabajando en pro de regímenes jurídicos integrados y una legislación uniforme en el sector de la navegación interior. Se considera que la armonización de los tratados existentes, los convenios y los acuerdos bilaterales aplicables a las vías navegables nacionales e internacionales es necesaria para fomentar la navegación interior a escala paneuropea.

2.3 Además, en todos estos dictámenes se indica que el Comité también seguirá trabajando con el fin de hacer realidad cuanto antes la existencia de normas jurídicas integradas en todas las vías navegables interiores europeas.

2.4 Este propósito se basa sobre todo en el convencimiento de que la navegación interior constituye la modalidad de transporte relativamente más limpia y respetuosa con el medio ambiente con suficiente potencial de crecimiento, y que en el futuro puede contribuir considerablemente a lograr un enfoque duradero para afrontar el inevitable crecimiento del transporte.

2.5 Uno de los problemas que se plantean en la navegación interior es la existencia de tres regímenes jurídicos europeos distintos entre sí, que se solapan parcialmente desde el punto de vista geográfico.

2.6 Dado que respecto a esta cuestión específica se ha producido recientemente una serie de importantes desarrollos, el Comité considera útil y necesario elaborar un dictamen de iniciativa más detallado.

⁽¹⁾ Véanse DO C 80 de 3.4.2002 y DO C 10 de 14.1.2004.

3. Marco institucional existente

3.1 En el dictamen del 24 de septiembre de 2003 se tratan los tres regímenes existentes en Europa, es decir, el Convenio revisado de Mannheim de 1868 para el Rin, el Convenio de Belgrado de 1948 para el Danubio y el ámbito de aplicación de los Tratados comunitarios y el acervo de la Unión Europea.

3.2 Por el momento, del **Convenio revisado de Mannheim** forman parte cinco Estados miembros, los comunitarios Bélgica, Alemania, Francia y Países Bajos, y Suiza como Estado miembro no comunitario. La institución de un derecho de libertad de navegación y de un régimen uniforme y armonizado para el Rin y sus afluentes dieron origen en el siglo XIX a un 'mercado interior adelantado a su época' que tuvo, y aún tiene, gran importancia para el desarrollo económico de Europa.

3.3 Contrariamente a lo que tal vez cabría pensar por su antigüedad, la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) es una organización extremadamente moderna, con una pequeña secretaría, una gran red de especialistas (nacionales) y estrechos enlaces con el mundo empresarial de la navegación interior, que es capaz de adaptarse rápidamente a la evolución a fin de optimizar y actualizar el régimen de navegación del Rin.

3.4 La CCNR tiene competencias legislativas y adopta decisiones por unanimidad. Los Estados miembros del Convenio están obligados a adaptar la legislación nacional a las decisiones cuando sea necesario. Las competencias de la CCNR se amplían a cuestiones como las normas técnicas, la tripulación, la seguridad, el medio ambiente y la libertad de navegación. El Convenio de Mannheim estipula que las partes fomentarán la navegación interior. La CCNR tiene poder jurisdiccional en caso de litigios que entren dentro de las competencias previstas en el Convenio.

3.5 El **Convenio de Belgrado** establece un régimen para el Danubio. Los Estados ribereños del Rin y las partes del Convenio participan en la Comisión del Danubio que, contrariamente a lo que ocurre para el Rin, sólo tiene competencias consultivas. Además, únicamente tiene por objeto la regulación del tráfico de la navegación interior internacional. El cabotaje (que en el caso del Rin está previsto por el Convenio de Mannheim) no está incluido en el ámbito de aplicación del Convenio de Belgrado. Por consiguiente, no se puede hablar de una unidad evidente del régimen jurídico para el Danubio. De la Comisión del Danubio forman parte los Estados miembros de la UE, los países de los Balcanes candidatos a la adhesión y otros países como Serbia y Montenegro, Moldavia, Ucrania y Rusia.

3.6 Con la entrada en vigor del **Tratado de Roma** en 1957 se fue creando y desarrollando de manera progresiva el mercado interior dentro de la UE, también en el ámbito de la navegación interior. Se asignaron a la Comisión Europea, en particular, tareas en relación con las normas técnicas, la tripulación, el medio ambiente y la seguridad.

3.7 En la práctica existe una cooperación, que afortunadamente tiende a crecer, entre la Comisión del Danubio y la

Comisión Europea, en la que la experiencia técnica y los conocimientos de la CCNR, entre otros elementos, desempeñan un gran papel. Esta cooperación entre la CCNR y la Comisión Europea recibió un nuevo impulso con la firma de un acuerdo de cooperación el 3 de marzo de 2003. La cooperación con la Comisión del Danubio tiene por el momento un carácter más esporádico.

4. Evolución reciente

4.1 En octubre de 2004 un grupo de personalidades de Europa Oriental y Occidental elaboraron un informe en el que se analiza el actual marco institucional de la navegación interior a nivel europeo y se realizan recomendaciones orientadas a reforzarlo. Se trata de una iniciativa de los Países Bajos, apoyada por Alemania, Bélgica, Francia y Suiza. El grupo, dirigido por el antiguo Ministro neerlandés de Economía y Viceprimer Ministro Jan Terlouw, se denominó a sí mismo «**Grupo EFIN (European Framework for Inland Navigation — Marco europeo para la navegación interior)**» y elaboró un informe titulado «**Un nuevo marco institucional para la navegación interior en Europa**». Otras siete personalidades, originarias de Bélgica, Alemania, Austria, Francia, Hungría, Austria, Rumanía y Suiza, forman parte del Grupo.

4.2 El Grupo EFIN constata que la navegación interior dispone de un potencial muy amplio que no se ha apreciado en su justo valor. La navegación interior puede aportar una importante contribución a la mejora del sistema europeo del transporte de mercancías. En opinión del Grupo EFIN, el marco institucional no contribuye de manera suficiente a maximizar el potencial de la navegación interior en Europa. Además, estima que el actual marco es demasiado débil para suscitar a nivel político la atención necesaria para que el sector siga progresando.

4.3 Tal y como ya recomendó el CESE en sus dictámenes de 16 de enero de 2002 y 24 de septiembre de 2003, el informe EFIN también considera que es necesario alcanzar una mayor armonización de normas técnicas, cualificaciones, mecanismos de certificación y condiciones de acceso al mercado en todas las aguas interiores europeas. Además, se debe disponer de una instancia que preste apoyo para mejorar la infraestructura de la navegación interior, el desarrollo de las condiciones de a bordo, el fomento de la innovación y las cualificaciones profesionales. Se necesita un apoyo institucional activo para salvar los obstáculos que frenan el desarrollo de la navegación interior. Debería crearse a tal fin una nueva estructura.

4.4 El Grupo EFIN ha investigado una serie de opciones a fin de crear esta estructura nueva, teniendo siempre en cuenta la dimensión paneuropea. Se promueve una cooperación reforzada entre las actuales instituciones y en especial la CCNR, la Comisión del Danubio y la Comisión Europea (pero también la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU)), aunque esta cooperación por sí sola es insuficiente para dar forma a una estructura nueva de estas características.

4.5 El Grupo EFIN aboga por la creación de una **Organización europea de navegación interior** que debe disponer de un mandato amplio para poder cubrir todos los aspectos de la navegación interior. Esta organización no tendría que basarse necesariamente en un nuevo convenio. Los actuales convenios y regímenes se dejarían intactos y no se modificarían. La nueva organización debería ser evolutiva, esto es, poder adaptarse a las necesidades cambiantes, y contener distintos órganos modulares que también puedan operar de manera independiente.

4.6 La organización debería constar de tres partes: una asamblea política en forma de una Conferencia de ministros europeos encargados de la navegación interior, un órgano administrativo (la Oficina Europea de Navegación Interior) y un instrumento financiero (el Fondo Europeo de Intervención para la Navegación Interior). Para más detalles conviene remitirse al informe del Grupo EFIN.

4.7 Entre las diferentes opciones contempladas, el Grupo EFIN consideró la posibilidad de crear una agencia comunitaria para la navegación interior. El Grupo EFIN se pregunta si existe una voluntad política suficiente para llegar a una agencia comunitaria semejante. Además, se debe considerar que este tipo de agencias no poseen competencias normativas, sino de aplicación, control y recogida de información. Dado que muchas vías navegables no están sujetas al Derecho comunitario, una agencia de esta naturaleza sólo tendría un alcance geográfico limitado. Una vez considerados los pros y los contras, el Grupo expresa un juicio negativo sobre este punto.

4.8 El 14 de julio de 2005 la **Comisión Europea** publicó un documento de debate titulado: «**Plan de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables**», en el que indica una serie de ámbitos en los que desea mejorar el transporte por vías navegables comunitarias. Se ha pedido a las partes interesadas que realicen observaciones. Más adelante, el 17 de enero de 2006, la Comisión Europea publicó la Comunicación «NAIADES» relativa al fomento de la navegación interior, denominada «Programa de Acción Europeo Integrado para el Transporte por Vías Navegables» ⁽²⁾.

4.9 Además de una larga serie de líneas de actuación en cinco ámbitos estratégicos, la Comisión también contempla la posibilidad de actualizar la normativa y de adaptarla a los retos futuros. Para ello se debería modernizar y mejorar la estructura organizativa, que en la actualidad se halla fragmentada, lo que conduce a una falta de eficiencia y de importancia política. Estos cambios de los instrumentos existentes también deberán tener en cuenta las obligaciones en vigor y los convenios internacionales. Por tanto, el actual «acervo» debe respetarse.

4.10 La Comisión indica que ese proceso ya ha comenzado y, en este sentido, se refiere a su Recomendación al Consejo de 1 de agosto de 2003 dirigida a autorizarle a ingresar en ambas comisiones fluviales, y al informe EFIN. Añade que, por el momento, el debate gira en torno a cuatro opciones, a saber: a) una cooperación más intensa entre las actuales comisiones fluviales y la Comisión Europea; b) la adhesión de la UE a las dos comisiones fluviales; c) una Organización Paneuropea de la Navegación Interior, y d) confiar a la Comunidad el desarrollo estratégico de la navegación interior teniendo en cuenta los intereses de los terceros países.

⁽²⁾ COM (2006) 6 final.

5. Una navegación interior paneuropea

5.1 La idea de llegar a un régimen paneuropeo de navegación interior y de este modo fomentar el tráfico de navegación interior en todo el continente no es nueva y cuenta con un amplio respaldo. Ya en 1991 una Conferencia de Ministros en Budapest se expresó en este sentido. En 2001, la *Conferencia paneuropea sobre el transporte fluvial* celebrada los días 5 y 6 de septiembre en Rotterdam adoptó una Declaración en la que se indicaba que la cooperación paneuropea debía acelerarse hasta llegar a un transporte por aguas interiores libre y vigoroso. La Declaración contiene una serie de principios, objetivos y medidas. Uno de los principios consiste en que la armonización no puede llevarse a cabo a expensas del actual nivel de las normas de seguridad y calidad y que las condiciones sociales favorables, en todo caso las existentes, deben preservarse. En la Declaración se aboga por la creación de un mercado del transporte paneuropeo por aguas interiores transparente e integrado, basado en los principios de reciprocidad, libertad de navegación, competencia leal e igualdad de trato de los usuarios de las aguas interiores.

5.2 Además de pedir esfuerzos por ejemplo en el ámbito de las infraestructuras –que como ya se sabe es competencia nacional en la UE– la Declaración hace un llamamiento en favor del refuerzo de la cooperación entre la Comisión Europea, la CEPE/ONU y las dos comisiones fluviales en el ámbito de la armonización paneuropea de las normas técnicas, de seguridad y relativas a la tripulación y les anima a cooperar para mejorar la enseñanza y la formación profesional. También pide a la CEPE/ONU, la Comisión Europea, las dos comisiones fluviales y la CEMT que antes de finales de 2002 definan, en estrecha colaboración, las barreras jurídicas que obstaculizan la creación de un mercado de transporte paneuropeo por aguas interiores armonizado y competitivo y que aporten soluciones.

5.3 Cabe constatar que desde que se celebró la Conferencia la reflexión sobre el marco institucional de la navegación interior se desarrolla adecuadamente. En este sentido, cabe mencionar el seminario que la CEMT, la CEPE/ONU y las comisiones fluviales organizaron en París en septiembre de 2005 bajo el título revelador 'On the Move' (en marcha).

5.4 En 2006 se celebrará en Rumanía una nueva Conferencia de Ministros que constituirá la continuación de la Conferencia de Rotterdam.

6. Observaciones

6.1 El CESE considera que el informe EFIN constituye una valiosa contribución al debate sobre la cuestión institucional, sobre todo los análisis aportados, que también merecen apoyarse. No obstante, no se han sacado todas las consecuencias lógicas del análisis ya que, aparentemente, la solución propuesta no tiene una fuerza vinculante suficiente. Además, como es el caso en los tratados y regímenes existentes, en el informe EFIN se ha dejado completamente de lado la política social.

6.2 Es loable que, a la diferencia de su posición en el pasado, la Comisión deje totalmente abierto el debate sobre las reformas institucionales. El hecho de que esta cuestión esté totalmente separada de los cinco ámbitos estratégicos contribuye con toda seguridad a ello. En cuanto a las opciones propuestas, el CESE señala que a corto plazo la cooperación reforzada se impone ciertamente, tal y como recomendó la Comisión en la opción 1. La adhesión de la Comisión a la CCNR, sobre la que el Consejo no ha adoptado ninguna decisión desde hace dos años, puede igualmente constituir una etapa. Con todo, para alcanzar la eficacia deseada y generar una mayor atención política serán necesarias medidas de mayor alcance.

6.3 En cuanto a las otras dos opciones, relativas a la fase final del proceso de reestructuración, esto es, la creación de una Organización Paneuropea de la Navegación Interior y una solución comunitaria, la Comisión enumera las ventajas e inconvenientes de ambas sin decantarse por ninguna solución para mantener el debate abierto.

6.4 Con vistas a contribuir al debate, y tras examinar los argumentos presentados, el CESE desea ahora presentar una solución. El Comité estima que la solución comunitaria, tal y como la propone la Comisión, no cubrirá el conjunto del territorio de la Unión. El régimen del Rin y (en menor medida) el régimen del Danubio seguirán existiendo, lo que supone un nivel de gestión suplementario y confirma la necesidad de coordinación. Esta opción exige igualmente la conclusión de acuerdos con terceros países, lo que puede llevar a divergencias. En la práctica, la cooperación con las comisiones fluviales implica que la Comisión Central para la Navegación del Rin y la Comisión del Danubio deberán aportar el conocimiento y las competencias necesarios. De hecho, la experiencia comunitaria que aún ha de formarse duplicaría la de las comisiones fluviales y supondría un solapamiento que la Comisión justamente pretende evitar.

6.5 En cambio, el CESE acoge favorablemente los argumentos enumerados por la Comisión a favor de la opción de una Organización Paneuropea de la Navegación Interior, en la que cooperarían todas las organizaciones y todos los países europeos interesados, incluida la Unión Europea. Una organización de esta naturaleza permitiría aumentar el peso político de la navegación interior, obraría en favor de su fomento estratégico y facilitaría la armonización de la legislación. El argumento, no valorado por la Comisión de manera positiva ni negativa, de que la organización se financiará mediante las

contribuciones de las partes interesadas es positivo justamente en la medida en que esta opción prevé que, además de la UE, los países no pertenecientes a la UE también contribuirán al desarrollo de la navegación interior.

6.6 En lo que respecta a los argumentos negativos presentados por la Comisión, debe señalarse lo siguiente: la elaboración y ratificación de un convenio llevarán ciertamente tiempo, pero en realidad este proceso ya comenzó, y con una voluntad política suficiente puede concluirse en unos pocos años. El éxito de las conferencias ministeriales sobre navegación interior de 1991 y 2001 y la celebración de la próxima conferencia en Rumanía en el curso de este año son signos precursores de esta evolución. La objeción de que una organización de esa naturaleza operaría fuera del marco comunitario desaparece en la medida en que la participación de la UE en la organización garantiza, *de facto*, el vínculo comunitario. La aplicación efectiva de las decisiones de la organización se puede asegurar mediante convenios, como ya es el caso, por ejemplo, del Convenio de Mannheim para el Rin.

6.6.1 En la reciente cumbre sobre navegación interior (*Inland Navigation Summit, Industry Congress*), que se celebró del 13 al 15 de febrero de 2006 en Viena, la Comisión Europea expuso un argumento adicional contra la opción del convenio, a saber, que, con arreglo a la legislación comunitaria, la navegación interior es competencia de la UE y no puede transferirse mediante otro convenio intergubernamental. En este sentido, se puede señalar que justamente ahora la navegación interior se caracteriza por el hecho de que determinadas competencias, en especial en el ámbito de la navegación por el Rin, se han reservado, de conformidad con el Convenio revisado de Mannheim, a los Estados ribereños del Rin. A ello se añade que los terceros países interesados desean acogerse a un régimen jurídico europeo, para lo cual, ciertamente, la Comunidad tampoco es competente.

6.6.2 La opción del convenio significaría que el mismo régimen jurídico podría incluso aplicarse a los Estados que no pertenecen a la UE. Por otra parte, se podría contemplar la posibilidad de crear «cámaras fluviales» en las que las competencias podrían variar. En aguas comunitarias, el derecho comunitario de navegación interior podría seguir aplicándose en su integridad. La gran ventaja de una opción de esta naturaleza es que las cuestiones paneuropeas podrían tratarse y decidirse, y que, además, podrían incluirse nuevas competencias en los convenios, en especial en lo que respecta a las infraestructuras.

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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 que modifica el Reglamento (CE) nº 1592/2002, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea»

COM(2005) 579 final — 2005/0228 (COD)

(2006/C 185/19)

El 31 de enero de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de marzo de 2006 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 426º Pleno de los días 20 y 21 de abril de 2006 (sesión del 21 de abril de 2006), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 71 votos a favor y 3 en contra el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE apoya plenamente el objetivo de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1592/2002 a las operaciones aéreas, a la autorización del personal de vuelo y a la seguridad de las aeronaves de terceros países, dado que se logrará mayor eficacia y seguridad si una sola agencia realiza todas las actividades de reglamentación sobre la seguridad de la aviación.

1.2 Respecto de la certificación adicional para operadores comerciales de terceros países, debería establecerse de forma clara la posibilidad de que la Comunidad firme acuerdos bilaterales con terceros países sobre el reconocimiento mutuo de los certificados correspondientes. Además, el CESE considera que también deben emprenderse acciones para lograr que todos los Estados miembros de la OACI cumplan sus responsabilidades, ya que entonces toda certificación adicional quedaría obsoleta.

1.3 Para garantizar un alto nivel de seguridad aérea, es imprescindible que la AESA aumente los recursos asignados a esas tareas establecidas en la propuesta de la Comisión. Ello requerirá una financiación comunitaria considerablemente mayor que la que se prevé en la actualidad. A su vez, la puesta en común de los recursos a escala comunitaria ofrece un potencial de ahorro sustancial de costes no sólo para la industria, sino también para los gobiernos nacionales. Este asunto no se aborda en la propuesta.

1.4 El CESE se muestra convencido de que la definición de operaciones comerciales debería incluir las operaciones corporativas y las operaciones de división, con el fin de garantizar a todos los pasajeros de la UE idéntica protección en cuanto a seguridad.

1.5 De conformidad con los objetivos de seguridad mencionados en los puntos 1.1 y 1.4 y en interés de los usuarios, es fundamental que la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) vele por que la incorporación de los requisitos JAR-OPS

a la legislación comunitaria, mediante la modificación pendiente del Reglamento (CEE) nº 3922/91 u otro procedimiento, represente un avance real y permita alcanzar un nivel de armonización suficiente en los diferentes ámbitos de su competencia.

2. Introducción y síntesis del documento de la Comisión

2.1 En 2002, mediante el Reglamento (CE) nº 1592/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo se establecieron normas comunes en el ámbito de la aviación civil y se creó la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA).

2.2 El objetivo principal de este Reglamento es establecer y mantener un nivel elevado y uniforme de la seguridad de la aviación civil en Europa. Además, el Reglamento tiene los objetivos de garantizar un nivel elevado y uniforme de protección medioambiental; facilitar la libre circulación de mercancías, personas y servicios; fomentar la rentabilidad en los procesos de reglamentación y certificación y evitar duplicaciones a nivel nacional y europeo; asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Convenio de Chicago de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI); y promover los puntos de vista comunitarios respecto de la seguridad de la aviación civil.

2.3 La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), en el ámbito de este Reglamento, debe:

- asistir a la Comisión en el ejercicio de sus tareas legislativas,
- asistir a la Comisión en la realización de inspecciones de normalización de las autoridades aeronáuticas nacionales,
- asistir a la Comunidad y los Estados miembros en sus relaciones con terceros países,
- asistir a los Estados miembros en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales,

- expedir especificaciones de certificación y documentación orientativa,
- expedir certificados de tipo y certificados de tipo complementarios para productos, componentes o equipos y velar por el mantenimiento de su aeronavegabilidad,
- expedir, ejerciendo una vigilancia permanente al respecto, certificados para las organizaciones de diseño, producción y mantenimiento situadas fuera del territorio de los Estados, las organizaciones de diseño situadas en los Estados miembros y las organizaciones de producción cuando lo solicite el Estado miembro interesado.

2.4 Las autoridades aeronáuticas nacionales siguen siendo competentes para expedir certificados de aeronavegabilidad individuales y certificados para las organizaciones y el personal (con excepción de las organizaciones de diseño) establecidos en el Estado miembro correspondiente, pero con arreglo a las normas comunes y sujetas a las inspecciones de normalización de la AESA.

2.5 En general se reconoce ⁽¹⁾ que, por motivos de eficacia, seguridad y normalización, es esencial que todas las actividades reguladoras de la seguridad aérea dentro de la Comunidad sean tratadas por una sola agencia reguladora (AESA).

2.6 En la exposición de motivos, la Comisión recuerda que con la entrada en vigor, en septiembre de 2002, del Reglamento (CE) n° 1592/2002, la Comunidad pasó a disponer de competencias exclusivas en materia de aeronavegabilidad y compatibilidad medioambiental de los productos, componentes y equipos aeronáuticos. Desde la aprobación del texto vigente, se dio por supuesto que, para garantizar un nivel elevado y uniforme de seguridad y establecer unas condiciones de competencia equitativas para los operadores aéreos, era imprescindible ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento a las operaciones aéreas y a la autorización del personal de vuelo.

2.7 La Comisión recuerda que la incorporación de los requisitos JAR-OPS a la legislación comunitaria, mediante la modificación todavía pendiente del Reglamento (CEE) n° 3922/91 (EU-OPS-1), representará un avance incuestionable pero no permitirá alcanzar un nivel de armonización suficiente, ya que sólo afectará al transporte aéreo comercial. Los demás tipos de aeronaves y de operaciones comerciales, así como las operaciones no comerciales, quedarán al margen de estas normas comunes, que tampoco afectarán a la autorización del personal de vuelo ni a las aeronaves de terceros países. Por ello se ha presentado la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1592/2002.

2.8 La propuesta también incluye los requisitos de certificación para los operadores comerciales de terceros países que vuelan a la UE.

2.9 El 16 de noviembre de 2005, la Comisión publicó la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del

Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1592/2002, de 15 de julio de 2002, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea (COM(2005) 579 final).

2.10 La propuesta amplía las normas comunes a todas las operaciones aéreas y los requisitos de certificación a todos los operadores comerciales. La expedición de los certificados será efectuada por los Estados miembros (autoridades aeronáuticas nacionales) o, en su caso, por la AESA, que también podría imponer directrices operativas cuando sea necesario.

2.11 En el caso de las operaciones no comerciales, las normas se adaptarán en función de la complejidad de las aeronaves utilizadas y no requerirán certificación. No obstante, cuando dichas operaciones se realicen con aeronaves complejas, los operadores en cuestión deberán demostrar su capacidad para responder al conjunto de requisitos esenciales para las operaciones aéreas.

2.12 La propuesta de Reglamento impone a la mayoría de los pilotos que operan en la Comunidad la posesión de una licencia expedida con arreglo a requisitos comunes. También deberán recibir un certificado sobre la base de normas comunes las organizaciones, el personal y los dispositivos relacionados con la formación. La AESA realizará inspecciones de normalización de las autoridades aeronáuticas nacionales encargadas de aplicar estas normas y expedirá los certificados de las organizaciones y los dispositivos de terceros países.

2.13 Para garantizar una protección adecuada, la propuesta también establece que las aeronaves de terceros países que realizan operaciones comerciales en la Comunidad estén sujetas a las normas operacionales comunes. Asimismo, los operadores comerciales de terceros países que vuelan a la Comunidad deberán contar con un certificado.

2.14 La propuesta también incluye algunos cambios en el funcionamiento de la Agencia y, en especial, su Consejo de administración.

3. Observaciones generales

3.1 El sector europeo de la aviación necesita un único regulador de la seguridad para todos los aspectos de la cadena de valor del transporte aéreo, con el fin de garantizar un planteamiento constante y coherente sobre la regulación de la seguridad en el mercado común de la aviación. Se logrará mayor eficacia y seguridad si una sola agencia realiza todas las actividades de reglamentación sobre la seguridad de la aviación, dado que no hay límites claros entre los distintos aspectos de la regulación de la seguridad. Por lo tanto, el CESE apoya plenamente el objetivo de ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1592/2002 a las operaciones aéreas, a la autorización del personal de vuelo y a la seguridad de las aeronaves de terceros países.

⁽¹⁾ También se hace referencia al Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes en el ámbito de la aviación civil y se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea», del que fue ponente el Sr. Von Schwerin (DO C 221, de 7.8.2001).

3.2 Es imprescindible garantizar la seguridad de los aviones de terceros países que operan en la Comunidad. También debe recuperarse la igualdad de condiciones con otras zonas del mundo que imponen este requisito a las compañías aéreas de la UE que vuelan a esos países (por ejemplo, Estados Unidos) y que lo han utilizado para conceder ventajas de competencia desleal a sus propias compañías en perjuicio de los operadores de la UE. Sin embargo, respecto de la certificación adicional para operadores comerciales de terceros países, debería establecerse de forma clara la posibilidad de que la Comunidad firme acuerdos bilaterales con terceros países sobre el reconocimiento mutuo de los certificados correspondientes para evitar cargar a las compañías aéreas internacionales con certificados adicionales excesivos. Por lo tanto, el CESE considera que también deben emprenderse acciones para lograr que todos los Estados miembros de la OACI cumplan sus responsabilidades, ya que entonces toda certificación adicional quedaría obsoleta.

3.3 La Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) tiene que recibir la financiación de la UE necesaria para cumplir sus funciones adicionales sobre seguridad, en especial con vistas a realizar suficientes inspecciones de normalización de todas las autoridades aeronáuticas nacionales dentro de la Comunidad, llevar a cabo análisis de seguridad y lograr que Europa siga siendo competitiva respecto de las demás zonas del mundo. Por lo tanto, es imprescindible que la AESA aumente los recursos asignados a esas tareas para garantizar un alto nivel de seguridad aérea. Ello requerirá una financiación comunitaria mucho mayor que la que se prevé en la actualidad.

3.4 El desarrollo de los recursos y del personal de la AESA requiere una reducción gradual del personal de las autoridades aeronáuticas nacionales para cumplir los objetivos de rentabilidad y evitar un incremento de los costes de la industria y las compañías aéreas de la UE. La puesta en común de los recursos a escala comunitaria ofrece un potencial de ahorro sustancial de los costes no sólo para la industria, sino también para los gobiernos nacionales, siempre que se elabore un plan de trabajo sobre el papel futuro de las autoridades aeronáuticas nacionales y sus necesidades de personal. La propuesta de la Comisión no aborda este asunto.

3.5 Es esencial que la modificación pendiente del Reglamento (CEE) nº 3922/91 (UE-OPS-1) se analice en función de los objetivos de seguridad y armonización y que las futuras disposiciones de aplicación de la AESA sobre operaciones aéreas se desarrollen con arreglo a un enfoque común y coherente de la reglamentación a partir de datos científicos y de seguridad claros.

3.6 Asimismo, es esencial garantizar una transición gradual a partir de los sistemas nacionales existentes (basados en los requisitos JAR-OPS-1) y que los cambios de las normas vigentes se limitarán a su adaptación al Derecho comunitario y al nuevo marco de la AESA.

4. Observaciones específicas

4.1 La definición de operaciones comerciales (artículo 1) debería incluir las operaciones corporativas y operaciones de división de la propiedad. En concreto, debería exigirse que demuestren su capacidad y deberían estar sujetas a las mismas disposiciones de aplicación. Todos los pasajeros dentro de la UE deberían disfrutar de idéntica protección en cuanto a seguridad. Además, dado que suelen implicar la utilización de aeronaves propulsadas complejas (Boeing 737 y Airbus A319) en el mismo espacio aéreo que las operaciones comerciales, por motivos de seguridad es esencial que estén sujetas a unas normas y a una aplicación de éstas idénticas a las que rigen para las operaciones comerciales.

4.2 La modificación pendiente del Reglamento (CEE) nº 3922/91 (UE-OPS-1) armoniza en la práctica los requisitos sobre formación de seguridad para la tripulación de cabina, pero confía a los Estados miembros la competencia para expedir un certificado. Algunos Estados miembros expiden un certificado pero otros no lo consideran necesario. En consecuencia, la AESA deberá comprobar si esta falta de armonización de las condiciones de ejercicio de las funciones de las tripulaciones de cabina podría resultar perjudicial para la seguridad de los pasajeros.

4.3 En lo referente a la modificación pendiente del Reglamento (CEE) nº 3922/91 (subparte Q de UE-OPS-1), es fundamental que el mecanismo de limitación del tiempo de vuelo sea objeto de una evaluación científica y médica a cargo de la AESA de conformidad con las disposiciones que deberían definirse en el Reglamento por el que se modifique el Reglamento UE-OPS-1 (3922/91), para cualquier problema de seguridad que hubiera detectado la AESA en el ejercicio de sus futuras actividades de control.

4.4 En cuanto al Consejo de administración (artículo 25) y el previsto Comité ejecutivo de la AESA (artículo 28), se considera esencial evitar que el organismo tenga un exceso de órganos. Por lo tanto, si se establece un Comité ejecutivo, el Consejo de administración debería reducirse a una asamblea anual o semestral. A este respecto, también es importante evitar que se designe a representantes de las autoridades aeronáuticas nacionales para participar en este órgano, dado que podría plantearse un conflicto de intereses debido a que las autoridades aeronáuticas nacionales también dependen de los ingresos de la industria y, por lo tanto, podrían impedir un funcionamiento más eficaz de la AESA.

4.5 La propuesta de nombrar a cuatro representantes del órgano consultivo de las partes interesadas de la AESA para participar en su Consejo de administración (y en el Comité ejecutivo) es consecuencia lógica de que la función de la AESA es prestar servicio a la industria, que paga la mayor parte de su presupuesto mediante tasas y otros pagos. No obstante, dada la importante contribución de la industria al presupuesto de la AESA, sería lógico que dispusiera de derechos de voto similares para los asuntos sobre el funcionamiento general de la Agencia y los asuntos estratégicos relacionados con ella.

4.6 Se asume que la modificación del sistema de nombramiento del Director ejecutivo y de los Directores (apartado 4 de la letra b) del artículo 30) se debe a los cambios generales que afectan a todas las agencias de la UE. Sin embargo, se considera que en el caso de organismos altamente cualificados como la AESA es necesario revisar esta propuesta, ya que impedirá que candidatos que hayan demostrado su valía puedan continuar ejerciendo el cargo tras dos mandatos de cinco años. Ello podría tener el efecto perverso de que la AESA no sea capaz de contratar a los candidatos más adecuados.

4.7 El requisito esencial sobre la instrucción teórica (punto 1.i.1 del anexo III) parece haber omitido el uso del CD-ROM para impartirla, aunque ya sea una práctica normal de formación con buenos resultados dentro del sector. Por lo tanto, el párrafo debería modificarse como sigue: «1.i.1 Instrucción teórica: La instrucción teórica deberá ser impartida o diseñada por instructores debidamente cualificados.»

4.8 El requisito esencial sobre operaciones de vuelo y plazas (punto 3.a.3 del anexo IV) debería modificarse como sigue: «Teniendo en cuenta el tipo de aeronave, durante el despegue o el aterrizaje, durante la rodadura y siempre que lo considere necesario en interés de la seguridad, el piloto al mando debe cerciorarse de que cada pasajero está correctamente sentado y sujeto». El motivo de esta modificación es adecuar el texto a las normas de seguridad vigentes que permiten a los niños (menores de dos años) ir sentados en el regazo y que prohíben (por motivos de seguridad) el uso de literas durante el despegue, aterrizaje y rodadura (sólo se permiten durante la travesía para que el bebé esté cómodo).

4.9 Los requisitos esenciales sobre el número y composición de la tripulación (punto 7.a del anexo IV) parecen haber mezclado el número y composición de la tripulación de vuelo con el número y composición de la tripulación de cabina. El número y composición de la tripulación de vuelo ya se abordan en otras disposiciones dado que dependen de la certificación de las aeronaves (limitaciones en el manual de vuelo de las aeronaves, véase el punto 4.a) y de las normas de limitación del

tiempo de vuelo (apartado 3 del artículo 15 ter). Respecto de la tripulación de cabina, las normas de seguridad JAR-OPS 1990 constituyen el factor principal para determinar el número mínimo.

4.10 Debería suprimirse la propuesta sobre programas de seguridad (punto 8.d.iv del anexo IV) relativos a la protección de los sistemas informáticos y electrónicos para impedir la degradación y las interferencias intencionadas en el sistema, puesto que será imposible que los operadores cumplan este requisito. Este asunto corresponde a la certificación de aeronaves y sistemas (las compañías aéreas sólo deben ser responsables de evitar las interferencias involuntarias, lo que ya se hace en las instrucciones de seguridad aunque no constituye un aspecto de la seguridad).

4.11 La propuesta parece prever únicamente veinte nuevos puestos en la AESA (véase el total de recursos humanos en la página 58) para hacerse cargo de la ampliación de funciones. Esta cifra debe compararse con las aproximadamente 200 personas que trabajan en la actualidad para las autoridades aeronáuticas nacionales y que se encargan de elaborar la reglamentación sobre operaciones aéreas y autorización del personal de vuelo. Además, en el sistema nacional actual coordinado mediante las Autoridades Conjuntas de Aviación (JAA en sus siglas en inglés), el sector aeronáutico facilita mucho apoyo para elaborar nuevas normas, lo que dejará de ser posible con el sistema de la AESA. El CESE considera que la creación de veinte puestos dentro de la AESA será totalmente insuficiente para que pueda desempeñar sus funciones adicionales. Ello podría generar nuevos retrasos en las importantes actividades de reglamentación de la AESA (como ya se registran en otros campos) que podrían entrañar riesgos de seguridad y socavar la competitividad de la industria de la UE. Asimismo, las inspecciones de normalización de las autoridades aeronáuticas nacionales dentro de la UE y los análisis de seguridad en esos nuevos ámbitos de competencia hacen necesario que la AESA cuente con mayores recursos para garantizar un nivel uniforme de supervisión de la seguridad.

Bruselas, 21 de abril de 2006.

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